

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Autonomisation sociale et intégration des citoyens rom en Europe» (avis exploratoire)

(2011/C 248/03)

Rapporteur: **M. TOPOLÁNSZKY**

Par lettre en date du 15 novembre 2010, M. Péter GYÖRKÖS, ambassadeur, a demandé au Comité économique et social européen, au nom de la présidence hongroise et conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, d'élaborer un avis exploratoire sur le thème

«Autonomisation sociale et intégration des citoyens roms en Europe»

(avis exploratoire).

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 27 mai 2011.

Lors de sa 472^e session plénière des 15 et 16 juin 2011 (séance du 16 juin 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 138 voix pour, 3 voix contre et aucune abstention.

1. Conclusions et recommandations

LE COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN:

1.1 salue et apprécie au plus haut point tous les efforts déployés jusqu'à présent par l'Union européenne afin de réduire la ségrégation des Roms⁽¹⁾ et de favoriser leur intégration sociale, grâce aux résolutions et actes réglementaires élaborés par ses institutions, à la création de structures de coopération ainsi qu'à la mise à disposition des Fonds structurels et d'autres instruments financiers;

1.2 attire par ailleurs l'attention sur le fait que ces efforts, dans leur ensemble, n'ont pas permis de manière décisive de remédier à la discrimination subie par une bonne partie des Roms ni d'améliorer leur qualité de vie et leurs chances dans la vie, et que leur situation s'est en outre encore dégradée à certains égards;

1.3 souligne que cette situation problématique ne pourra être changée que grâce à une stratégie paneuropéenne intégrée, coordonnée et cohérente ainsi qu'à un programme d'action déterminé, systémique dans l'ensemble des politiques et mis en œuvre au niveau national, en mesure de rendre aux individus concernés et à leurs communautés les compétences et le pouvoir de décision concernant leur propre destin (autonomisation) et de se concrétiser réellement au niveau des collectivités locales (subsidiarité);

1.4 accueille dès lors favorablement les idées contenues dans la communication⁽²⁾ de la Commission européenne concernant

un cadre européen pour les stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période allant jusqu'à 2020 et prête une grande importance à leur mise en œuvre tant au niveau de l'Union que des États membres, dont il souhaite être le partenaire engagé;

1.5 estime dans le même temps que cette stratégie attendue depuis longtemps n'a pas été à même de répondre suffisamment aux attentes qu'elle a suscitées; elle aurait pu être plus ambitieuse, plus concrète et mieux structurée;

1.6 considère que les éléments suivants pourraient être proposés aux États membres comme les trois piliers, à mettre en œuvre de manière coordonnée, d'une politique d'intégration des Roms envisageable et réalisable, spécifiquement mais non exclusivement représentative de la nature, des problèmes et des axes stratégiques de leur résolution:

- a) «politique d'intégration neutre sur le plan de la race et de l'ethnicité» – déconcentration des dysfonctionnements sociaux et réduction de la pauvreté et du dénuement extrêmes,
- b) «politique de soutien à l'autonomisation de ceux qui se considèrent comme appartenant à une communauté rom et de mise en avant de leurs succès en matière d'intégration sociale»,
- c) «politique générale antiraciste et publicité»;

1.7 souligne qu'il faut associer les représentants locaux de la société civile, les spécialistes scientifiques et les partenaires sociaux aux phases de consultation, d'élaboration et de mise en œuvre des actions politiques et souligne qu'il est capital d'y associer activement les représentants et les membres des groupes et communautés roms, tant lors de leur préparation que lors de leur mise en œuvre, à tous les niveaux (européen, national, régional et local), conformément aux intentions qu'expose la communication adoptée par la Commission;

⁽¹⁾ Le présent document se fonde sur la définition posée par l'avis du Comité des régions sur «L'intégration sociale et économique des Roms en Europe» (JO C 42 du 10.2.2011, p. 23), à savoir: «...le terme "Rom" utilisé dans le présent document est un terme générique qui inclut également d'autres groupes de population (Sinti, Gitans, Travellers au Royaume-Uni et en Irlande, Kalé, Camminanti, Ashkali, etc.) qui présentent des caractéristiques culturelles similaires et qui partagent avec les Roms une histoire de marginalisation et d'exclusion sociale au sein de la société européenne...»

⁽²⁾ COM(2011) 173 final.

