

Les Roms



Les Roms au sein du Fonds social européen 2007-2013

La croissance, la compétitivité et l'emploi au sein de l'Union européenne dépendent de sa capacité à exploiter tout son potentiel en termes d'emploi et d'entreprises. Compte tenu du fait que plus de 10 millions de Roms en Europe sont particulièrement exposés à des taux de chômage élevés ou sont en grande partie actifs dans l'économie informelle, l'aide à l'intégration des Roms peut avoir une grande influence sur la concrétisation des objectifs de Lisbonne et sur la cohésion.

1. LES ROMS, LES OBJECTIFS DE LISBONNE ET LA POLITIQUE DE COHÉSION

Le Conseil européen de Bruxelles des 23 et 24 mars 2006 a recommandé d'accorder la priorité à l'amélioration de la participation au marché du travail, en particulier des jeunes, des femmes et des travailleurs âgés, des personnes handicapées, des immigrants légaux et des **minorités**, qui ont également un rôle à jouer dans la création d'activités.

La nouvelle législation, en particulier les orientations stratégiques communautaires, met en évidence les possibilités de renforcement de la participation des groupes vulnérables. Sans les définir plus avant, il est fait référence aux minorités ethniques: «un appui sur mesure devrait être apporté à des catégories particulières d'entreprises [...] ou aux entrepreneurs (par exemple, jeunes, femmes, travailleurs âgés ou personnes appartenant à des communautés ethniques minoritaires)» (section 1.2.2), «une autre priorité devrait consister à faire en sorte que les marchés du travail puissent accueillir des personnes défavorisées ou menacées d'exclusion sociale, par exemple [...] les personnes appartenant à une minorité» (section 1.3.1). L'orientation «Investir davantage

dans le capital humain en améliorant l'éducation et les compétences» (section 1.3.3) précise par ailleurs qu'«il faudra veiller tout particulièrement à répondre aux besoins des groupes défavorisés».

Les interventions des Fonds structurels devraient s'aligner sur ces orientations et identifier les objectifs et les priorités d'action pour résoudre les problèmes des Roms. Elles devraient supprimer les clivages sociaux et faire progresser l'intégration des Roms dans la société. Les programmes ciblant les pays dans lesquels la situation des Roms est la plus urgente doivent traduire l'importance accordée à cette problématique par la Commission européenne et par l'État membre partenaire.

La plupart des interventions en faveur des Roms sont menées par le Fonds social européen (FSE). Le Fonds européen de développement régional peut également soutenir un large éventail d'actions, y compris en faveur des entrepreneurs, de l'octroi de microcrédits et de la création d'infrastructures.





Le présent document a vocation d'aide-mémoire. Il présente les éléments clés et une liste de questions à considérer dans le cadre de la programmation des Fonds structurels 2007-2013 en faveur de l'intégration des Roms. Même s'il va de soi que la législation en vigueur et bien sûr les orientations stratégiques communautaires prévalent en matière de définition ou d'interprétation, il propose un complément d'informations plus ciblées.

2. ÉLÉMENTS CLÉS ET LISTE DE QUESTIONS À CONSIDÉRER

Bonne gouvernance et partenariats

Q: Les Roms participent-ils aux débats concernant les cadres de référence stratégiques nationaux et les programmes opérationnels ainsi qu'à l'élaboration des projets?

L'expérience acquise dans la mise en œuvre d'autres sources de financement a montré que la participation des Roms est un facteur essentiel à la réussite des projets. Il faut garantir et renforcer leur participation à toutes les étapes, de la programmation au suivi, en passant par la planification et la mise en œuvre. L'absence des Roms dans les débats sur le cadre de référence stratégique national et les programmes opérationnels risque de porter préjudice aux projets par la suite. Leur participation à la programmation est particulièrement importante. Elle doit être facilitée, par exemple, par la participation aux débats d'organisations roms de la société civile.

