

Les politiques d'inclusion sociale dans l'UE : quel impact pour les Roms ?

Estelle Huchet

Juillet 2014

Avec le soutien de _____



L'Europe pour
les citoyens



Wallonie



FÉDÉRATION
WALLONIE-BRUXELLES



RÉGION DE
BRUXELLES-
CAPITALE

Pour la Solidarité – PLS

Fondé à Bruxelles en 2002, ***Pour La Solidarité – PLS*** est un laboratoire d'idées indépendant qui œuvre en faveur de l'Europe solidaire et durable. Engagé à penser et à construire l'amélioration sociétale, ***Pour la Solidarité – PLS*** met au service des décideurs ses réflexions et actions centrées sur la valeur de solidarité.

MISSIONS

En tant que think & do tank spécialisé en matières européennes, ***Pour la Solidarité*** se consacre à la formulation de propositions et recommandations de politiques publiques, à l'accompagnement personnalisé d'acteurs publics et privés sous forme de conseil et de formation et à la gestion d'espaces pluriels d'information et de dialogue.

FAIRE RÉSEAU

Animé par la volonté de créer des liens de coopération, ***PLS*** conseille les acteurs clés (pouvoirs publics, entreprises et organisations de la société civile) et les fédère en un vaste réseau ouvert de partenaires européens. Grâce à cette communauté d'alliances, ***Pour la Solidarité – PLS*** développe de nombreux projets transnationaux.

COLLECTION ÉDITORIALE

Pour la Solidarité – PLS édite une série de publications périodiques, disponibles en version papier et digitale sur son portail web. Les Cahiers Pour la Solidarité présentent les résultats de recherches comparatives européennes, les Working Papers donnent un éclairage sur des enjeux d'actualité, les Études & Dossiers apportent analyse et réflexion sur des sujets innovants. Le Télex Pour la Solidarité, lettre électronique mensuelle, permet de suivre l'actualité européenne.

VEILLE EUROPÉENNE

Quatre Observatoires européens et leurs newsletters consultables en ligne, recensent de façon thématique les bonnes pratiques et l'actualité en matière d'Économie sociale, de Diversité, de Participation citoyenne et de Logement durable.

FAVORISER LE DIALOGUE

PLS organise et participe à de nombreuses rencontres et conférences au niveau européen. Sa présence à Bruxelles et son réseau de partenaires dans les États membres lui permettent d'être présent dans des lieux de discussion pour échanger et débattre de l'avenir de l'Europe solidaire et durable.

DE L'IDÉE AU PROJET

Fort de son expérience décennale en matière d'accès aux financements européens, ***Pour la Solidarité*** multiplie les initiatives sur le terrain et accompagne les acteurs politiques, économiques et sociaux en délivrant de façon dédiée des services de conseil, de formation et de veille spécialisée.

Pour la Solidarité – PLS concentre ses activités sur cinq axes directeurs :

- Affaires sociales
- Économie sociale
- Responsabilité sociétale des entreprises (RSE) et Diversité
- Développement durable
- Participation citoyenne

Sommaire

Sommaire	3
Avant-propos	4
Introduction.....	5
I. L'inclusion sociale en Europe	6
1. 2001-2010, les débuts de la MOC sociale	6
2. Europe 2020 : la stratégie sociale réactualisée.....	6
3. L'UE, fer de lance de la diversité	7
4. Trois questions à Dominique Bé (Commission européenne, DG EMPL)	9
II. Le rôle de l'UE dans l'inclusion sociale des Roms	10
1. La position schizophrène de l'UE à l'égard des Roms.....	10
1.1 La nécessité d'une « meilleure intégration des Roms »	10
1.2 Une politique migratoire contreproductive	11
2. L'obstacle des moyens à disposition des acteurs	12
2.1 Partager les coûts d'une politique inclusive	12
2.2 Agir avec les communautés roms	13
Conclusion.....	14
Bibliographie	15

Avant-propos

Sur les 6 millions de Roms vivant dans l'Union européenne (UE), 1 à 2 millions connaissent une situation de précarité extrême. La répartition transnationale des Roms sur divers territoires nationaux justifie une intervention communautaire en la matière. Pourtant, et malgré l'urgence de la situation, les acteurs continuent de se renvoyer la balle. Confronté à la réalité du quotidien, les collectivités territoriales choisissent bien souvent la solution de l'expulsion, justifiée par un argumentaire sécuritaire et sanitaire simplificateur, ne faisant que déplacer le problème dans l'espace et dans le temps.

Les diverses publications des associations de défense des minorités exhortent pourtant à l'action. L'exclusion de ces populations est d'autant plus inacceptable que ces minorités font l'objet de préjugés raciaux, entretenant discours de haine et actes de violence intolérables. La situation des Roms en Europe atteste bien de la caducité du modèle d'*intégration* sociale, basé sur l'assimilation de la culture dominante. Seule une démarche multilatérale d'*inclusion* sociale, porteuse du respect des diversités, constituera une réponse durable aux questionnements identitaires de nos sociétés.