1.8 souligne qu'il y a lieu de représenter de manière résolue l'intérêt général, et insiste donc sur la nécessité d'une programmation et d'une mise en œuvre systématiques, sur la coordination des politiques, sur l'importance du processus local d'élaboration des politiques, sur le caractère essentiel d'approches différenciées et fondées sur les besoins effectifs, sur la présentation d'informations factuelles, ainsi que sur la systématisation continue de l'évaluation cohérente;

1.9 attire l'attention du Conseil sur la nécessité de trouver une solution pour rendre à ceux d'entre les Roms qui n'en disposent plus pour quelque raison, l'attestation de leur nationalité, gage d'un accès sans discrimination à la citoyenneté européenne et de maintenir cette injustice en haut de l'Agenda tant qu'elle n'est pas résolue;

2. Introduction

LE COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN:

2.1 approuve l'analyse présentée par la Commission européenne dans son rapport sur les Roms en Europe ⁽³⁾, ainsi que les propositions figurant dans sa communication sur «*L'intégration sociale et économique des Roms en Europe*» ⁽⁴⁾;

2.2 soutient l'avis du Comité des régions sur «*L'intégration sociale et économique des Roms en Europe*» ⁽⁵⁾, selon lequel il convient de reconnaître l'importance stratégique particulière des collectivités et communautés locales, de les soutenir et de mener une politique régionale intégrée;

2.3 réitère la proposition qu'il avait déjà avancée dans son avis exploratoire sur «*L'intégration des minorités – Les Roms*» ⁽⁶⁾, en particulier concernant l'extension des processus existant dans le cadre de la MOC, ainsi que la position déterminée qu'il avait adoptée dans sa résolution sur «*La situation des Roms dans l'Union européenne*» ⁽⁷⁾, affirmant sa volonté de défendre les droits fondamentaux de tous les citoyens européens et de faire reculer, dans tous les pays, toute forme de discrimination, de racisme et de xénophobie à l'égard des minorités nationales;

2.4 réitère le message qu'il a formulé dans son avis sur «*L'intégration et l'agenda social*», à savoir qu'il est nécessaire d'intensifier la lutte contre la discrimination, en développant les instruments législatifs existants, ainsi qu'en renforçant les politiques publiques et les engagements sociaux en faveur de l'intégration ⁽⁸⁾.

2.5 souscrit très largement à l'analyse et aux propositions présentées par le Parlement européen dans son rapport sur la «*Stratégie européenne pour l'intégration des Roms*» ⁽⁹⁾;

2.6 approuve totalement et fait siennes les valeurs de non-discrimination et d'intégration des exclus énoncées dans la stratégie de Lisbonne et la Charte des droits fondamentaux de l'UE;

2.7 adhère aux dix principes de base communs – désormais largement acceptés – définis dans le cadre de la coopération au sein de la «*Plateforme européenne intégrée pour l'inclusion des Roms*», et attire l'attention sur leur application au niveau des États membres ⁽¹⁰⁾;

2.8 apprécie au plus haut point la mise à disposition des Fonds structurels et d'autres instruments de financement nationaux, régions et locaux pour la réalisation des politiques d'intégration des Roms ⁽¹¹⁾, et propose, pour assurer leur autonomisation sociale, de garantir le financement de ces politiques au moyen de procédures adaptées et de fournir une assistance technique appropriée qui tienne compte des multiples facettes de cette question, comme l'accès aux soins de santé, la formation professionnelle, l'emploi et le logement;

2.9 accueille favorablement les idées contenues dans le document de la Commission européenne concernant un cadre européen pour les stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période allant jusqu'à 2020 et prête une grande importance à leur mise en œuvre tant au niveau de l'Union que des États membres, dont il souhaite être le partenaire engagé;

2.10 estime cependant que, bien qu'attendu de longue date, le document n'a pas pleinement répondu aux attentes qu'il avait suscitées. Le CESE pense qu'il convient de mieux définir et d'explicitier plus avant le système d'objectifs au regard des tâches qui nous attendent et souligne l'importance d'un débat paneuropéen et social ouvert sur cette question. Afin d'en garantir le succès, le CESE insiste sur la nécessité de mécanismes d'évaluation et d'indicateurs de performance. Pour cette raison, les conclusions que le Conseil a adoptées en mai et que le Conseil européen s'apprête à approuver en juin constituent à ses yeux un élément d'une importance toute particulière, tant du point de vue social qu'opérationnel;

2.11 constate que l'exclusion des Roms et la discrimination à leur égard a un coût social important et s'accompagne de dépenses publiques non négligeables, tandis que leur intégration peut avoir un intérêt économique manifeste ⁽¹²⁾;

⁽³⁾ SEC(2010) 400 final.