En outre, l'élaboration des projets doit faciliter la collaboration entre les Roms et les autres intervenants, à l'instar de projets en faveur de l'égalité des chances tels que le programme PEACE. Les organisations qui prévoient déjà ce type de collaboration sont considérées comme des partenaires privilégiés. Les femmes des communautés roms jouent un rôle clé dans la résolution des problèmes liés à leurs communautés.

Q: Les partenariats entre les Roms et d'autres intervenants n'appartenant pas à la communauté sont-ils encouragés, en particulier en ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre des projets?

Les partenariats sont nécessaires non seulement avec les Roms, mais aussi avec les intervenants à tous les niveaux. Des partenariats efficaces doivent impliquer les autorités nationales, régionales et locales et les représentants d'entreprises, de la société civile et des communautés roms. La création de partenariats et l'augmentation de la participation nécessitent la mise en place de mécanismes appropriés et une approche étape par étape. Des ateliers réunissant les membres partenaires constituent un lieu propice à l'élaboration de méthodes de travail reposant sur la collaboration et à la résolution des problèmes de diversité.

Q: Les autorités municipales sont-elles impliquées? Des services d'assistance technique accompagnent-ils le renforcement des capacités?

Les autorités municipales et les représentants des Roms sont des partenaires importants. Les autorités municipales peuvent souvent servir de médiateur pour concilier les intérêts des différentes communautés locales, en particulier au cours des phases de planification et de mise en œuvre. Leurs capacités et leur sensibilité à la situation des Roms sont souvent essentielles à la réussite des interventions sur le terrain. On pourrait recourir à des services d'assistance technique à la mise en œuvre, à l'échelle locale, d'incitations institutionnelles et financières (par exemple, la suppression de l'obligation de cofinancement) pour conseiller les autorités municipales et les pouvoirs publics et les encourager à mettre au point et à mettre en œuvre des projets.

Q: La stratégie globale permet-elle de répondre aux besoins immédiats des Roms à l'échelle locale?

La combinaison d'approches descendantes et ascendantes est importante et favorise la compréhension mutuelle et la coopération.



Un chargé de liaison pourrait par exemple conseiller et garantir la coopération interministérielle pour aboutir à une approche globale.

Bonne planification

Q: Applique-t-on une approche globale ou met-on en œuvre des interventions ponctuelles?

En raison des multiples privations dont souffrent les communautés roms, la meilleure façon de s'attaquer à leur problématique est d'appliquer une approche globale multidimensionnelle, également appelée approche synergique, qui tente de considérer les diverses facettes du problème comme un tout. L'approche globale, à savoir la combinaison de mesures d'amélioration matérielle et de mesures non contraignantes, doit dans l'idéal combiner des activités dans le domaine de l'enseignement, de l'emploi, de la santé, de la lutte contre la criminalité, du logement, de la législation concernant les concentrations et de la lutte contre toute forme de discrimination, etc.

Q: Un plan global est-il en place?

Cette approche globale doit être assortie d'une analyse approfondie et de mesures d'intervention de grande envergure qui doivent être transposées dans un plan d'action à l'échelle des municipalités, des régions, des pays. Par exemple, chaque municipalité ou chaque groupe de municipalités concerné par le problème pourrait élaborer un plan de régénération à long terme destiné à lutter contre la discrimination envers les Roms. Le renforcement des capacités institutionnelles est susceptible de contribuer à l'élaboration de ce type de plans.

Q: Les intervenants à l'échelle locale, régionale, nationale et européenne collaborent-ils? Plus particulièrement, le plan national de la décennie pour l'intégration des Roms bénéficie-t-il d'un appui solide?

Il faut assurer la coordination et la complémentarité de toutes les sources de financement disponibles, notamment celles de l'Union européenne, des autorités nationales, régionales et locales, des institutions internationales, des ONG, etc. Elles doivent s'inscrire dans le cadre de la décennie pour l'intégration des Roms et des plans nationaux, régionaux et locaux.

Q: Existe-t-il un équilibre entre les actions à court terme et à long terme et sont-elles cohérentes?