En écho aux valeurs fondatrices de l'Union européenne (UE) et au regard de l'ambition affichée de *Pour la Solidarité - PLS* de soutenir la diversité et l'inclusion sociale en Europe, ce nouveau Working Paper présente les dispositifs européens à solliciter pour mettre en actes les valeurs d'égalité que nous défendons.

Denis Stokkink, Président de *Pour la Solidarité - PLS*

Introduction

Vendredi 13 juin, la presse française s'indignait du lynchage d'un jeune Rom par une douzaine de personnes, à Pierrefitte-sur-Seine, en région parisienne. En réaction à cet acte de violence, Laurent El-Ghozi¹, porte-parole du collectif Romeurope, insistait pour que l'affaire soit traitée comme les autres, sans « sur-stigmatisation » du fait de l'appartenance ethnique de la victime. À l'été 2013, des familles avaient été la cible d'attaques à l'acide, place de la République à Paris², tandis qu'en République tchèque, des groupes d'extrême droite organisaient des manifestations anti-Roms dans des dizaines de villes du pays³. Dans ce climat de défiance généralisée à l'égard des Roms, les réactions ambivalentes des gouvernements en place inquiètent les associations de défense des minorités.

Si la Commission européenne a fait de la lutte contre les discriminations et l'égalité des chances un de ses engagements majeurs depuis le début des années 2000, les politiques d'inclusion sociale en Europe restent placées sous la houlette de l'inter-gouvernementalisme. Les outils de coordination et les actes législatifs pris par l'UE pour inciter les États membres à agir doivent ainsi concilier avec les sensibilités nationales. À l'opposé du modèle du « one size fits all », les politiques communautaires à l'égard des Roms mettent un point d'honneur à adapter les mesures aux besoins des populations locales et aux caractéristiques des territoires.

Dans le prolongement d'une première note décrivant la place des Roms dans nos sociétés, ce nouveau Working Paper revient sur les dispositifs communautaires d'inclusion sociale. La déclinaison de ces politiques à l'égard des Roms constitue un véritable enjeu de coopération horizontale et verticale, nécessitant de dépasser les clivages institutionnels et les frontières culturelles nationales.

¹ « Lynchage d'un jeune Rom : appel à cesser la "stigmatisation" », article du 17 juin 2014, disponible sur www.lemonde.fr : <http://bit.ly/U9R7p1>

² FOUTEAU, Carine, « Des familles roms agressées "à l'acide" à Paris », article du 05 février 2014, disponible sur www.mediapart.fr : <http://bit.ly/1vPSqa7>

³ AMNESTY INTERNATIONAL, *Nous réclamons justice. L'Europe doit protéger davantage contre les violences racistes*, avril 2014.

I. L'inclusion sociale en Europe

1. 2001–2010, les débuts de la MOC sociale

Alors que les compétences sociales relèvent principalement des États membres et de leurs collectivités locales, l'Union européenne utilise la MOC, méthode ouverte de coordination, comme **instrument non-contraignant** de coordination des objectifs nationaux⁴. Instrument intergouvernemental instauré en 2000 pour partager les meilleures pratiques nationales dans un domaine, la MOC permet d'aborder à l'échelon européen des thématiques jusque-là réservées aux États membres⁵. Malgré les nombreux obstacles à l'élaboration d'une politique sociale communautaire, ces dispositifs d'évaluation par les pairs ont progressivement fait entrer les politiques sociales dans l'arène des débats européens.

En 2001, un an après la création de la **MOC inclusion sociale** au sommet de Nice, le sommet de Laeken étend l'outil aux pensions et systèmes de retraites. Trois ans plus tard, ce sont les soins de santé qui font l'objet d'une telle coordination. L'extension de l'outil vers de plus en plus de domaines justifie, en 2005, la fusion des MOC « inclusion », « pension », « soins de santé » en une « MOC sociale unique »⁶ structurée par des objectifs communs. Bien que la stratégie de Lisbonne révisée la même année ait vu ses objectifs réduits à deux (croissance et emploi)⁷, une communication rappelait, en 2008, la nécessité de voir l'impact social de chacune des politiques de l'UE évalué par la Commission⁸, renforçant ainsi l'enjeu de coordination horizontale de la MOC⁹.

2. Europe 2020 : la stratégie sociale réactualisée

La crise économique et financière venue des États-Unis en 2008 ayant conduit les exécutifs nationaux à prendre le chemin de l'austérité, les dix ans de la stratégie de Lisbonne se concluent sur une précarisation des classes moyennes, une augmentation du nombre de travailleurs pauvres et une **hausse généralisée de la pauvreté** en Europe¹⁰. Dans l'optique d'une croissance inclusive, la nouvelle stratégie décennale « UE 2020 » prévoit deux initiatives phare : (1) une plateforme européenne pour la sortie de 20 millions de personnes de la pauvreté et de l'exclusion sociale et (2) une stratégie pour les compétences nouvelles et les emplois de qualité visant de porter à 75% le taux d'emploi de la population en âge de

⁴ FRIEDRICH EBERT STIFTUNG, « L'Europe sur la voie d'une Union sociale ? Un état des lieux de l'«Agenda social renouvelé» de la Commission européenne », *Idées pour une Europe sociale*, mars 2009, page 5.