⁽⁴⁾ COM(2010) 133 final.

⁽⁵⁾ Avis du Comité des régions sur «*L'intégration sociale et économique des Roms en Europe*» (JO C 42 du 10.2.2011, p. 23).

⁽⁶⁾ JO C 27 du 3.2.2009, pp. 88-94.

⁽⁷⁾ JO C 48 du 15.2.2011, p. 1.

⁽⁸⁾ JO C 347, 18.12.2010, p. 19-27.

⁽⁹⁾ Projet de rapport du Parlement européen, 2010/2276 (INI) du 24.11.2010.

⁽¹⁰⁾ Nous insistons particulièrement sur les principes suivants: «*Un ciblage spécifique mais pas exclusif*», «*Une approche interculturelle*» et «*Un objectif final de pleine inclusion des Roms dans la société ordinaire*».

⁽¹¹⁾ Fonds social européen, Fonds européen de développement régional, Instrument d'aide de préadhésion (IAP), Fonds européen agricole pour le développement rural / Banque mondiale, Programme des Nations unies pour le développement.

⁽¹²⁾ «*La grande majorité des Roms en âge de travailler ne disposent pas d'une formation suffisante pour réussir sur le marché de l'emploi. (...) En conséquence, les pays européens perdent chaque année des millions d'euros, qu'il s'agisse de productivité ou de recettes budgétaires pour les gouvernements. (...) Les bénéfices budgétaires annuels qui résulteraient de la résorption des écarts de taux d'emploi seraient bien supérieurs au coût total des investissements dans l'instruction publique de tous les enfants roms. (...) La part des Roms dans la population en âge de travailler augmentera, en raison du vieillissement des populations "majoritaires" en Europe centrale et orientale. Parvenir à l'égalisation du taux d'emploi des Roms est capital afin de supporter les coûts croissant pour les États des retraites, de la santé et des autres coûts liés au vieillissement.*» «*Economic costs of Roma exclusion*» («*Le coût économique de l'exclusion des Roms*»), Banque mondiale, 2010.

2.12 est favorable et participe aux activités majeures menées dans le cadre du réseau EURoma, de la décennie de l'inclusion des Roms, du sommet européen sur l'inclusion des Roms, du sommet de l'égalité, de la plateforme européenne intégrée pour l'inclusion des Roms, de la plateforme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale ainsi que d'autres coopérations, tout en représentant les intérêts de la société civile au sens large;

2.13 souligne que l'Union européenne et ses institutions ont d'ores et déjà fourni des efforts substantiels en matière de réglementation, d'orientation et de financement, afin d'élaborer, de faire adopter et de mettre en œuvre des politiques d'intégration en faveur des Roms;

2.14 relève toutefois avec inquiétude que ces efforts, dans leur ensemble, n'ont pas permis de manière décisive de remédier à la discrimination subie par une bonne partie des Roms, d'améliorer leur qualité de vie et leurs chances dans la vie et qu'en outre, leur situation s'est encore dégradée à certains égards. Force est de constater que même si la grande majorité des Roms sont des citoyens de l'Union, ayant les mêmes droits et obligations que tout citoyen d'un autre État membre, ils sont victimes d'une discrimination grave et constante sur le marché de l'emploi, en matière d'éducation, de logement, de soins de santé et d'accès aux services publics, ainsi que de libre circulation;

2.15 est conscient que les groupes de Roms connaissent des situations assez différenciées. En effet, si un grand nombre d'entre eux sont bien intégrés dans leur milieu de vie, qu'il soit urbain ou rural, d'autres vivent dans la pauvreté et l'extrême dénuement et connaissent une exclusion permanente. Enfin, une petite partie d'entre eux ont un mode de vie nomade, qui leur est propre et qui dérange leur environnement;

2.16 réaffirme qu'il est capital d'autonomiser les personnes qui vivent dans la pauvreté et qui sont victimes de discriminations. Pouvoir pleinement disposer de soi-même requiert d'avoir un libre choix. De manière générale, mettre en œuvre des politiques d'intégration suppose un facteur décisif: que les individus aient la force, les instruments et le pouvoir nécessaires pour qu'ils puissent façonner leur propre destin. C'est la raison pour laquelle il y a lieu que la politique dans sa totalité ainsi que ses domaines d'action spécialisés favorisent la possibilité pour les intéressés - dans le cadre de l'État de droit - de décider eux-mêmes de leur propre destinée.