Tout le monde s'accorde sur le fait que la planification de toute intervention à court terme en faveur des Roms doit se faire dans le cadre de plans à long terme. Les actions à court terme confèrent de la crédibilité et des avantages sur le plan politique. Quoi qu'il en soit, il convient d'adapter les interventions individuelles aux objectifs de développement à long terme et à d'autres politiques. La programmation des Fonds structurels, les programmes de la décennie pour l'intégration des Roms et les programmes nationaux pour la réforme de Lisbonne encouragent l'élaboration de plans à long terme relatifs à l'amélioration des conditions des Roms et à leur intégration dans les cadres de référence stratégiques nationaux pour la politique de cohésion.

Q: Veille-t-on suffisamment à ce que les Roms bénéficient des activités menées?

Il faut veiller en effet à ce que l'approche intégrée d'utilisation des Fonds structurels permette de résoudre les problèmes des Roms. Elle empêche la ghettoïsation et soutient l'objectif d'intégration des Roms dans la société. Dans le même temps, rien n'empêche de l'utiliser pour résoudre des situations spécifiques. Il faut tenir compte de la situation spécifique des Roms, par exemple le faible taux d'assiduité scolaire dans les écoles primaires, le taux élevé de décrochage scolaire, le taux élevé de mortalité et les conditions de vie difficiles en général.



Q: Accorde-t-on suffisamment d'attention à l'efficacité des fonds?

Les fonds existent, mais il faut améliorer leur efficacité. Les Fonds structurels, les donateurs internationaux et les sources nationales fournissent une grande part de l'aide financière. Le défi repose dans l'utilisation efficace des fonds en vue de l'amélioration effective et durable des conditions de vie des Roms. Il faut fixer des objectifs clairs, concevoir des indicateurs et suivre étroitement l'évolution de la situation.

Q: Les promoteurs de projets en faveur des Roms bénéficient-ils d'un volume satisfaisant d'argent au titre des Fonds structurels?

Il convient de veiller particulièrement à ce que les organisations de défense des Roms bénéficient d'argent disponible sur-le-champ. S'il s'agit d'un problème plus général, les ONG et les autres organismes chargés de cette problématique souffrent souvent particulièrement de l'insuffisance de fonds propres et de la difficulté d'obtenir des emprunts entre autres. Des dispositions doivent être prises pour lever les obstacles de ce type ou similaires.

Q: Recourt-on aux bonnes pratiques, en particulier pour favoriser plus globalement l'insertion sociale des Roms?

Il est indiqué de se fonder sur l'expérience acquise en vue de reproduire les bonnes pratiques et d'éviter les erreurs commises. Les activités financées dans le cadre du programme Phare en faveur des communautés roms ont servi de banc d'essai de la mise en œuvre future des Fonds structurels. L'étude thématique de l'aide apportée aux minorités roms dans le cadre du programme Phare de l'Union européenne présente des conclusions sans équivoque sur la durabilité et détaille les enseignements tirés.

Q: Envisage-t-on les microcrédits et d'autres modalités?

Des formes de financement innovantes pourraient se révéler particulièrement intéressantes pour les communautés roms. Les microcrédits pour l'entrepreneuriat individuel et collectif pourraient se révéler particulièrement utiles dans le cadre, par exemple, de l'initiative Jessica, qui prévoit un soutien communautaire pour un investissement durable dans les zones urbaines.

Questions spécifiques

Q: En dehors du financement, tient-on compte des obstacles?

Les autres obstacles qui entravent les activités de développement et de mise en œuvre des Fonds structurels en faveur des Roms sont, entre autres, les camps illicites et le problème sous-jacent de l'inscription à un domicile. La régularisation de la propriété et de l'inscription est une condition préalable aux projets de logement et d'infrastructure susceptibles d'améliorer les conditions de vie dans les quartiers roms et de permettre aux Roms de participer au système d'intégration, de bénéficier des avantages sociaux et d'accéder à l'enseignement.

Q: Que fait-on pour combattre la discrimination subie par les Roms dans la société?

Il faut également s'attaquer avec la plus grande urgence au problème sous-jacent de la discrimination. Les campagnes de lutte contre la discrimination qui visent les citoyens en général doivent sensibiliser aux pratiques discriminatoires et aux préjudices causés. Cette lutte s'inscrit dans la durée et revêt la plus haute importance. Les activités de sensibilisation parmi les Roms doivent illustrer les avantages de l'enseignement et de la formation en les encourageant à s'intégrer et en les informant sur leurs droits et leurs obligations. Elles doivent cibler la discrimination liée au sexe, présente dans les communautés roms.



Suivi

Q: A-t-on mis en place des structures de suivi spécifiques en toute transparence?

Un sous-comité rom ou un organisme similaire dans les structures de gestion des Fonds structurels pourrait garantir la coopération de tous les intervenants et le suivi des actions, qui s'en trouveraient facilités. Le suivi est particulièrement important dans le cadre d'une approche globale (lorsqu'une mesure d'aide prévue par un programme opérationnel vise en particulier les Roms), Le suivi et le compte rendu de l'incidence des Fonds structurels sur les Roms doivent être améliorés. Un suivi efficace exige tout d'abord la définition d'objectifs appropriés et de critères de sélection des projets. Il faut définir des indicateurs et des données de référence adéquats.

Q: Accorde-t-on une attention supplémentaire au suivi et met-on à profit les enseignements tirés des expériences antérieures?

La solution privilégiée pour utiliser les Fonds structurels est une approche d'intégration, qui, en l'occurrence, requiert des efforts de suivi accrus en vue de garantir que chaque fonds atteigne le groupe cible. Voilà pourquoi il faut planifier dès le départ les mécanismes de suivi et d'évaluation intermédiaire. Les fiches de projet doivent contenir cette planification et prévoir l'analyse des «enseignements tirés» ainsi que les cadres logiques appropriés accompagnés d'indicateurs.

Q: Les Roms sont-ils suffisamment représentés dans les mécanismes de suivi et d'évaluation?

Il convient d'encourager la participation active des Roms aux activités de suivi et d'évaluation. Il faut également favoriser l'autoévaluation et améliorer la communication, ce qui suppose de rendre compte de l'évolution en totale transparence, à l'aide de rapports d'avancement à l'intention des comités de suivi, qui précisent les avancées réalisées par les projets en faveur des Roms et de l'inclusion sociale.

Il est essentiel que les comités de suivi comptent des Roms parmi leurs membres.

Q: Ce point est-il réglé avec les responsables du suivi?

La restriction de la collecte de données sur les Roms pose un problème de suivi particulier aux autorités de gestion. Le fait que la directive relative à la protection des données personnelles n'interdit pas d'établir des statistiques anonymes fait l'objet d'un consensus. Celles-ci devraient suffire à un suivi et à une évaluation efficaces. Les indicateurs indirects constituent une autre solution. Cette problématique doit être analysée plus en profondeur au niveau national, mais la collecte ne devrait en tout cas pas constituer un obstacle.

POINTS SPÉCIFIQUES À CONSIDÉRER

Les problèmes qui suivent sont mis en évidence dès lors qu'ils sont les plus urgents pour les communautés roms. La liste n'est pas exhaustive mais permet d'illustrer la situation par des exemples concrets.

Enseignement

En Europe orientale, environ 50% de la population rom est âgée de moins de 20 ans et cette proportion ne cesse d'augmenter. Compte tenu du faible taux d'assiduité scolaire et de la surreprésentation de cette population dans les écoles spéciales pour les enfants handicapés mentaux et physiques, il est fort probable que, sans interventions politiques fortes accompagnées de programmes de grande envergure de renforcement des capacités et d'investissements, la prochaine génération de Roms vivra toujours dans une grande pauvreté et sera de plus en plus marginalisée et exclue. D'un pays à l'autre, 70 à 80% de la population rom ne dispose pas même d'un certificat d'enseignement primaire, tandis que très peu de Roms terminent les cycles de l'enseignement primaire et secondaire.



Les Fonds structurels soutiennent notamment:

- l'infrastructure scolaire;
- les infrastructures et le matériel préscolaires;
- la formation des enseignants et des assistants;
- des activités extrascolaires;
- l'enseignement supérieur.

Ils peuvent donc être utilisés pour compléter les programmes nationaux, régionaux et internationaux.

À considérer: *la pleine intégration des élèves et étudiants roms dans tous les établissements scolaires*. La solution à ce problème requiert une stratégie à long terme visant l'abolition des écoles ségrégationnistes aux abords des concentrations de Roms, des mesures efficaces en faveur de l'accès gratuit des enfants roms aux écoles «ordinaires» et la prévention de la ségrégation des enfants roms dans des classes séparées.

À court terme, les actions suivantes pourraient être menées, si elles n'existent pas encore:

- financer des études d'évaluation de la situation actuelle dans l'enseignement et proposer les mesures qui s'imposent;
- soutenir et stimuler la création de classes préparatoires pour les enfants roms qui ne parlent pas la langue nationale;
- instaurer des programmes d'encadrement, y compris pour les familles, un élément essentiel;
- prévoir des activités extrascolaires (par exemple une école des devoirs);
- stimuler l'emploi d'enseignants qui disposent des qualifications et des spécialisations appropriées;
- sensibiliser à la culture et à la diversité;
- introduire des assistants d'enseignement issus des communautés roms, qui pourront s'occuper des enfants roms dans le cadre d'un enseignement traditionnel;
- interdire la formation professionnelle précoce.

Emploi

Le taux de chômage élevé parmi les Roms est l'un des principaux facteurs d'exclusion sociale du groupe. Il est dès lors nécessaire de mettre rapidement en place des programmes de formation et pour l'emploi qui répondent aux exigences du marché du travail. Il convient de noter que l'offre de services sociaux pour les enfants et les personnes âgées est une condition de l'emploi des femmes.

Par ailleurs, le travail d'indépendant ou la création de coopératives ou de sociétés s'inscrivent également davantage dans la culture de travail et les pratiques des Roms. Les microcrédits peuvent donc se révéler utiles. Les coopératives et les sociétés existantes gérées par des Roms en Europe orientale pourraient servir de référence.

Enfin, en règle générale les Fonds structurels peuvent soutenir toutes les mesures susmentionnées.

Logement et habitat

Les quartiers roms isolés, qui ne sont pas inscrits à l'urbanisme et ne disposent pas d'infrastructures adéquates, constituent l'un des problèmes socio-économiques les plus importants des communautés roms.

- Le logement des Roms doit être inscrit au système de logement de la société dans son ensemble, la ghettoïsation devant être évitée.
- La résolution du problème du logement doit s'inscrire dans le cadre des autres programmes.
- La légalisation des camps illégaux des Roms doit être érigée en priorité, en tenant compte de la situation particulière de chaque camp.
- La pleine participation des Roms à l'amélioration de la situation est nécessaire.
- Les projets de logement doivent être abordables.



- Attention: la période de mise en œuvre d'un projet de logement est relativement longue.

L'habitat est intimement lié au logement. Il implique l'offre de services tels que la distribution d'eau, le chauffage, l'électricité, l'évacuation des déchets et doit être géré en concertation avec les Roms. Les Fonds structurels peuvent apporter une aide à toutes les mesures prises à cet égard, y compris et pour la première fois le logement social pour la période 2007-2013.

Santé

Afin d'atteindre un niveau de santé satisfaisant dans les communautés roms, il est nécessaire d'améliorer les normes sanitaires et d'intensifier les programmes de sensibilisation à la santé. Il faut particulièrement impliquer les Roms dans ces initiatives, dès lors qu'il s'agit d'un domaine fortement lié à la culture. Les Fonds structurels peuvent également être mis à contribution en l'occurrence.

Femmes roms

Il convient de promouvoir l'égalité des sexes en tant que valeur parmi les femmes roms afin qu'elles puissent participer à la vie sociale, économique, politique et publique et qu'elles puissent s'épanouir. Voici des exemples:

- Il est nécessaire d'améliorer la participation directe des femmes roms aux projets éducatifs en vue de lutter contre la discrimination.
- Il est nécessaire de faciliter l'accès des femmes roms à l'enseignement supérieur.
- Il faut mettre en œuvre des programmes en faveur des femmes roms chefs d'entreprise, etc.
- Il convient de promouvoir des campagnes de sensibilisation des hommes des communautés roms dans le cadre de la lutte contre l'inégalité des sexes au sein des communautés roms.

Les Fonds structurels peuvent grandement y contribuer.

Accès aux services

Le recrutement des Roms en tant que médiateurs ou agents interculturels s'est révélé efficace pour informer les Roms des services des différentes agences locales, notamment des services de soins de santé, des services sociaux et des services juridiques. Les Fonds structurels peuvent apporter une aide à la formation de ces médiateurs. On pourrait également mettre en place une structure pour garantir la durabilité de ce service de médiation.

Protection des spécificités ethniques et de la culture des Roms

On peut promouvoir la culture des Roms en tant que culture ethnique à part entière et en tant que partie intégrante de la culture nationale. Par exemple:

- On pourrait instaurer des centres culturels ou historiques dans les quartiers roms.
- On pourrait mettre en place des infrastructures et créer du matériel de formation pour soutenir des activités scolaires ou culturelles en faveur des Roms.

Participation des Roms à la vie politique

Le problème de la sous-représentation persistante des Roms dans la vie politique et dans les processus décisionnels doit bénéficier d'une plus grande reconnaissance. La mise en œuvre des Fonds structurels présente des perspectives (participation à des comités, affiliation à des partenariats, entre autres) et peut faciliter le recensement et la suppression des entraves, à la fois internes et externes, de manière à améliorer la participation des Roms à la vie politique et à développer leur culture politique. À cet égard, les problèmes des documents d'identité et de leur inscription en tant qu'électeurs doivent également être abordés.



Présence des Roms dans les médias nationaux

La participation des Roms aux programmes de radio et de télévision nationaux est également essentielle. Des programmes roms doivent être diffusés et des journalistes roms doivent être employés. Les Fonds structurels pourraient également accompagner la formation ou la fourniture de matériel.

Égalité raciale

L'assistance avec participation des Fonds structurels doit toujours être conforme à la directive 2000/43/CE relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique. Cette directive interdit toute discrimination directe et indirecte sur la base de la race et de l'origine ethnique et protège les Roms et les autres groupes ethniques de la discrimination dans le domaine de l'emploi, de l'enseignement et de la formation, de la sécurité sociale, des soins de santé, du logement et de l'accès aux biens et aux services.

Inclusion sociale

Outre les problèmes soulevés plus haut, dont bon nombre concernent l'inclusion sociale au sens classique du terme, il est utile d'envisager l'inclusion sociale dans son ensemble. De manière générale, il faut, parallèlement aux activités dans les domaines de l'enseignement et de l'emploi, également soutenir les services sociaux. Ces services doivent être adaptés de manière à être totalement accessibles et utilisés par les Roms.

Complémentarité avec d'autres programmes

L'aide en faveur des Roms au titre des Fonds structurels doit être complétée autant que possible par d'autres programmes et plans d'actions dont **les plans d'action de la décennie pour l'intégration des Roms**. Le programme communautaire pour l'emploi et la solidarité sociale, **Progress**, peut également contribuer à l'intégration des immigrés, des groupes vulnérables et des ressortissants de pays tiers. Le Fonds européen pour l'intégration des ressortissants des pays tiers peut également intervenir.

Pour plus d'information sur nos publications:

http://ec.europa.eu/employment_social/esf/discover/esf_library/publications_fr.htm



Informations complémentaires :

Service d'information de la DG Emploi, affaires sociales et égalité des chances

Unité «Communication»

B-1049 Bruxelles

Fax: (32-2) 296 23 93

E-mail: empl-info@ec.europa.eu

<http://ec.europa.eu/esf>