⁵ POUR LA SOLIDARITÉ, *La politique belge et européenne en matière d'inclusion sociale*, Working Paper, avril 2008.

⁶ « Un nouveau cadre pour la coordination ouverte des politiques de protection sociale et d'inclusion sociale », sur europa.eu : <http://bit.ly/SQg5by>

⁷ OBSERVATOIRE SOCIAL EUROPÉEN, «De Lisbonne à Europe 2020 : une nouvelle direction pour la stratégie économique de l'Union européenne?», *Briefing Paper*, n°2, Avril 2010.

⁸ COM(2008) 418 final.

⁹ « Le renforcement de la méthode ouverte de coordination en matière de protection et d'inclusion sociale », sur europa.eu : <http://bit.ly/1ydlvNS>

¹⁰ OBSERVATOIRE SOCIAL EUROPÉEN, *op. cit.*, avril 2010, p. 22–23.

travailler (20–64 ans)¹¹. Cette nouvelle stratégie ne permet pas de dépasser la coordination intergouvernementale en matière sociale. Pire, la MOC sociale intègre le respect des règles budgétaires dans son cadre réflexif¹².

Début 2013, la Commission a néanmoins tâché de mettre davantage l'accent sur la **croissance et la cohésion sociale** par le biais du paquet « investissements sociaux »¹³. Ce paquet fournit aux États des orientations pour une meilleure efficacité de leurs politiques sociales, en cohérence avec les cinq domaines d'action identifiés dans le cadre de la plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale, à savoir : la mise en œuvre de mesures transversales (relatives au marché du travail, à l'éducation, au logement, etc.) ; la meilleure utilisation des fonds, notamment du FSE ; la promotion de la fiabilité des données ; l'accentuation des partenariats avec la société civile ; le renforcement de la coordination des politiques nationales par la MOC sociale¹⁴.

3. L'UE, fer de lance de la diversité

L'inclusion socio-économique des populations marginalisées ne peut néanmoins justifier un modèle assimilationniste, bafouant la diversité des communautés de l'UE. Conscientes de cette richesse, les institutions communautaires se sont ainsi attachées à développer un cadrage législatif de lutte contre les discriminations. La **directive sur l'égalité raciale** de 2000¹⁵ forme la première pierre d'une série d'actes législatifs parmi lesquels plusieurs communications de la Commission en 2005¹⁶ et en 2008¹⁷ rappellent l'engagement communautaire pour l'égalité des chances. La directive de 2000 a ainsi autorisé la création d'actions positives en faveur des populations discriminées. Face à ces impératifs législatifs, les États ont par ailleurs été incités à sensibiliser les citoyens européens aux droits et obligations relatifs à la diversité, afin d'améliorer la connaissance des recours possibles à disposition des victimes en matière de discrimination¹⁸. Depuis décembre 2009, la Charte des droits fondamentaux a d'ailleurs une force juridique obligatoire¹⁹.

Le rapport de 2010 de la FRA²⁰ relatif à l'impact de la directive sur l'égalité raciale de 2000 atteste de la **pertinence d'un cadrage européen** en la matière : la directive a ainsi permis la création de mesures antidiscriminatoires, jusque-là inexistantes, dans dix États²¹ de l'UE. Le

¹¹ COMMISSION EUROPÉENNE, « Europe 2020 », sur ec.europa.eu : <http://bit.ly/112LinC>

¹² OBSERVATOIRE SOCIAL EUROPÉEN, *op. cit.*, avril 2010, p. 24.

¹³ COMMISSION EUROPÉENNE, « Investissements sociaux : la Commission encourage vivement les États membres à mettre l'accent sur la croissance et la cohésion sociale », sur ec.europa.eu : <http://bit.ly/1i5IB5h>

¹⁴ COMMISSION EUROPÉENNE, « Plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale », sur ec.europa.eu : <http://bit.ly/1vAcrBA>

¹⁵ Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique.

¹⁶ COM(2005) 224.

¹⁷ COM(2008) 420 final.

¹⁸ AGENCE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UE (FRA), *La directive sur l'égalité raciale : application et défis*, 2012 et COMMISSION EUROPÉENNE, « Lutte contre la discrimination », sur ec.europa.eu : <http://bit.ly/1i61MvM>

¹⁹ « Charte des droits fondamentaux », sur europa.eu : <http://bit.ly/1nerz0X>

²⁰ AGENCE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UE (FRA), *op. cit.*, 2012.