2.17 est convaincu qu'il ne faut pas accorder aux Roms de droits spéciaux mais qu'il y a lieu de respecter pleinement leur citoyenneté européenne, tout en leur garantissant tous les droits fondamentaux de l'UE, ainsi que tous les droits des citoyens, de veiller à leur respect et de sanctionner tout manquement à cet égard, surtout dans les cas où les personnes chargées de faire respecter la loi agissent de façon non égalitaire et discriminatoire;

2.18 fait remarquer que parmi les Roms, les femmes, les enfants, les personnes âgées et les personnes handicapées souffrent d'exclusion de manière disproportionnée et que la crise sociale et économique ne fait que renforcer ces phénomènes négatifs;

2.19 fait part de sa conviction que cette situation problématique ne pourra être changée que grâce à un programme stratégique intégré, coordonné et cohérent ainsi qu'une approche résolue et systémique dans l'ensemble des politiques; le Comité se réjouit de ce que les organes et institutions de l'UE (y compris le CESE) unissent leurs forces à celles du gouvernement hongrois, assurant la présidence du Conseil, afin de mettre en place les conditions générales nécessaires à la résolution du problème; recommande de tenir au cours de la présidence polonaise une Conférence ministérielle afin de débattre des expériences acquises et des résultats obtenus.

3. Recommandations politiques ⁽¹³⁾

LE COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN:

3.1 constate que, dans les approches traditionnelles, la définition du groupe cible des Roms repose sur la perception par la majorité de la société de ce qu'est un Rom. Cette optique peut être utile, par exemple du point de vue de la recherche, et efficace pour évaluer la nature de l'exclusion sociale mais tout mode d'identification reposant sur les signes extérieurs d'appartenance raciale est contraire aux droits humains fondamentaux et notamment au droit de définir sa propre identité, improductif et politiquement intenable;

3.2 préconise, à rebours des approches traditionnelles, que les États membres, en respectant les valeurs fondamentales de la stratégie-cadre adoptée, satisfassent dans le même temps à l'exigence «spécifique mais non exclusive» des 10 principes de base adoptés par la plateforme pour l'inclusion des Roms. Dans le cadre des quatre domaines d'action que définit la communication de la Commission, à savoir: l'accès à l'éducation, l'emploi, les soins de santé et le logement, ils devraient intégrer trois angles politiques et stratégiques révélateurs de la nature des problèmes et des possibilités d'action et qui constituent ensemble les trois piliers d'une politique d'intégration des Roms envisageable et réalisable:

- a) «politique d'intégration neutre sur le plan de la race et de l'ethnicité – déconcentration des dysfonctionnements sociaux et réduction de la pauvreté et du dénuement extrêmes,»
- b) «politique de soutien à l'autonomisation de ceux qui se considèrent comme appartenant à une communauté rom et de mise en avant de leurs succès en matière d'intégration sociale,»
- c) «politique générale antiraciste et publicité»;

3.3 «Politique d'intégration neutre sur le plan de la race et de l'ethnicité» – accès universel, déconcentration de l'exclusion et réduction de la pauvreté et du dénuement extrêmes:

3.3.1 plutôt que de se concentrer sur les caractéristiques ethniques ou raciales, une politique d'intégration non discriminatoire doit traiter les problèmes liés à l'exclusion sociale mais indépendants des signes raciaux, par exemple l'enseignement, l'emploi (entre autres, sous des formes telles que la création d'entreprises, l'emploi indépendant, etc.), la santé et le logement,

⁽¹³⁾ Cette partie reprend des recommandations portant sur les politiques dans leur ensemble ou sur leur contexte mais ne peut, pour des raisons de concision, aborder en détail les questions relatives à chaque politique.

comme l'indique la communication de la Commission. Elle doit prendre en considération la concentration spatiale des handicaps socioéconomiques indépendamment du groupe de personnes touchées par l'exclusion, quelle que soit sa composition, ethnique ou autre, et, en suivant la voie indiquée par la stratégie Europe 2020, considérer comme une priorité la résolution de deux problèmes spécifiques;

3.3.2 le premier est l'application cohérente du critère de «plein accès». Le «plein accès» englobe, outre la suppression des effets discriminatoires sur le plan juridique, l'accessibilité physique et l'utilisabilité, l'adaptation aux besoins, l'abordabilité ainsi que l'exigence d'une qualité correspondant à des normes. Outre la suppression des obstacles juridiques, l'objectif est de «rapprocher» les institutions de service public des zones d'habitation où le taux de population rom est élevé, et d'améliorer les conditions en matière de transports pour accéder à ces institutions et aux services auxquels leur situation leur donne le droit de recourir;

3.3.3 la concentration de l'exclusion est caractérisée par deux formes principales: la concentration spatiale et résidentielle, ainsi que, dans le cas des fournisseurs de services et des services publics en contact avec les personnes en situation d'exclusion, la concentration institutionnelle (effet de ségrégation institutionnelle).

3.3.4 on peut parvenir à faire décroître la concentration de l'exclusion, d'une part, en portant l'attention sur une amélioration ciblée des conditions institutionnelles et des quartiers d'habitation les plus pauvres et les moins conformes aux normes et d'autre part, en mettant fin aux situations d'isolement, c'est-à-dire en menant des réformes d'intégration institutionnelle visant à renforcer consciemment les mélanges et les contacts;

3.3.5 le plein accès est un domaine essentiel des objectifs fondamentaux de la stratégie de Lisbonne: les activités relatives au marché du travail et à d'autres aspects sociaux, le renforcement de la mobilité ou encore l'éducation sont toujours, en conséquence, des priorités majeures. Les documents stratégiques de ces dernières années mettent un accent renouvelé et plus fort qu'autrefois sur les questions de santé et en particulier de santé publique, ainsi que sur les politiques du logement et de développement urbain, en insistant sur la suppression des habitats isolés, des campements, et d'autres lieux de ségrégation, ainsi que sur le développement des économies locales, des initiatives communautaires, des microentreprises (travailleurs indépendants), des petites et moyennes entreprises et des services communaux gérés par le secteur public ou le secteur privé (ONG). L'harmonisation des stratégies de lutte contre la pauvreté des enfants et des stratégies pour les Roms est une question de première importance (soutenir l'accès des mères à l'emploi par un renforcement de la prise de responsabilité de la collectivité dans l'éducation des enfants; assurer un plein accès aux accueils préscolaires et de développement précoce, et rester attentif aux subventions et aux mesures d'incitation à l'éducation ainsi qu'à la formation complémentaire accordées aux enfants de parents vivant dans la pauvreté);

3.4 la politique de soutien à l'autonomisation de ceux qui se considèrent comme appartenant à une communauté rom et de mise en avant de leurs succès en matière d'intégration sociale;

3.4.1 il est absolument essentiel que ceux qui se réclament d'une même identité puissent, de leur propre chef, choisir leur destinée, avec les pairs qu'ils auront choisis, et en tant que communauté, qu'ils puissent entretenir la langue, la culture, les coutumes, etc., qui constituent le fondement de leur identité. C'est la raison pour laquelle la stratégie nationale d'intégration des Roms doit ouvrir la voie pour que ceux qui se réclament de l'identité rom puissent constituer leurs propres communautés, leur propre espace public (médias) et leurs propres organisations, et en assurer le fonctionnement, comme c'est le cas pour tout autre groupe minoritaire touché par l'exclusion sociale. Il est tout aussi important que les institutions et organes étatiques et non étatiques d'auto-organisation des Roms jouissent des mêmes possibilités en matière d'organisation des minorités que d'autres minorités nationales, et que le soutien financier qui leur est accordé soit le cas échéant proportionnel à leurs effectifs par rapport au soutien financier accordé à d'autres minorités ethniques nationales;

3.4.2 une condition préalable, pour cela, est que l'interculturalité, une interaction et une communication vivantes dans les deux sens et l'intégration, au plan des principes, de la théorie et des bonnes pratiques communautaires et institutionnelles en Europe, deviennent de véritable facteurs d'action et entrent dans l'expérience quotidienne;

3.4.3 l'élément clé des politiques d'affirmation est que les citoyens qui appartiennent à une minorité puissent faire entendre leur voix et que leurs intérêts puissent être représentés. Il y a lieu de soutenir les instruments et les voies qui contribuent à ce qu'ils puissent faire apparaître leurs handicaps sociaux, et mener une lutte politique pour atténuer ces handicaps.

3.4.4 Les politiques d'autonomisation devraient appuyer les actions positives afin de promouvoir l'entrée des Roms sur le marché du travail, ainsi que leur progression vers des postes élevés dans le monde de l'entreprise, de l'administration publique, de la politique, des médias, des sciences et des arts, tout en les aidant à créer leurs propres petites et moyennes entreprises.