²¹ Ces pays sont la Bulgarie, Chypre, l'Espagne, l'Estonie, la Hongrie, la Lituanie, la Pologne, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie.

rapport témoigne également d'une meilleure sensibilisation de l'opinion au problème de la discrimination, l'activisme européen en la matière ayant conféré une plus grande légitimité aux initiatives visant à l'égalité raciale en Europe. Il n'empêche que, dix ans après son adoption, la directive fait encore face à plusieurs obstacles empêchant la bonne réalisation de ses ambitions. Les recours administratifs et juridiques pour défendre l'égalité restent encore relativement méconnus par les principaux concernés, à savoir les minorités ethniques et les partenaires sociaux. Ces minorités sont d'ailleurs découragées à plusieurs titres : frais de justice, crainte de conséquences négatives, sentiment que rien ne changera... Les organisations volontaires à même d'apporter de l'aide aux victimes sont, quant à elles, bridées par un mandat restrictif ne leur permettant pas d'intenter des actions en justice.

Trois questions à Dominique Bé, chef d'équipe « Inclusion sociale et réduction de la pauvreté », à la DG Emploi et Affaires sociales de la Commission européenne

· Pour la Solidarité : Dominique Bé, en tant que chef d'équipe « Inclusion sociale et réduction de la pauvreté », à la DG Emploi et Affaires sociales, quelle est votre vision de la situation des Roms en Europe ?

· Dominique Bé : Les Roms sont la minorité ethnique la plus importante d'Europe. Bien qu'établis en Europe depuis des siècles les Roms sont encore trop souvent fortement discriminés. Il en résulte un taux très élevé d'exclusion socio-économique et un handicap significatif en termes d'accès à l'éducation, à l'emploi, à la santé et au logement. Dans le contexte de la crise démographique qui frappera l'Europe dans les prochaines années, l'intégration des Roms devient toutefois une priorité non seulement morale mais aussi économique.

· Pour la Solidarité : Le projet pilote ROMED2 se terminera en mars 2015, de même que touchera à sa fin la décennie de l'inclusion des Roms 2005-2015. Quels sont les projets futurs et ambitions de la Commission pour l'inclusion sociale des Roms ?

· Dominique Bé : Le cadre européen pour l'intégration des Roms qui a été adopté en 2011 guide l'action de l'UE et des États membres d'ici à 2020. La Commission poursuivra ses efforts pour promouvoir l'intégration des Roms à tous les niveaux pertinents, en particulier au niveau national et au niveau local. Elle s'efforcera notamment de renforcer la capacité des autorités locales et des organisations de la société civile à mettre en oeuvre des mesures en faveur de l'inclusion des Roms

· Pour la Solidarité : Au regard de l'évaluation mitigée de la situation des Roms présentée en avril dernier par la Commission européenne et la réticence des élus à s'engager pour les Roms, quels sont les moyens de l'UE d'inciter les acteurs publics locaux et nationaux à agir ?

· Dominique Bé : L'intégration des Roms relève pour l'essentiel de compétences nationales et donc des administrations nationales et locales. La Commission a déjà mis à leur disposition un cadre politique ainsi que des moyens financiers. Elle poursuivra ses efforts pour accompagner la mise en oeuvre des stratégies nationales et locales ainsi qu'une meilleure utilisation des fonds UE.

II. Le rôle de l'UE dans l'inclusion sociale des Roms

Dans ce contexte européen de lutte contre les discriminations, les Roms occupent une place prépondérante depuis 2010. Néanmoins, mise au regard des politiques d'immigration, la démarche européenne pour l'inclusion sociale des Roms semble quelque peu mise à mal.

1. La position schizophrène de l'UE à l'égard des Roms

1.1 La nécessité d'une « meilleure intégration des Roms »

Si quelques initiatives se sont faites connaître à partir de 2008 (plateforme européenne pour l'insertion des Roms pour l'échange de bonnes pratiques), les **politiques d'intégration** spécifiques aux Roms ont trouvé naissance dans la communication de la Commission du 7 avril 2010²². Un an plus tard, le cadre européen en faveur de l'intégration des Roms²³ fixait trois piliers pour la mise en œuvre de cette politique :

- Un **pilier politique**, tout d'abord, obligeant les États membres à adopter une stratégie nationale en cohérence avec le contexte local d'ici 2020. Cette déclinaison nationale de la stratégie européenne impliquait notamment la désignation d'un point de contact affecté à la coordination de la politique de l'État en question avec l'UE. Ces stratégies nationales ont ensuite été évaluées par la Commission en 2012 sur la base des données transmises par les États, leurs collectivités et la société civile.
- Un **pilier juridique**, ensuite, s'est constitué à partir de la directive sur l'égalité raciale de 2000. Dans le prolongement des actes législatifs adoptés par l'UE, les États membres ont adopté en 2013 une recommandation²⁴ (non-contraignante) insistant sur le développement des stratégies nationales dans quatre domaines communs à l'ensemble des États membres : éducation, emploi, soins de santé et logement. La recommandation relevait également la pertinence d'une déclinaison locale des stratégies via des dispositifs de coopération décentralisée.
- Un **pilier financier**, enfin, a permis de donner une plus grande priorité à l'inclusion sociale dans la dernière phase de programmation des fonds structurels (2014–2020).

Depuis quelques années, l'UE semble ainsi mettre un point d'honneur à travailler à une « meilleure intégration »²⁵ de la première minorité ethnique d'Europe. Le 4 avril 2014, le 3^{ème} sommet sur les Roms rappelait ainsi la nécessité d'**accentuer encore les progrès** en la matière, notamment dans les États connaissant une forte population rom. Domaine d'expertise nouveau au sein de l'exécutif européen, les politiques à destination des Roms connaissent encore des ajustements.

²² « Intégration sociale et économique des Roms », sur [europa.eu](http://bit.ly/1qbFCbC) : <http://bit.ly/1qbFCbC>

²³ « Stratégies nationales d'intégration des Roms : cadre européen commun », sur [europa.eu](http://bit.ly/UKLdv7) : <http://bit.ly/UKLdv7>

²⁴ COMMISSION EUROPÉENNE, « Adoption du premier instrument juridique de l'UE relatif à l'inclusion des Roms », sur [ec.europa.eu](http://bit.ly/1iFR75X) : <http://bit.ly/1iFR75X>

²⁵ Formule utilisée par la Commission européenne sur son site [ec.europa.eu](http://bit.ly/1sqliGD) : <http://bit.ly/1sqliGD>

Axelle Cheney, responsable des politiques d'anti-discrimination et de coordination des questions Roms à la DG Justice, expliquait ainsi le tournant pris par la Commission depuis un an **vers les collectivités locales**. Ayant pris conscience de la nécessité de renforcer les moyens des acteurs de terrain, la Commission lancera un appel à l'été 2014 visant à identifier les besoins des villes en matière de coopération. La difficulté des collectivités locales, notamment des nouveaux États membres, à mettre en place des mesures opérationnelles en faveur de l'intégration des Roms nécessite de mieux informer sur l'ingénierie de projet européen, les procédures de recours aux fonds structurels et les solutions innovantes testées dans le cadre de projets pilotes²⁶.

1.2 Une politique migratoire contreproductive

La dénomination des politiques communautaires pour « l'intégration » des Roms fait écho aux déclarations de la Commissaire à la justice, Viviane Reding qui, le 16 janvier 2014, laissait entendre que les Roms étaient partiellement responsables de leur exclusion²⁷. Ces oscillations entre nécessité d'intégration et principe d'inclusion²⁸ révèlent le manque de cohérence entre les différentes approches communautaires. La précarité des populations marginalisées, dont entre 1 et 2 millions de Roms font partie, constitue un **enjeu transversal** et multi-niveaux. La multitude de services concernés au sein de la Commission par la question des Roms (DG Justice, DG Emploi et Affaires sociales, DG Affaires intérieures...) en atteste. Or, les politiques menées par chacune de ces directions s'avèrent contradictoires. D'aucuns vont jusqu'à qualifier les politiques d'inclusion sociale d'« *emplâtre sur une jambe de bois* »²⁹, venu panser les plaies de politiques d'immigration ayant elles-mêmes piégé les Roms dans une situation de marginalisation inexorable.

Même en cas de situation d'exclusion dans leur pays d'origine, les Roms ne sont pas autorisés à en sortir : le Protocole d'Aznar, additionnel au traité d'Amsterdam de 1997, pose un principe de **présomption de sûreté** au sein de l'UE, les discriminations subies par les Roms ne suffisant pas à justifier un statut de réfugié. La gestion proactive des flux migratoires par des visites de dissuasion à l'émigration dans les Balkans et l'alourdissement de la charge de la preuve pour les demandeurs d'asile renforcent encore les barrières à l'immigration intra-européenne. Les politiques migratoires de l'UE, au premier rang desquelles la directive de 2004 relative à la liberté de circulation dans l'UE³⁰, justifient les expulsions menées par les États membres. Ceux-ci ont ainsi pu invoquer l'argument d'une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale nationale pour justifier de mesures d'éloignement. L'ONG Human Rights Watch s'inquiétait à ce titre du risque que cet

²⁶ Interventions d'Axelle Cheney à l'occasion de la conférence « Une nouvelle dynamique pour l'intégration des populations Roms » organisée par la représentation de la région Île-de-France après de l'UE, le 11 juin 2014.

²⁷ « *Beaucoup de Roms vivent dans une grande pauvreté, (...) ils quittent leurs pays d'origine parce qu'ils n'y ont pas d'avenir. (...) Les États membres doivent s'engager [à résoudre ces problèmes], mais les populations roms doivent aussi avoir la volonté de s'intégrer et d'avoir un mode de vie normal* ». Extrait d'une interview accordée à Euronews, le 16 janvier 2014. Disponible sur www.euronews.com : <http://bit.ly/1imN2os>

²⁸ A titre d'exemple, l'Union européenne parle de politique d'« intégration » à l'égard des Roms, mais se fixe dans le cadre de la stratégie UE 2020 de lutter contre la pauvreté entre autres par une meilleure utilisation des fonds de l'Union pour soutenir l'« inclusion » sociale.

²⁹ CIRÉ, *Les « Roms » face aux politiques européennes*, Juillet 2012, p. 10.

³⁰ Directive 2004/38/CE.

argumentaire entraîne des renvois systématiques sur « *la simple hypothèse que [les Roms] pourraient un jour bénéficier du système social* »³¹.

Faisant fi des **constats alarmants** dressés par les ONG sur la situation des Roms migrants dans leur pays d'origine, les expulsions des Roms continuent d'être coordonnées par Frontex, l'agence pour la gestion des frontières extérieures de l'UE. Poussés à l'exil par les discriminations et la précarité subies dans leurs États d'origine, sans État d'accueil à même de mettre en place une politique d'inclusion sociale durable, les Roms migrants font les frais de la **politique schizophrène de l'UE**. Les recommandations communautaires divergentes restent bien silencieuses quant à la gestion des affaires courantes, laissant aux États la responsabilité d'assumer, avec leurs collectivités, les conséquences de ce cadrage décousu.

2. L'obstacle des moyens à disposition des acteurs

2.1 Partager les coûts d'une politique inclusive

La répartition des Roms sur le territoire européenne pose la question de l'échelon responsable de leur inclusion. Au sein même des États européens, la dispersion inégale des communautés fait peser sur certaines collectivités des impératifs d'actions plus pressants qu'ailleurs. **À qui, alors, de prendre en charge** les mesures d'inclusion développées par les acteurs de terrain ? Pour atteindre les objectifs fixés par le cadre européen en matière d'inclusion sociale, l'UE a mis en place des outils de financement via les mécanismes des fonds structurels. Aux États membres ensuite de s'assurer de leur juste répartition.

Paradoxalement, ces fonds ont été particulièrement peu utilisés dans les pays où habite la majorité des Roms. Le manque de cofinancements nationaux, bien que modulés en fonction du niveau de richesse, et l'absence de compétences pour l'utilisation des fonds agissent comme des entraves à l'accès de certains acteurs aux **financements européens**. Sur la période 2014–2020, le Fonds social européen (FSE) se voit pourtant doté de 80 milliards d'euros pour le financement d'investissements en faveur de l'emploi, de l'inclusion sociale et du capital humain³². 20% du fonds, soit environ 16 milliards, seront alloués à des projets de lutte contre l'exclusion sociale, à la condition qu'une « *stratégie nationale appropriée d'intégration des Roms [soit] en place* »³³. Ce mécanisme de conditionnalité ex-ante devrait permettre de parer à certaines polémiques semblables à celle ayant dénoncé la redirection de fonds structurels destinés à la Bulgarie et la Roumanie vers l'Allemagne³⁴.

Devant la complexité des flux de populations et la diversité des situations socioéconomiques des communautés, la question du « comment » ne pose pas seulement le problème des ressources financières. Il s'agit tout autant de reconnaître l'intérêt commun des États

³¹ HUMAN RIGHTS WATCH, « Le respect par la France de la Directive européenne relative à la liberté de circulation et l'éloignement de ressortissants européens appartenant à la communauté rom », Juillet 2011.

³² POUR LA SOLIDARITÉ, *Le Fonds social européen (FSE) dans le budget européen 2014–2020 : état des lieux et enjeux pour l'économie sociale*, Working Paper, Février 2012.

³³ COMMISSION EUROPÉENNE, Mémo « Intégration des Roms : évaluation de la Commission pour 2014 sous forme de questions / réponses », Bruxelles, 4 avril 2014.

³⁴ « La Commission dément attribuer des fonds structurels pour les Roms à l'Allemagne », 29 août 2013, sur www.euractiv.fr : <http://bit.ly/1nesn5Z>

européens à agir dans le même sens et en partenariat avec les premiers concernés, à savoir les communautés roms.

2.2 Agir avec les communautés roms

Faire dialoguer les acteurs, c'est notamment l'objet du **programme ROMED**, dont le deuxième volet a été lancé en octobre 2013. Après deux ans de préparation dans 22 pays et plus de 1 000 médiateurs formés, ROMED2 vise à soutenir la participation des citoyens roms à la gouvernance démocratique dans plusieurs États européens³⁵. En jouant les intermédiaires entre les institutions publiques et les communautés roms dont ils sont eux-mêmes issus, ces médiateurs permettent de faciliter l'accès des Roms à l'emploi, aux soins de santé, à l'éducation et au logement. Dans le même temps, le Conseil de l'Europe et la Commission ont soutenu une nouvelle initiative à même d'accompagner les autorités locales dans leur démarche de traduire les stratégies nationales d'intégration des Roms au local : lancé le 2 octobre 2013, le **programme ROMACT**³⁶ vise à renforcer les capacités des collectivités locales et régionales à agir en faveur de l'intégration des Roms. Pendant un an, le programme tâchera de mobiliser les élus à travers un dialogue étroit avec les communautés roms permettant de mieux identifier leurs besoins et les moyens pertinents d'y répondre. Ces deux programmes complémentaires ne seront néanmoins pas suffisants pour assurer la participation citoyenne des Roms³⁷, leur garantir l'accès au logement, à l'éducation, à la santé et offrir les conditions de leur pleine intégration sur le marché du travail³⁸. La participation des communautés à leur intégration sera indispensable pour rendre effectives les valeurs démocratiques aux racines de la construction européenne.

³⁵ Les pays bénéficiaires du programme ROMED sont : l'Albanie, la Belgique, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, la République tchèque, la France, l'Allemagne, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, le Portugal, la République de Moldova, la Roumanie, la Fédération de Russie, la Serbie, la Slovaquie, l'Espagne, l'ex-République yougoslave de Macédoine, la Turquie, l'Ukraine, le Royaume-Uni et le Kosovo. Pour plus d'informations, visionner la Prezi « ROMED2 », sur : <http://prezi.com/azta0p2ppngo/romed-2/> ou visiter le site du programme : <http://romed.coe-romact.org/fr>

³⁶ Le programme ROMACT vise à soutenir 40 municipalités dans 10 pays de l'UE (la Belgique, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, le Portugal, la Roumanie, la Slovaquie et l'ex-République yougoslave de Macédoine). Pour plus d'informations, visiter le site du programme : <http://coe-romact.org/>

³⁷ POUR LA SOLIDARITÉ, *Quelle place pour les Roms dans l'Union européenne ?*, Working Paper, juillet 2014.

³⁸ Discours du secrétaire général du Conseil de l'Europe, Thorbjørn Jagland, lors du Congrès des médiateurs roms de janvier 2013, disponible sur le site du service extérieur de l'UE, [eeas.europa.eu : http://bit.ly/1oEbFDN](http://bit.ly/1oEbFDN)

Conclusion

Les mesures mises en place pour lutter contre les discriminations à l'égard des personnes roms constituent des solutions partielles. Si les sanctions infligées, notamment par la Cour européenne des Droits de l'Homme, ne peuvent suffire à faire changer les mentalités, le court-termisme au cœur de la logique par projets ne permettra pas non plus d'apporter une solution durable à l'enjeu de l'inclusion sociale des Roms.

Depuis les années 2000, l'Union européenne s'est particulièrement investie dans la défense de l'égalité et de la diversité. Cet engagement pour la défense des droits fondamentaux ne l'a pas empêchée de mener des politiques d'immigration sévères. Le double discours communautaire à destination des États membres, exhortant à l'inclusion par la rédaction de stratégies nationales mais soutenant les mesures d'éloignement, entretient le manque de courage politique au niveau local et national.

Les acteurs non-gouvernementaux et les associations se mobilisent pour sensibiliser la société civile à l'urgence de la situation. Mais le changement des représentations, pendant indispensable d'une meilleure cohésion sociale, ne pourra faire l'économie d'une implication de l'ensemble des acteurs et d'une mise en cohérence des dispositifs. Contrairement aux discours simplificateurs faisant peser la marginalisation sur les seuls exclus, l'inclusion n'est pas l'affaire de l'Autre ; bien au contraire, elle est la responsabilité de chacun.

Bibliographie

Études et publications

AMNESTY INTERNATIONAL, *Nous réclamons justice. L'Europe doit protéger davantage contre les violences racistes*, avril 2014.

AGENCE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UE (FRA), *La directive sur l'égalité raciale : application et défis*, 2012.

CIRÉ, *Les « Roms » face aux politiques européennes*, juillet 2012.

EURACTIV, « La Commission dément attribuer des fonds structurels pour les Roms à l'Allemagne », article du 29 août 2013, sur www.euractiv.fr : <http://bit.ly/1nesn5Z>

FOUTEAU, Carine, « Des familles roms agressées "à l'acide" à Paris », article du 05 février 2014, disponible sur www.mediapart.fr : <http://bit.ly/1vPSqaZ>

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG, « L'Europe sur la voie d'une Union sociale ? Un état des lieux de l'"Agenda social renouvelé" de la Commission européenne », *Idées pour une Europe sociale*, mars 2009.

HUMAN RIGHTS WATCH, « Le respect par la France de la Directive européenne relative à la liberté de circulation et l'éloignement de ressortissants européens appartenant à la communauté rom », juillet 2011. Document remis à la Commission européenne.

LE MONDE.FR, « Lynchage d'un jeune Rom : appel à cesser la "stigmatisation" », article du 17 juin 2014, disponible sur www.lemonde.fr : <http://bit.ly/U9R7p1>

OBSERVATOIRE SOCIAL EUROPÉEN, "De Lisbonne à Europe 2020 : une nouvelle direction pour la stratégie économique de l'Union européenne?", *Briefing Paper* n°2, avril 2010.

POUR LA SOLIDARITÉ, *Quelle place pour les Roms dans l'Union européenne ?*, Working Paper, juillet 2014.

POUR LA SOLIDARITÉ, *Inégalités de santé : quel rôle pour l'Union européenne ?*, Working Paper, mai 2014.

POUR LA SOLIDARITÉ, *Le Fonds Social européen (FSE) dans le budget européen 2014-2020 : état des lieux et enjeux pour l'économie sociale*, Working Paper, février 2012.

POUR LA SOLIDARITÉ, *La politique belge et européenne en matière d'inclusion sociale*, Working Paper, avril 2008.

Documents officiels

COMMISSION EUROPÉENNE, Mémo « Intégration des Roms : évaluation de la Commission pour 2014 sous forme de questions / réponses », Bruxelles, 4 avril 2014.

COMMISSION EUROPÉENNE, Communication, *Non-discrimination et égalité des chances: un engagement renouvelé*, 2008. COM(2008) 420 final.

COMMISSION EUROPÉENNE, Communication, *Un engagement renouvelé en faveur de l'Europe sociale: renforcement de la méthode ouverte de coordination pour la protection sociale et l'inclusion sociale*, 2008. COM(2008) 418 final.

COMMISSION EUROPÉENNE, Communication, *Stratégie-cadre pour la non-discrimination et l'égalité des chances pour tous*, 2005. COM(2005) 224.

COMMISSION EUROPÉENNE, Livre vert, *Égalité et non-discrimination dans l'Union européenne élargie*, 2004. COM(2004) 379 final.

CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, Décision-cadre du 28 novembre 2008 sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal. 2008/913/JAI.

CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE, Directive du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique. 2000/43/CE.

Conférences et colloques

REPRÉSENTATION DE LA RÉGION ÎLE-DE-FRANCE APRES DE L'UE, Conférence du 11 juin 2014, « Une nouvelle dynamique pour l'intégration des populations Roms », Bruxelles.

COMMISSION EUROPÉENNE et CONSEIL DE L'EUROPE, Congrès des 17 et 18 janvier 2013, « Congress of Mediators – ROMED ».

Sitographie

Site de la Commission européenne : <http://ec.europa.eu>

Site du Conseil de l'Europe : <http://www.coe.int/t/dg3/romatravellers/>

Site du programme ROMED : <http://romed.coe-romact.org/fr>

Site du programme ROMACT : <http://coe-romact.org/>

Site de l'Alliance européenne des villes et des régions pour l'inclusion des Roms : www.roma-alliance.org



Ce Working Paper est une publication électronique qui peut à tout moment être améliorée par vos remarques et suggestions. N'hésitez pas à nous contacter pour nous en faire part.

Ce projet a été financé avec le soutien de la Commission européenne. Cette publication n'engage que son auteur, et la Commission n'est pas responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations.

Collection des publications Pour la Solidarité

Directeur éditorial : Denis Stokkink

Aperçu de nos récentes publications :

Working Papers Pour la Solidarité

Éclairages sur des enjeux d'actualité

L'inclusion sociale et l'insertion socioprofessionnelle des détenus et ex-détenus : politiques et directives européennes.

Sophie Pinilla, mars 2014

Art & handicap en Belgique francophone.

Sanjin Plakalo, février 2014

Les métiers de la création et de la culture dans la Stratégie Europe 2020.

Élise Dubetz, février 2014

Le système public suédois des retraites au prisme de la méthode ouverte de coordination : identification d'une « bonne pratique ».

Hélène Gire, février 2014

Les discriminations sur les réseaux sociaux.

Céline Brandeleer, décembre 2013

L'Europe sociale face à la crise, quels enjeux en matière d'emploi ?

Margaux Prival, septembre 2013

Pourquoi et comment l'Etat doit-il soutenir la demande de services à la personne ?

Fanny Cools, septembre 2013

L'économie sociale dans le secteur de l'énergie : le cas des coopératives d'énergie renouvelable en Europe.

Pol Cadic et Alexandra Collin, juillet 2013

Cahiers Pour la Solidarité

Résultats de recherches comparatives européennes

La Transition : un enjeu économique et social pour la Wallonie.

Sanjin Plakalo, mars 2013

Les primo-arrivants face à l'emploi en Wallonie et à Bruxelles.

Elise Dubetz, septembre 2012

Les Emplois Verts, une nouvelle opportunité d'inclusion sociale en Europe.

Lise Barutel & autres auteurs, mai 2012

Études & Dossiers Pour la Solidarité

Analyses et réflexions sur des sujets innovants

Les enjeux santé & logement en Région bruxelloise.

Rachida Bensliman, septembre 2013

L'impact de la 6^e réforme de l'État belge sur sa représentation au Conseil de l'UE : le cas de la filière emploi.

François Moureau, mars 2013

Services de proximité & nouvelles technologies : une union prometteuse pour l'économie plurielle.

Fanny Cools, septembre 2012



Rue Coenraets, 66
1060 Bruxelles - Belgique

www.pourlasolidarite.eu
info@pourlasolidarite.eu

Tél. : +32.2.535.06.88
Fax : +32.2.539.13.04