3.5 Politique antiraciste

3.5.1 Le groupe cible de la stratégie contre le racisme est constitué par la société tout entière; son action politique est animée par la conviction suivant laquelle dans un monde dynamique, en développement, juste et humain, les hommes doivent, fondamentalement, acquérir leur place dans la société sur la base de leurs compétences et de leurs talents, et ce ne sont pas des avantages ou des handicaps acquis par leur naissance qui doivent déterminer leurs possibilités d'avancer dans la vie. De même, ils ne devraient pas avoir à subir les retombées négatives de l'exclusion dont ils sont les victimes. Les caractéristiques héritées et non modifiables, telles que le sexe, l'origine et la religion ne peuvent pas constituer une cause de discrimination. Pour parvenir à ce que ces principes trouvent leur traduction dans la réalité, l'arsenal le plus puissant est constitué par la législation anti-discrimination. La pleine mise en œuvre de la législation européenne contre les discriminations à l'échelon national, dans les différents domaines d'action et dans les systèmes réglementaires, devrait également y contribuer. La force de cette législation ne réside cependant pas exclusivement dans les sanctions et dans leur effet dissuasif, mais dans le fait que les citoyens respectueux de la loi, qui constituent la majorité d'une société démocratique, s'efforcent de vivre dans le respect de l'esprit et de la lettre de la loi.

3.5.2 Étant donné qu'il est plus difficile de «dissuader» les gens ou d'«ébranler» leurs préjugés, leur racisme, en utilisant une argumentation rationnelle, les politiques antiracistes se fondent principalement sur des modèles comportementaux et des schémas de communication qui diffusent une image positive des modèles de communication non violente, de coopération et de résolution de problèmes fondées sur des intérêts rationnels; elles condamnent, en revanche, les formes de comportement fondées sur des préjugés et sur la haine, agressives et racistes. À cet égard, les faiseurs d'opinion, notamment l'élite politique et médiatique, ont une responsabilité toute particulière.

3.6 Le renforcement du caractère «tangibile» de la stratégie

3.6.1 L'UE est parvenue à des avancées importantes dans les divers domaines d'action, au cours des deux dernières décennies, en matière d'évaluation objective de l'exclusion sociale et de la lutte contre l'exclusion, et pour incorporer les résultats de cette évaluation dans les politiques sociales. L'existence de données est une condition sine qua non pour pouvoir appliquer et évaluer les domaines d'action adéquats. Malgré les efforts menés jusqu'à présent, des données suffisantes font toujours cruellement défaut, que ce soit concernant la population ou en matière de groupes cibles. Au vu des objectifs de la stratégie, il est important que soient effectués des progrès dans les domaines suivants:

3.6.2 «Politique d'intégration neutre sur la plan de la race et de l'ethnicité»: En développant encore davantage les méthodes d'évaluation des diverses formes de pauvreté et de privation, il y a lieu de fournir des efforts pour mesurer la concentration de l'exclusion, et pour faire apparaître les effets des mesures mises en place au titre des politiques concernées. Le Comité recommande qu'Eurostat et les bureaux de statistiques des États membres ajoutent aux indicateurs d'exclusion des indicateurs de pauvreté et d'exclusion extrêmes et qu'ils développent les principes d'une méthode de mesure et de traitement statistiques permettant d'estimer la pauvreté et la privation extrêmes.

3.6.3 Sur cette base, il convient que les États membres identifient, dans le cadre de leurs stratégies, les unités territoriales (agglomérations, bidonvilles, banlieues, campements, quartiers isolés, communautés rurales etc.) caractérisées par un niveau particulièrement élevé de concentration de formes d'exclusion et d'exclusion extrême en zone habitée, indépendamment du fait que ces zones soient considérées ou non par l'opinion publique comme habitées par des Roms. Le Comité préconise que les États membres conçoivent des stratégies d'urbanisme visant à supprimer ces zones ou à les rendre habitables et mettent en place les mécanismes fondés sur des éléments probants qui sont nécessaires au suivi de ces stratégies.

3.6.4 «Politique de soutien à l'autonomisation des Roms»: on ne peut faire apparaître l'existence de handicaps et de désavantages que si ceux qui se réclament de leur identité ethnique demandent eux-mêmes à être inscrits aux registres publics au titre de cette minorité. À défaut d'une telle demande, en revanche, il faut interdire catégoriquement et résoudre que toute mention relative à une «minorité», se fondant sur des distinctions de race, soit portée aux registres nationaux. Compte tenu de la nature particulièrement sensible des données relatives aux minorités ethniques, il convient de garantir par tous les moyens, d'une part, une protection maximale des données personnelles, mais de l'autre, une publicité maximale des données agrégées relatives aux minorités.

3.6.5 Parallèlement à la réduction de l'exclusion et de la pauvreté et à l'atténuation de leurs formes extrêmes, le Comité suggère de soutenir des programmes linguistiques, culturels, éducatifs et communautaires de développement de la communauté rom, qui soient véritablement capables d'atteindre leurs compatriotes roms.

3.6.6 «Politique antiraciste»: Sur la base des recherches menées à l'échelon de l'UE et au niveau national, il convient de permettre le suivi de l'évolution des préjugés relatifs aux Roms, de leurs occurrences dans les différents groupes de population, et des incidences des politiques sur le développement des préjugés ethniques et du racisme. Il est nécessaire de mettre en place des programmes de sensibilisation et de conscientisation de la société visant à lutter contre les attitudes d'exclusion et les préjugés racistes que l'on peut observer dans la population. Il conviendra par ailleurs de veiller à leur suivi régulier.

3.6.7 Le Comité recommande vivement de suivre non seulement l'évolution des préjugés et du racisme, mais également les incidences positives et les bénéfices sociaux des initiatives des pouvoirs publics et de la société civile, ainsi que les bonnes pratiques qui visent à réduire les préjugés et la xénophobie envers les Roms et à améliorer l'intégration interculturelle inclusive.

3.7 Aspects d'intérêt général dans la mise en œuvre à l'échelon national

3.7.1 Complexité: le Comité attire l'attention sur le fait qu'il est nécessaire de faire évoluer les mesures visant à renforcer le rôle positif des Roms dans la société, à améliorer leurs conditions de vie, à accroître leur intégration, et ce dans des domaines d'action très divers; ces mesures doivent accéder au rang de politiques systématiques. Pour y parvenir, il y a lieu, d'une part, d'articuler les uns aux autres les éléments des domaines d'action et, d'autre part, d'organiser des liens intersectoriels de bonne gouvernance et, enfin, de procéder à une mise en œuvre systématique au niveau politique. Pour cela, il est nécessaire que tous ceux qui procèdent à la mise en œuvre adoptent une approche unique et concertée.

3.7.2 Chacun des éléments des programmes doit être relié aux autres de façon cohérente (cohérence), ils doivent s'intégrer les uns aux autres (caractère conséquent). Le troisième aspect essentiel de la mise en œuvre est la planification chronologique et la fixation des priorités (séquentialité), c'est-à-dire qu'il n'est possible de parvenir à des objectifs réalistes que si l'on procède par phases bien conçues, par composantes successives. Pour cela, une autorité de coordination dotée des compétences adéquates et fonctionnant correctement est nécessaire.

3.7.3 La planification et l'exécution des politiques d'intégration doit toujours être menée en se concentrant sur les besoins réels, et de façon différenciée et souple, ce qui crée aussi des possibilités pour intervenir en prenant en compte de manière optimale les particularités locales (régionales). Il convient de planifier et de mettre en œuvre les stratégies selon le principe d'«une circulation à double sens», qui se fonde sur des efforts et des effets réciproques et qui visent à dégager des bénéfices mutuels pour tous.

3.7.4 La condition sine qua non de l'utilisation des appels d'offres et des Fonds de l'UE est la simplification des conditions des appels d'offres et d'élaboration de rapports de l'information. Une mise en œuvre bien conçue devrait mettre dûment l'accent sur le renforcement des capacités, sur une coordination adéquate et sur l'appui par une volonté et un engagement politique; à cet égard, l'association des représentants des parties intéressées au processus de planification est également capitale.

3.7.5 Mise en œuvre fondée sur des données tangibles – indicateurs: Les politiques publiques doivent montrer clairement et de manière vérifiable leur efficacité, c'est-à-dire qu'elles doivent s'avérer efficaces du point de vue de l'objectif initialement fixé. En effet, une politique ne doit pas causer de dommages et de risques plus forts que ceux dont elle entend protéger, ni être inutilement coûteuse. C'est pourquoi des efforts importants – mais pas suffisants – ont été fournis pour faire en sorte que cette politique soit davantage fondée sur des données tangibles. Dans le domaine de l'intégration des Roms, il est particulièrement essentiel que les programmes, mais aussi la politique dans sa totalité, soient évaluables: il faut donc promouvoir, tant au niveau national qu'à l'échelon de l'UE, une culture de l'évaluation, le renforcement de son système d'exigences, la mise en place normalisée d'indicateurs de performance socioéconomiques et de statistique sociale appropriés, toujours appliqués au groupe cible pertinent, ainsi que l'organisation d'un dispositif institutionnel d'évaluation scientifiquement fondé. Dans cette perspective, il convient de garantir des ressources distinctes adéquates.

3.7.6 Tout en soutenant la mise en œuvre du cadre de l'Union européenne pour les stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période allant jusqu'en 2020 et des politiques nationales qui y contribuent, le CESE souhaite prendre part au suivi et à l'évaluation de ces politiques sur la base du mandat de la société civile dont il est détenteur et en s'appuyant sur les liens intrinsèques qui l'unissent aux organisations de la société civile des États membres. Il entend s'impliquer dans la médiation entre les institutions de l'UE et la société civile organisée et participer en tant que partenaire actif à la plateforme européenne pour l'insertion des Roms ainsi qu'à d'autres formes de dialogue structuré.

3.7.7 Participation et représentation: Une politique d'intégration est inimaginable, que ce soit en théorie ou en pratique, sans la participation intensive des intéressés. C'est pourquoi il faut se détourner des procédés paternalistes restreignant les droits: il est plutôt approprié d'assurer une participation aussi diverse et intense que possible des organisations roms proches du terrain, des représentants de la société locale, des spécialistes scientifiques et des partenaires sociaux aux processus décisionnels, à la mise en œuvre et au suivi, comme l'indiquent expressément la communication de la Commission et d'autres sources pertinentes. Dans les zones cibles, les mesures positives garantissant

la participation politique des groupes particulièrement défavorisés (les femmes, les femmes seules avec enfants, les personnes de langue maternelle étrangère, les handicapés, etc.) revêtent une importance capitale.

3.7.8 La validité, la crédibilité et l'efficacité des politiques sont essentiellement liées à la question de savoir si leurs destinataires premiers y participent, et s'ils se les approprient. C'est la raison pour laquelle il y a lieu d'associer les représentants de la communauté rom à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques relatives à l'intégration des Roms, que ce soit à l'échelon européen, national, mais aussi, cela va de soi, local (l'inclusion par la participation).

3.7.9 L'exclusion sociale et ses formes extrêmes vont souvent de pair – différemment d'un État membre à l'autre – avec des comportements, des modes de vie, des habitudes qui s'écartent des normes sociales suivies par la majorité de la population (voyage, activités spécifiques comme la collecte et le commerce d'articles d'occasion, occupations artisanales particulières). Il y a lieu d'accorder une attention spéciale à ces particularités dans le cadre de l'élaboration des stratégies nationales. Il arrive cependant également que des attitudes attribuées au groupe ethnique soient carrément déviantes et criminelles. Assurer la cohabitation pacifique de normes culturelles opposées, tout en s'efforçant constamment de maintenir dans les limites du cadre juridique à suivre les tensions et les antagonismes découlant d'attitudes et d'habitudes divergentes, tel devrait être l'objectif qui définit la nature spécifiquement inclusive des stratégies nationales et, dans le même temps, le défi particulier qu'elles doivent relever. À cette fin, il importe de prévoir un espace de communication ouvert et des procédures accessibles également aux premiers intéressés, dans le cadre desquels les professionnels de l'interculturalité – parmi lesquels des personnes d'origine ou d'identité rom – et les travailleurs sociaux auront un rôle de premier plan à jouer, tant au niveau des services publics qu'à celui des programmes communautaires (médiation, prévention, services visant à rapprocher les groupes, etc.), comme l'indique la communication de la Commission.

3.8 Perspectives

3.8.1 Le CESE estime qu'aujourd'hui, l'UE se situe peut-être, avec la convergence des efforts de ses institutions, des gouvernements des États membres et des collectivités et communautés locales, à un tournant historique. En effet, une politique en faveur du groupe ethnique de l'UE le plus exclu et le plus défavorisé, fondée sur une approche commune et susceptible de déboucher non pas sur de coûteux échecs mais bien sur des résultats intelligents et humains, pourrait enfin voir le jour. Le Comité souhaite pour sa part soutenir pleinement ce processus ainsi que sa concrétisation.

Bruxelles, le 16 juin 2011.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON