

Bruxelles, le 4.12.2018
COM(2018) 785 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU
CONSEIL**

**Rapport sur l'évaluation du cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration
des Roms pour la période allant jusqu'à 2020**

{SWD(2018) 480 final}

1. INTRODUCTION

Le cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période allant jusqu'à 2020¹ est la première initiative de l'Union visant les Roms qui inclut un mécanisme de suivi. Ses objectifs principaux sont de lutter contre l'exclusion socioéconomique des Roms et les discriminations à leur encontre en promouvant l'accès à l'éducation, à l'emploi, à la santé et au logement de manière égalitaire. Il a invité les États membres à préparer des Stratégies nationales d'intégration des Roms (SNIR)² et à désigner des points de contact nationaux pour les questions roms (PCNR) afin de coordonner la planification, la mise en œuvre et le suivi de ces stratégies et de réaliser les objectifs de l'Union en matière d'intégration des Roms. Pour chaque objectif d'intégration des Roms, le cadre de l'Union prévoit un ensemble de mesures que peuvent prendre les États membres. Dans les pays de l'élargissement³, un cinquième objectif a été ajouté (l'accès aux documents d'état civil,) et l'UE vise à améliorer la fourniture de l'aide de préadhésion, à renforcer la participation de la société civile et à améliorer le suivi.

Encadré 1: Objectifs d'intégration des Roms de l'Union

1. Veiller à ce que chaque enfant rom achève au moins sa scolarité primaire
2. Réduire l'écart en matière d'emploi entre les Roms et le reste de la population
3. Réduire l'écart en matière de santé
4. Réduire l'écart en matière d'accès au logement et aux services publics

Une évaluation couvrant la période 2011-2017 a été réalisée en réponse aux conclusions du Conseil intitulées «Accélérer le processus d'intégration des Roms»⁴. Le présent rapport résume les conclusions de la consultation publique ouverte (CPO), les résultats de l'évaluation et les leçons principales tirées de celle-ci. Le document de travail des services annexé au présent rapport contient l'évaluation complète.

2. CONSULTATION PUBLIQUE

Cette consultation portait sur les causes de l'exclusion, sur les méthodes et les acteurs permettant de lutter contre elles, ainsi que sur les actions prioritaires. Elle a permis de recueillir les avis sur les réussites, les défis et les progrès concernant à la fois les évolutions politiques et la situation des Roms en matière d'éducation, d'emploi, de santé, de logement, et de discrimination/d'antitsiganisme⁵. Les résultats englobent les avis de parties prenantes telles que les points de contact nationaux pour les Roms, d'organisations de la société civile et de particuliers des États membres et des pays de l'élargissement.

Une large majorité des 240 participants à la consultation pense que la **situation des Roms** est pire que celle des populations non roms dans les cinq domaines, notamment en ce qui concerne la discrimination, l'emploi et le logement. La plupart d'entre eux pensent aussi que des interventions publiques sont nécessaires, de la part tant des institutions de l'Union que des autorités nationales, pour améliorer la situation dans tous les domaines.

En ce qui concerne les évolutions depuis 2011, une majorité des participants estime qu'il y a eu une amélioration en matière d'éducation. Si bon nombre de personnes consultées

¹ COM(2011) 173 final

² SNIR est également l'abréviation d'«ensembles intégrés de mesures stratégiques».

³ Les pays de l'élargissement comprennent l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, le Kosovo*, le Monténégro, la Serbie et la Turquie.

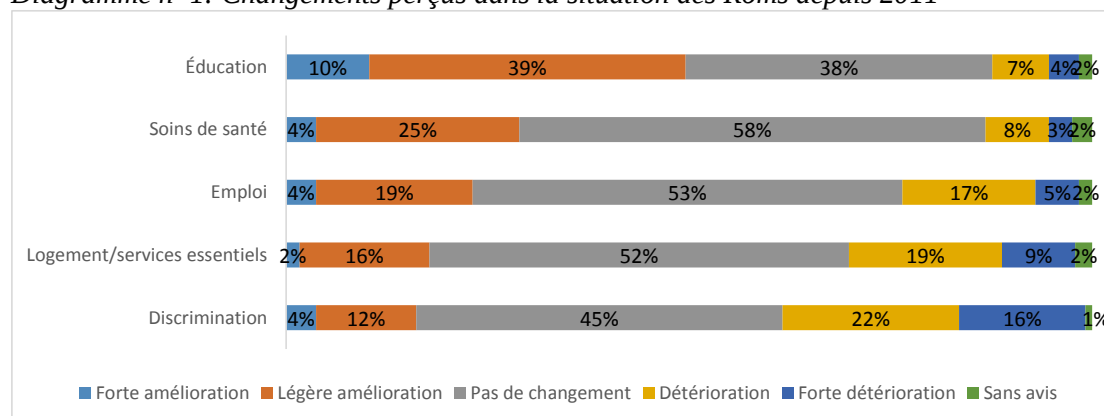
* Cette désignation est sans préjudice des positions sur le statut et est conforme à la résolution 1244/1999 du Conseil de sécurité des Nations unies ainsi qu'à l'avis de la CIJ sur la déclaration d'indépendance du Kosovo.

⁴ EPSCO, 8/12/2016.

⁵ https://ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-evaluation-eu-framework-national-roma-integration-strategies-2020_fr.

constatent une amélioration en matière de santé, les avis sont plus partagés en ce qui concerne l'emploi. En ce qui concerne le logement et les discriminations, les personnes consultées sont plus nombreuses à penser que la situation empire plutôt qu'elle ne s'améliore.

Diagramme n° 1: Changements perçus dans la situation des Roms depuis 2011



CPO

En ce qui concerne les **évolutions politiques** au niveau de l'Union, les progrès les plus importants sont enregistrés en matière d'éducation et de lutte contre les discriminations. En matière de santé et d'emploi, on note également plus d'amélioration que de détérioration. En ce qui concerne le logement, les avis négatifs sont plus nombreux que les avis positifs. Concernant l'évolution des politiques publiques au niveau national, la balance penche du côté positif pour l'éducation et la santé et du côté négatif pour l'emploi, les discriminations et surtout le logement.

Les réponses suggèrent que pour réussir, les stratégies d'intégration des Roms au niveau européen et national doivent être complètes et couvrir au moins les **domaines principaux du cadre européen**, ainsi que la **lutte contre l'antitsiganisme**. À partir d'une liste de 20 domaines prioritaires⁶ possibles, l'éducation est clairement apparue comme une priorité (67 % au niveau européen et 76 % au niveau national), suivie de l'emploi (49 % au niveau européen et 57 % au niveau national), et plus d'un tiers des personnes consultées au niveau européen comme au niveau national ont désigné comme des priorités la lutte contre les discriminations et l'antitsiganisme et l'accès au logement et à la santé.

Le constat qu'il existe de nombreuses causes d'exclusion que les stratégies d'intégration doivent traiter de manière simultanée suggère également la nécessité d'une approche globale. Il s'agit principalement des discriminations et de l'antitsiganisme, d'un engagement politique limité, d'une faible participation des Roms, des capacités limitées des institutions et de financements insuffisants.

Selon 60 % des personnes consultées, les autorités nationales, régionales et locales ont besoin d'un soutien de l'Union pour améliorer la situation des Roms. Les parties concernées considèrent que l'Union a un rôle plus important à jouer que les autorités nationales s'agissant du suivi et de l'application de la législation européenne en matière de lutte contre les discriminations et le racisme, et de faire du développement et de la mise

⁶ Accès à l'éducation, à l'emploi, aux soins de santé, au logement, aux services essentiels et aux documents d'identité; promotion de la culture et des arts roms, enseignement de la langue romani, enseignement de l'histoire rom; lutte contre les discriminations, lutte contre l'antitsiganisme, autonomisation des Roms, mesures spécifiques en faveur des enfants, des femmes et des jeunes roms; réduction de la pauvreté; renforcement des capacités des autorités nationales, régionales et locales et de la société civile; coordination et coopération des parties concernées; financement; suivi et évaluation.

en œuvre de politiques ambitieuses d'inclusion des Roms une condition de l'accès au financement. Les autorités nationales doivent jouer un rôle plus important dans les mesures destinées à lutter contre l'antitsiganisme (par exemple, le développement de liens communautaires entre les Roms et les populations non roms, la formation des fonctionnaires aux questions touchant à la non-discrimination et à l'inclusion des Roms, ou l'intégration de l'histoire et de la culture de la communauté Rom dans les programmes scolaires) et à accroître la participation des Roms (participation politique, forum national de coopération, renforcement des capacités, implication dans l'élaboration et le suivi des politiques).

Les réussites (faire de l'inclusion des Roms une priorité du programme politique, les financements de l'Union, la reconnaissance de l'antitsiganisme comme une forme spécifique d'intolérance) sont reliées au niveau de l'Union plus qu'au niveau national. En ce qui concerne les défis qui se posent au cadre et aux SNIR, la plupart des parties concernées ayant participé à la consultation publique considèrent que l'absence d'intégration efficace (sensibilité des politiques publiques générales aux besoins des Roms) constitue le défi principal.

3. RESULTATS PAR CRITERE D'EVALUATION

L'évaluation a porté sur cinq critères de base (pertinence, cohérence, efficacité, efficience et valeur ajoutée européenne) et trois critères additionnels (équité, coordination, durabilité). Les critères additionnels sont évalués ci-dessous en lien avec les critères d'évaluation de base auxquels ils se rapportent le plus étroitement (équité avec pertinence, coordination avec efficacité et durabilité avec valeur ajoutée européenne).

3.1. Pertinence

L'analyse de la pertinence consiste à déterminer si les objectifs fixés étaient adaptés aux besoins à l'époque et continuent d'être pertinents à l'heure actuelle. **La pertinence est évaluée comme positive de manière générale, avec quelques limites.** L'évaluation a confirmé que les domaines prioritaires sont essentiels pour l'inclusion des Roms et continuent d'être valides à l'heure actuelle.

L'évaluation a également fait ressortir des **lacunes** dans la conception initiale du cadre:

- bien que pertinent, l'objectif dans le domaine de l'éducation (veiller à ce que tous les enfants roms achèvent au moins leur scolarité primaire) n'était pas ambitieux;
- la lutte contre les discriminations constituait un objectif général, un thème transversal sans objectif spécifique de non-discrimination. Les mesures ciblant l'antitsiganisme ont été jugées insuffisantes, bien que le cadre ait défini des mesures de lutte contre la discrimination dans chaque domaine et que des documents stratégiques ultérieurs de l'Union aient reconnu l'antitsiganisme comme une forme spécifique d'intolérance⁷, de même que les mesures prises au niveau national et européen pour lutter contre les discriminations, le racisme et la xénophobie, conformément à la législation de l'Union⁸;

⁷ Le Conseil de l'Europe (ECRI) définit l'antitsiganisme comme «une forme spécifique de racisme, une idéologie fondée sur la supériorité raciale, une forme de déshumanisation et de racisme institutionnel nourrie par une discrimination historique, qui se manifeste, entre autres, par la violence, le discours de haine, l'exploitation, la stigmatisation et la discrimination dans sa forme la plus flagrante». COM(2017) 458 final, 2008/913/JAI.

⁸ 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 et décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil du 28 novembre 2008 sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal.

- bien que le cadre ait souligné la diversité que couvre le terme générique de «Roms»⁹, il s'est avéré peu capable de composer avec la diversité de la population Rom. Il ne s'est pas suffisamment efforcé de cibler les groupes spécifiques composant la population Rom, ni de s'intéresser à la dimension du genre ou des discriminations multiples (**équité**).

Afin de respecter les compétences des États membres, le cadre de l'Union laisse une certaine flexibilité pour l'adaptation de ses objectifs et pour la sélection des groupes cibles en fonction des contextes nationaux spécifiques. Cette flexibilité implique que la pertinence du cadre dépend fortement de l'adéquation et de l'ambition des objectifs et mesures définis dans les SNIR. Bien qu'une telle approche ait le potentiel de renforcer la pertinence de ces mesures, l'évaluation a démontré que, de manière générale, elle entraînait une mise en œuvre fragmentée, qui en réduit l'efficacité.

3.2. Efficacité

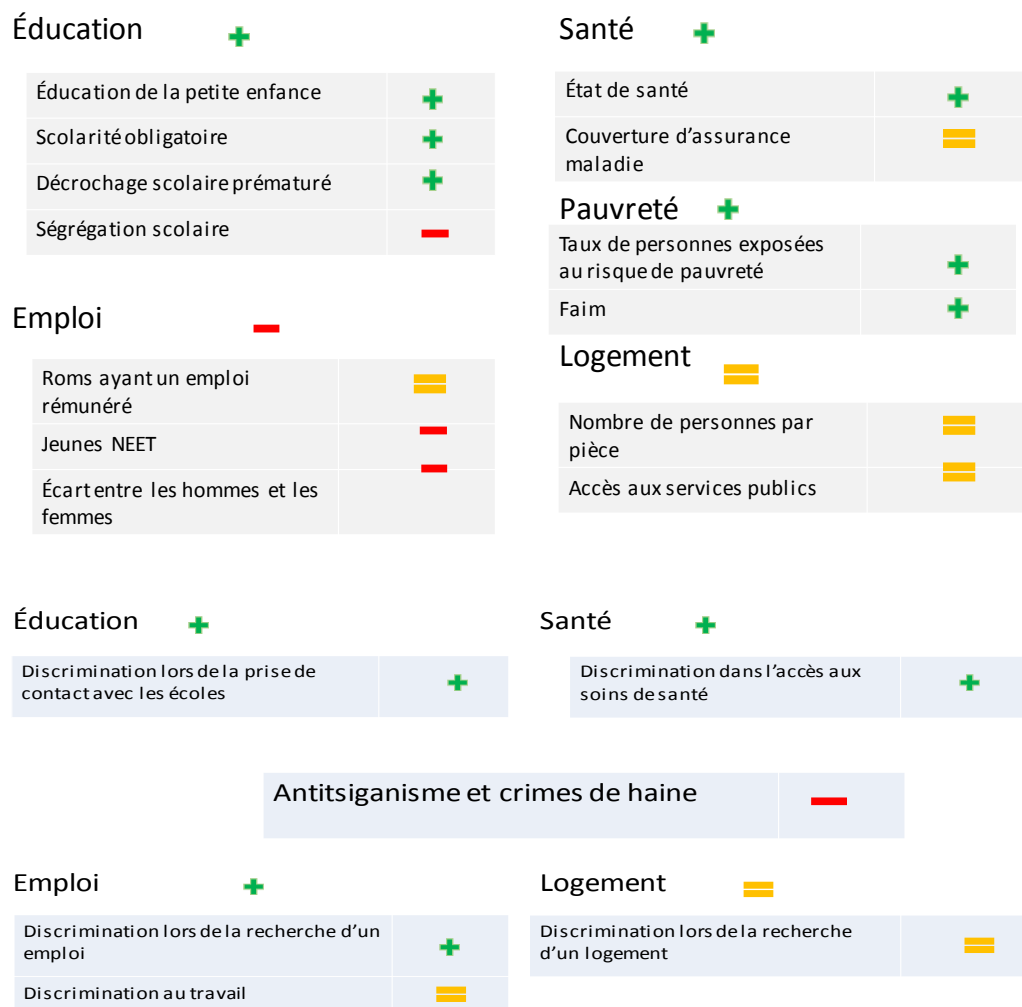
L'analyse de l'efficacité porte sur la mesure dans laquelle le cadre a progressé à ce jour vers la réalisation de ses objectifs, en ce qui concerne tant les objectifs d'intégration des Roms que la mise en place des instruments et des structures pour l'intégration des Roms aux niveaux national et de l'Union (coordination).

L'efficacité en ce qui concerne les progrès réalisés vers les objectifs d'intégration des Roms a été évaluée comme limitée de manière générale, avec des différences significatives selon les domaines et les pays¹⁰. L'éducation apparaît comme le domaine ayant connu le plus de progrès (améliorations concernant le décrochage scolaire, l'éducation des jeunes enfants et la scolarité obligatoire, mais détérioration concernant la ségrégation). La perception qu'ont les Roms de leur état de santé s'est améliorée, mais la couverture médicale continue d'être limitée. Aucune amélioration n'a été observée concernant l'accès à l'emploi et la part des jeunes qui ne travaillent pas, qui ne suivent pas d'études ou ne sont pas en formation (NEET) a même augmenté. La situation en matière de logement reste difficile. Quelques progrès ont été observés concernant l'objectif général de lutte contre la pauvreté. L'antitsiganisme et les crimes de haine restent des préoccupations majeures, malgré une certaine réduction avérée des expériences de discrimination vécues par les Roms lors de l'accès aux services dans certains domaines.

⁹ Le terme «Roms» est employé conformément à la terminologie des institutions européennes et des organisations internationales afin de faire référence à un certain nombre de groupes différents (comme les Roms, les Sintis, les Kalés, les Gitans, les Romanichels, les Boyashs, les Ashkalis, les Égyptiens, les Yéniches, les Doms, les Loms, les Abdals) et inclut également les gens du voyage, sans nier les caractéristiques particulières de chaque groupe.

¹⁰ Tableau de bord des indicateurs de l'intégration des Roms, SWD(2017) 286 final/2 accompagnant COM(2017) 458 final.

Diagramme n° 2: Évolution sur la période 2011-2016 de la situation des Roms dans les différents domaines, pauvreté; discriminations par domaine et antitsiganisme



FRA 2011, 2016, 2017

L'efficacité en ce qui concerne la coordination est évaluée comme positive au niveau de l'Union et comme limitée au niveau national. Selon les résultats de l'évaluation, le cadre a réussi à créer ou à renforcer les instruments et les structures de gouvernance, ainsi qu'à développer la coopération entre les différents acteurs travaillant à l'inclusion des Roms, et à renforcer leurs capacités. Le cadre a encore amélioré la coopération des parties concernées au niveau national et de l'Union, mais la participation n'exerce pas encore suffisamment d'influence sur l'élaboration des politiques et la conception des services. Au niveau national, le cadre a entraîné l'élaboration d'instruments – des stratégies nationales, des points de contact (PCNR) et des plateformes pour les questions roms – mais l'alignement des SNIR sur les objectifs d'intégration des Roms n'est pas complet. Selon les résultats de l'évaluation, bien que la création des PCNR ait entraîné des améliorations en matière de coopération entre les entités des administrations publiques et entre les administrations publiques et les autres parties concernées, plusieurs PCNR ne disposent toujours pas du poids, des ressources et des capacités institutionnels nécessaires.

3.3. Cohérence

L'analyse de la cohérence évalue si le cadre de l'Union fonctionne de la manière attendue avec les autres instruments nationaux et de l'Union. **La cohérence a été évaluée comme positive au niveau de l'Union et comme limitée au niveau national.**

L'évaluation montre qu'au niveau de l'Union, des progrès ont été réalisés s'agissant de mobiliser des instruments politiques, juridiques et de financement pour l'inclusion des Roms. C'est notamment le cas pour la stratégie Europe 2020 (grâce à des synergies entre les objectifs d'Europe 2020, les objectifs d'intégration des Roms et les recommandations par pays concernant les Roms) et les Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI 2014-2020: Priorité d'investissement¹¹ et conditions ex ante spécifiques aux Roms). De plus, un lien a été créé entre Europe 2020 et les Fonds ESI: les États membres recevant des recommandations par pays concernant les Roms ont dû inclure la priorité d'investissement spécifique aux Roms et utiliser les Fonds ESI aux fins d'une réforme politique inclusive. Cela a ensuite déclenché l'application de la condition ex ante thématique liée aux Roms et de ses critères d'accomplissement, qui sont étroitement liés aux objectifs du cadre.

L'évaluation montre que le cadre a également réussi à intégrer les objectifs d'inclusion des Roms dans des domaines tels que l'élargissement¹², le programme urbain¹³, les politiques de l'Union de lutte contre la traite des êtres humains¹⁴ ou des propositions comme la refonte de la directive Eau potable¹⁵. L'évaluation indique toutefois que les Roms ne sont pas mentionnés explicitement dans la garantie pour la jeunesse, ni dans le socle européen des droits sociaux. Le cadre de l'Union et les instruments juridiques de l'Union sont très fortement complémentaires en ce qui concerne leurs objectifs et leur portée. L'application de la législation de l'Union par la Commission renforce les objectifs stratégiques du cadre, tandis que le suivi de la mise en œuvre des SNIR renseigne la Commission sur la situation actuelle de la législation de l'Union.

L'évaluation a conclu que le cadre avait contribué à l'inclusion de l'intégration des Roms dans les instruments juridiques, politiques et financiers au niveau national dans une mesure moindre. La plupart des SNIR ne sont pas judicieusement articulées avec les politiques publiques. L'influence limitée des PCNR sur les processus de conception, de mise en œuvre et de prise de décision des politiques d'intégration constitue un obstacle majeur.

¹¹ Pour la période 2014-2020, 1,5 milliard d'EUR a été mis à la disposition de 12 États membres dans le cadre de la priorité d'investissement 9(ii) du FSE, intitulée «Intégration socioéconomique des communautés marginalisées telles que les Roms».

¹² L'inclusion des Roms a été pleinement intégrée dans les négociations d'élargissement. Elle a été incluse dans les priorités clés de l'élargissement, la feuille de route sur la libéralisation du régime des visas, les négociations relatives au chapitre 23 - Pouvoir judiciaire et droits fondamentaux et l'aide de préadhésion. Les progrès accomplis ont été évalués dans les rapports annuels de la Commission.

¹³ Eurocities 2017: les Roms dans les villes d'Europe. Bruxelles. http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/Mapping_of_the_situation_of_Roma_in_cities_FINAL_REPORT.pdf.

¹⁴ Voir les éléments livrables au titre de la stratégie 2012-2016 de l'Union en matière d'éradication de la traite des êtres humains, dans lesquels la situation des Roms, leurs vulnérabilités spécifiques et les risques de traite auxquels ils sont exposés. Cela est conforme au cadre juridique global de l'Union en matière de lutte contre la traite des êtres humains (directive 2011/36/UE) et au cadre stratégique européen s'y rapportant, y compris à la communication de la Commission rendant compte du suivi donné à la stratégie de l'UE en vue de l'éradication de la traite des êtres humains et de la définition de nouvelles mesures concrètes [COM(2017) 728 final].

¹⁵ COM(2017) 753 final.

3.4. *Efficiencia*

L'analyse de l'efficiencia porte sur la relation entre les ressources utilisées pour une intervention et les changements induits. L'évaluation s'est concentrée sur l'efficiencia du suivi et de l'établissement de rapports et a tenté d'évaluer les coûts et les bénéfices dans le contexte du cadre de l'Union et des SNIR.

En ce qui concerne les systèmes de suivi et d'établissement de rapports, l'efficiencia a été évaluée comme limitée. Les instruments de suivi ont été développés progressivement. La recommandation du Conseil de 2013 a introduit un mécanisme complet d'établissement de rapports par les États membres, applicable uniquement à compter de 2016¹⁶. Ce mécanisme, tout comme les engagements des États membres, se concentre principalement sur les mesures d'intégration plutôt que sur les résultats et les indicateurs de résultats qui permettraient de mesurer l'efficacité globale des interventions. Il ressort de l'évaluation que l'outil de rapport en ligne fourni par la Commission permet d'établir des rapports aux niveaux national et de l'Union, et constitue une mesure positive en faveur de l'apprentissage de politiques et de la transparence; toutefois, il comporte des lacunes qui doivent être corrigées (voir section 4.5). Des enquêtes financées par la FRA et l'IAP ont assuré un suivi indépendant, qui a permis de mesurer les progrès réalisés au fil du temps. Depuis 2017, la Commission pilote un projet de suivi de la mise en œuvre des SNIR par des coalitions coordonnées de la société civile¹⁷.

Selon l'évaluation, les coûts et les bénéfices n'ont pu être quantifiés, évalués et attribués au cadre de façon concluante. Tandis que les coûts s'inscrivent dans le court terme, la majorité des bénéfices éventuels se produisent à long terme et ne peuvent être réalisés avant 2020. À long terme, les progrès réalisés en matière d'éducation, d'emploi, de logement et de santé permettront non seulement de réduire la pauvreté des Roms, mais également d'apporter des recettes fiscales sous la forme de contributions au budget public ou d'incidence sur l'utilisation des biens et des services publics (réduction du recours aux prestations sociales). L'intégration des Roms pourrait avoir une incidence positive sur le marché du travail (efficacité améliorée par une réduction des pénuries de compétence et de main-d'œuvre) et sur l'économie, notamment sur le PIB.

3.5. *Valeur ajoutée européenne*

L'analyse de la valeur ajoutée européenne s'intéresse aux changements apportés par le cadre au-delà de ce que l'on aurait raisonnablement pu attendre des seules parties concernées ou de l'absence totale d'action. **La valeur ajoutée européenne a été évaluée comme positive.** L'évaluation indique que l'action de l'Union a apporté une valeur ajoutée aux politiques nationales concernant les Roms et à leur mise en œuvre grâce à ses dimensions politique, de gouvernance et financière.

¹⁶ 2017 dans la région de l'élargissement

¹⁷ <https://cps.ceu.edu/roma-civil-monitor> L'IAP finance également un processus similaire.

Encadré 2: Valeur ajoutée européenne

Politique

- L'inclusion des Roms est une priorité des programmes de l'UE et nationaux
- Attention prêtée aux questions roms même dans les pays où la population rom est faible

Gouvernance

- Développement de structures pour l'inclusion des Roms
- Stabilité grâce au caractère pluriannuel de l'action de l'Union
- Cadre d'orientation stratégique, de suivi et d'établissement de rapports à l'appui de la responsabilité et de la transparence
- Possibilités d'échange et de coopération mutuels
- Approche globale

Financière

- Soutien des Fonds ESI et de l'IAP pour la mise en œuvre des SNIR

Selon les résultats de l'évaluation, sans le cadre de l'Union, les questions roms ne recevraient pas autant d'attention au sein du programme politique de l'Union. Dans certains pays, les SNIR pourraient cesser d'exister; dans d'autres, elles pourraient être affaiblies par la réduction de l'engagement politique en faveur de l'inclusion des Roms. La fin du cadre aurait pour conséquence de réduire et de relâcher le suivi et l'établissement de rapports. Certaines politiques nationales et structures ciblées actuelles cesseraient ou deviendraient moins opérationnelles et plus symboliques. **Il faut plus de temps pour consolider les structures de travail et garantir la durabilité et l'impact à long terme des politiques**, selon l'évaluation. Il est essentiel que les SNIR, guidées par un cadre commun, soient poursuivies et améliorées. Bien que la phase initiale ait produit des résultats tangibles, quoiqu'insuffisants, l'évaluation suggère que le processus global doit maintenant être renforcé et mieux ciblé, et qu'il convient de mettre l'accent sur un engagement politique amélioré, sur l'introduction d'objectifs spécifiques mesurables et d'un suivi rigoureux et sur une mise en œuvre plus efficace, soutenue par un financement suffisant et des systèmes de gouvernance participatifs.

4. ÉVALUATION: CONCLUSIONS ET ENSEIGNEMENTS TIRES

L'évaluation a fait apparaître que le cadre a été essentiel à l'élaboration d'instruments et de structures de l'Union et nationaux dont l'objectif est de promouvoir l'inclusion des Roms, mais l'ambition consistant à «mettre fin à l'exclusion des Roms» n'a pas été atteinte. Tant les résultats de l'évaluation que les examens antérieurs de la Commission portant sur la mise en œuvre des SNIR exposent les priorités essentielles à aborder, parmi lesquelles la nécessité d'une meilleure intégration, une volonté claire de lutter contre l'antitsiganisme, l'amélioration des partenariats et de la participation des Roms, la prise en compte de la diversité de la population rom (en se concentrant sur les femmes, les enfants et les jeunes roms) et l'amélioration de la définition des objectifs, de la collecte des données et de la préparation de rapports afin d'encourager l'apprentissage de politiques¹⁸.

¹⁸ Voir l'annexe pour le tableau résumant l'évaluation par critère d'évaluation.

4. 1. Combiner une intégration efficace et un ciblage sur les Roms afin de garantir la durabilité

Selon les résultats de l'évaluation, le cadre de l'Union et les SNIR doivent être mobilisés de manière plus efficace afin de garantir que les besoins des Roms sont pris en compte dans les politiques générales. L'inclusion des Roms ne peut se produire que si les politiques générales tiennent compte de leurs besoins spécifiques. La plupart des politiques actuelles portant sur l'inclusion des Roms ne comportent pas de perspective systémique. L'évaluation indique que **les autorités nationales devraient suivre une double stratégie consistant à rendre les services généraux inclusifs et à prévoir des programmes ciblant les populations les plus vulnérables**. Les SNIR devraient décrire en détail la manière dont elles prévoient d'inclure davantage les Roms dans les politiques liées à l'éducation, à l'emploi, à la santé et au logement, ainsi que les mesures explicites qui seront mises au point pour surmonter certains désavantages spécifiques et garantir un accès égal dans les différents domaines. À cet effet, les États membres doivent faire pleinement usage de la priorité d'investissement sur l'intégration des communautés marginalisées telles que les Roms, et d'autres priorités d'investissement pertinentes.

Dans le contexte de ce point particulier, pour les règlements des fonds ESI pour l'après-2020, la Commission a proposé de renforcer le lien entre les SNIR et les financements de l'Union, en conservant un objectif spécifique d'intégration socioéconomique des communautés marginalisées, telles que les Roms, et en ne permettant l'utilisation des fonds que s'ils sont liés à des conditions thématiques favorisant renforcées incluant des exigences pour les SNIR¹⁹:

- mesures destinées à accélérer l'intégration des Roms et à prévenir et éliminer la ségrégation;
- tenir compte de la dimension du genre et de la situation des jeunes Roms;
- définir des données de référence, des étapes mesurables et des objectifs;
- prévoir un suivi, une évaluation et un réexamen;
- prévoir l'intégration de l'inclusion des Roms aux niveaux régionaux et locaux;
- garantir que la conception, la mise en œuvre, le suivi et le réexamen des SNIR sont réalisés en collaboration étroite avec la société civile rom et avec l'ensemble des autres parties concernées, notamment aux niveaux régional et local.

L'inclusion des Roms fait également partie des priorités thématiques pour l'assistance future apportée à la région de l'élargissement dans le cadre de l'IAP III.

Toujours au niveau de l'Union, l'évaluation suggère que la cohérence entre le cadre et d'autres politiques doit être renforcée. Il convient d'améliorer le lien entre les priorités stratégiques (promouvant tant des réformes structurelles inclusives au titre du Semestre et de la politique d'élargissement que des politiques ciblées en vertu des SNIR) et les financements de l'Union. La Commission pourrait par exemple explorer davantage les possibilités de conditionner des financements à la lutte contre la discrimination et l'antitsiganisme, et exploiter pleinement les **synergies entre les objectifs d'intégration des Roms et les principaux efforts européens et internationaux** comme le socle européen des droits sociaux, tandis qu'il conviendrait d'envisager le programme de développement durable 2030 des Nations unies comme un autre mécanisme à exploiter pleinement.

¹⁹ https://ec.europa.eu/commission/publications/investing-people_fr pour la proposition de la Commission sur le FSE+ du 30/5/ 2018; https://ec.europa.eu/commission/publications/regional-development-and-cohesion_fr pour la proposition de RDC de la Commission du 29/5/2018.

4.2. Se concentrer davantage sur la lutte contre la discrimination et l'antitsiganisme

L'évaluation a indiqué que l'une des lacunes principales est l'absence d'objectif spécifique de non-discrimination et de stratégies et d'actions ciblées pour lutter contre l'antitsiganisme. Bien que les discriminations et l'exclusion sociale se renforcent mutuellement, toute personne Rom peut subir des discriminations sans pour autant être exclue socialement.

Des efforts ont déjà été déployés pour corriger ces lacunes: l'antitsiganisme fait l'objet d'un suivi dans le cadre de la directive sur l'égalité raciale²⁰ et de la décision-cadre du Conseil sur la lutte contre le racisme et la xénophobie²¹; la surveillance des discours de haine en ligne porte également sur l'antitsiganisme et a associé des ONG roms²²; la lutte contre les discriminations et l'antitsiganisme a été prioritaire dans les appels à projet lancés dans le cadre du programme «Droits, égalité et citoyenneté», du projet Roma Civil Monitor, dans les discussions avec les parties concernées, comme la plateforme européenne pour l'inclusion des Roms ou le groupe de haut niveau sur la lutte contre le racisme et la xénophobie,²³ et dans les travaux de recherche de la FRA²⁴.

L'évaluation suggère qu'**il conviendrait d'encourager les États membres à mettre en œuvre davantage de mesures de lutte contre les discriminations et l'antitsiganisme** et que, par exemple, les SNIR devraient inclure des mesures ciblées visant à prévenir et à lutter contre les crimes et les discours de haine basés sur des préjugés, et contre la stigmatisation causée par l'antitsiganisme (par exemple en mettant à jour les programmes scolaires, en construisant des communautés multiethniques, en organisant des formations de sensibilisation destinées aux employeurs, aux autorités de l'éducation, de la santé et du logement ainsi qu'aux forces de police et aux magistrats du siège et du parquet). Des efforts systématiques sont nécessaires afin d'empêcher les fonds de l'Union de soutenir des pratiques discriminatoires. L'apprentissage mutuel et la coopération entre les autorités publiques, la société civile, les médias et les organismes de promotion de l'égalité devraient permettre de couvrir le suivi et la lutte contre l'antitsiganisme. Les PCNR devraient associer les organismes de promotion de l'égalité à la préparation des plans d'action pour la lutte contre l'antitsiganisme, le racisme et les discriminations dans le cadre des SNIR.

L'évaluation indique que la lutte contre les discriminations et l'antitsiganisme devrait constituer un domaine prioritaire distinct du cadre, assorti d'un objectif spécifique de non-discrimination en parallèle des quatre objectifs d'intégration des Roms. Dans le même temps, elle doit continuer de représenter une priorité transversale comprenant des objectifs spécifiques dans chacun des quatre domaines. **Un accent plus clair sur la lutte contre l'antitsiganisme et les discriminations doit venir compléter, et non remplacer, l'approche d'inclusion.** Cela permettrait de renforcer l'application de la législation en matière de lutte contre la discrimination et les crimes de haine, tout en augmentant l'efficacité des politiques d'inclusion sociale.

²⁰ 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, JO L 180 du 19.7.2000, p. 22.

²¹ Décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil du 28 novembre 2008 sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal; JO L 328 du 6.12.2008, p. 55.

²² http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54300

²³ http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?&item_id=51025

²⁴ FRA 2018, A persisting concern: anti-Gypsyism as a barrier to Roma inclusion (L'antitsiganisme en tant qu'obstacle à l'inclusion des Roms: une préoccupation persistante).

4.3. Partenariat

L'évaluation a indiqué que des mécanismes de gouvernance sont en place au niveau national et de l'Union mais que leurs fonctions sont encore limitées. De manière générale, les SNIR ne se raccordent pas de manière efficace aux politiques générales car elles n'impliquent pas les secteurs et les parties concernées essentiels de manière cohérente. La participation de la société civile à toutes les étapes de la gouvernance à plusieurs niveaux de l'Union a été encouragée. Cependant, les Roms n'ont encore que des possibilités limitées de participer de manière effective à la vie politique et à toutes les étapes du processus politique. Pour renforcer le cadre et les SNIR, l'autonomisation et le renforcement des capacités des Roms, de la société civile, des autorités nationales, notamment des PCNR et des gouvernements locaux, sont nécessaires.

Afin de garantir l'autonomisation et la participation des Roms, il convient d'encourager l'adoption de mesures spécifiques pour faire entendre la voix des Roms dans le processus politique. Ces mesures incluent:

- une participation politique à travers une action de proximité;
- la promotion de la participation des Roms à des professions dans lesquelles ils sont sous-représentés;
- la promotion de bonnes pratiques de coopération entre les Roms et les populations non roms;
- le soutien aux relations entre les Roms et les autorités locales et la société civile.

L'égalité hommes-femmes doit être prise en compte lorsque l'on encourage une participation plus efficace des Roms à tous les niveaux.

L'évaluation montre que **l'autonomisation et le renforcement des capacités des Roms et d'une société civile pro-Roms** sont essentiels, non seulement pour fournir des services sociaux aux Roms, mais aussi en matière d'élaboration des politiques et pour garantir une fonction de surveillance indépendante. Il convient de garantir une participation civile continue et coordonnée au suivi de la mise en œuvre. Afin de garantir que les politiques touchent les Roms, il y a également lieu de soutenir leur implication dans la conception, la mise en œuvre et le suivi des politiques générales au niveau national. À cet effet, il convient d'encourager les synergies et la coopération entre les Roms et les ONG générales.

Les PCNR doivent être renforcés en ce qui concerne leur mandat, leurs capacités institutionnelles, leurs ressources humaines et leur budget. Ils doivent devenir des défenseurs efficaces de l'intégration de l'inclusion des Roms dans tous les domaines pertinents et communiquer avec les services essentiels au niveau national. À cette fin, ils doivent:

- maintenir un dialogue permanent avec tous les services concernés par l'inclusion des Roms;
- travailler en étroite concertation avec les autorités de gestion;
- travailler avec les acteurs régionaux et locaux;
- associer l'ensemble des acteurs concernés à la supervision des SNIR et des politiques pertinentes en matière d'inclusion des Roms et de lutte contre les discriminations;
- renforcer le système de consultation et de dialogue avec la société civile rom ainsi que sa participation au suivi et à l'évaluation de la mise en œuvre et à l'établissement de rapports sur cette dernière.

Les **autorités locales** ne disposent bien souvent pas de ressources et d'expertise suffisantes concernant la lutte contre la discrimination et la promotion de l'inclusion sociale. Les financements de l'Union doivent être utilisés dans une plus large mesure afin de renforcer les capacités locales et de promouvoir le développement, la mise en œuvre et le suivi des stratégies locales. Le fait d'associer les communautés roms à des initiatives les ciblant et de renforcer leur capacité à prendre les commandes de tels projets améliore l'efficacité et l'efficacité des financements de l'Union consacrés à l'inclusion des Roms, et contribue à l'autonomisation des personnes généralement désignées par le terme «groupe cible»²⁵.

4.4. Tenir compte de la diversité au sein de la population rom

L'évaluation a indiqué que le cadre de l'Union disposait de capacités limitées pour tenir compte de la diversité au sein de la population rom. La **dimension du genre** a été jugée lacunaire et seules quelques SNIR tiennent compte des vulnérabilités spécifiques aux femmes. Une **approche adaptée aux enfants** aurait nécessité des stratégies plus globales répondant aux besoins des enfants de manière simultanée dans les politiques en matière d'éducation, de santé et de logement ainsi que dans le cadre de la protection de l'enfance. Il reste nécessaire de mener une lutte contre la traite des êtres humains qui soit adaptée aux enfants et de prendre en considération la dimension du genre. Les discriminations multiples et intersectionnelles sont rarement abordées.

Bien qu'un des éléments ayant déclenché le lancement du cadre de l'Union ait été la mobilité intra-Union à la suite de l'élargissement, le cadre et la plupart des SNIR ne tiennent pas compte des besoins des Roms se déplaçant dans l'Union et des Roms non ressortissants de l'Union ou apatrides. Des mesures explicites et des pratiques fondées sur les droits humains sont nécessaires pour répondre à ces besoins.

L'évaluation montre que les SNIR devraient mieux refléter les besoins des groupes spécifiques et la diversité des situations au sein de la population rom. Les SNIR devraient inclure des objectifs et des indicateurs explicites afin de répondre aux besoins spécifiques des groupes vulnérables dans chaque domaine principal. Les SNIR devraient préciser quel groupe rom est la cible des mesures d'inclusion essentielles, en tenant compte de la directive relative au droit des citoyens²⁶.

4.5. Définir des objectifs, collecter des données, assurer un suivi et établir des rapports afin de permettre l'apprentissage de politiques

Selon l'évaluation, le fait de compléter les quatre domaines prioritaires en mettant l'accent sur la lutte contre la discrimination et l'antitsiganisme en tant qu'exigence transversale et que domaine distinct et en détaillant un **portefeuille d'objectifs d'intégration des Roms adaptables au cas par cas, accompagné d'objectifs et d'indicateurs** améliorerait l'efficacité et la pertinence du cadre. Il pourrait être possible de sélectionner des objectifs par pays à partir d'une liste détaillée d'objectifs et d'indicateurs optionnels par domaine (objectifs différenciés dans un cadre commun). Les gouvernements devraient mettre à jour leurs objectifs et définir des priorités en fonction de leurs situations nationales en se basant sur des données. Le fait de disposer d'un ensemble d'objectifs et de cibles flexible mais normalisé peut contribuer à une meilleure

²⁵ Le programme ROMACT et le projet «Engagement local en faveur de l'inclusion des Roms» (LERI) de la FRA constitue un exemple de la manière dont les méthodes d'action participatives peuvent faciliter les partenariats locaux et renforcer la cohésion au niveau local. <http://coe-romact.org/>; <http://fra.europa.eu/en/project/2015/local-engagement-roma-inclusion-leri-multi-annual-roma-programme>

²⁶ 2004/38/CE

prise en compte de la diversité de la population rom. Un cadre d'indicateurs flexible permettrait aux SNIR d'adapter l'ensemble d'objectifs communs aux priorités nationales et d'améliorer la qualité des SNIR de plusieurs manières:

- les objectifs des SNIR doivent être précisés et ventilés, y compris les objectifs adaptés par pays pour les sous-secteurs;
- les objectifs doivent définir des objectifs spécifiques, quantifiés et délimités dans le temps dans chaque domaine, détaillés en fonction des situations dans chaque pays;
- les objectifs doivent être définis en termes absolus afin de refléter les améliorations de la situation des Roms et en termes relatifs par rapport à la population générale afin de réduire les écarts;
- les inégalités de genre et les besoins spécifiques de certains groupes doivent être inclus dans les objectifs;
- les SNIR doivent définir les critères d'établissement de rapports portant sur leurs objectifs respectifs et prêter attention aux interconnexions entre les objectifs appartenant aux différents domaines principaux.

L'évaluation montre que **les systèmes de collecte de données, de suivi et d'établissement de rapports doivent être renforcés**. Le manque de données fiables ventilées par ethnicité et l'absence de mécanismes de transparence et de responsabilité constituent des défis essentiels qui rendent le processus de suivi difficile et peu fiable. Il n'est donc pas facile de mesurer les progrès réalisés. Le système de suivi et d'établissement de rapports des SNIR doit fournir des informations au niveau des politiques et du programme, des informations concernant des actions ciblées explicites et des informations concernant les actions visant à promouvoir des politiques générales plus inclusives. La disponibilité et la ventilation des données doivent être améliorées afin de garantir que des données appropriées existent pour permettre de suivre la mise en œuvre, les réussites et l'efficacité. Avec le soutien de la FRA et l'assistance technique apportée aux autorités nationales²⁷, il convient de développer la collecte, la communication et l'analyse des données afin de suivre les progrès réalisés et de faciliter un apprentissage de politiques fondé sur des éléments factuels. Des données qualitatives doivent être utilisées pour mettre en contexte les indicateurs quantitatifs et mieux comprendre les facteurs spécifiques contribuant au succès ou à l'échec des interventions individuelles.

Un meilleur mécanisme national d'établissement de rapports coordonné par les PCNR et l'association de la société civile au suivi peuvent contribuer à la systématisation des connaissances et à la documentation des expériences existantes, qui peuvent renforcer l'apprentissage mutuel et le transfert de politiques.

4.6. Accroître le niveau d'ambition des progrès au cours de la phase de préadhésion

L'évaluation a également porté sur les pays en phase de préadhésion et ses résultats montrent l'importance de poursuivre des objectifs ambitieux d'intégration des Roms au cours de la phase de préadhésion. Par conséquent, la promotion d'un accès égal à l'éducation, à l'emploi, aux soins de santé et au logement a été incluse dans le processus d'élargissement. Tous les pays de l'élargissement ont adopté des SNIR, nommé des PCNR et mis en œuvre un système d'établissement de rapports annuels similaire à celui des États membres. Bien que des progrès aient été accomplis, il reste beaucoup à faire pour surmonter les défis recensés plus haut.

²⁷

S'applique également aux pays candidats ayant le statut d'observateur.

5. Conclusions

L'exclusion des Roms et les discriminations à leur encontre existent depuis des siècles. Des engagements à long terme et une approche globale sont nécessaires pour les surmonter. Les changements structurels ont besoin de temps et il peut s'écouler au moins une génération avant de pouvoir constater un impact réel.

L'évaluation du cadre de l'Union pour les stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période allant jusqu'à 2020 a montré que ce cadre représente le début d'un processus qui, malgré de nombreuses limitations et l'ampleur des tâches à accomplir, a produit des résultats positifs et amorcé une inversion de la tendance. L'évaluation montre toutefois aussi que d'autres mesures pourraient être prises pour se rapprocher des objectifs à atteindre.

Annexe 1

Tableau 1 Résumé de l'évaluation par critère d'évaluation

Critère d'évaluation	Évaluation globale	Évaluation détaillée
PERTINENCE	Positive avec des limites	4 domaines prioritaires étaient et restent essentiels
		Des lacunes dans la conception initiale
		Positive pour l'équité entre les Roms et les non-Roms
		Négative pour l'absence de ciblage des sous-groupes spécifiques au sein de la population rom
EFFICACITÉ	Limitée concernant les progrès réalisés par rapport aux objectifs d'intégration des Roms	Des progrès concernant l'objectif en matière d'éducation
		Aucun progrès concernant l'objectif en matière d'emploi
		Des progrès limités concernant l'objectif en matière de santé
		Aucun progrès concernant l'objectif en matière de logement
	Positive concernant la coordination	Positive concernant la gouvernance au niveau de l'Union
		Positive au niveau national et au niveau de l'Union en ce qui concerne la promotion de la coopération
		Alignement limité des SNIR et des capacités des PCNR, malgré quelques améliorations
COHÉRENCE	Positive au niveau de l'Union	Cohérence entre le cadre de l'Union et plusieurs instruments politiques, financiers et juridiques de l'Union (Europe 2020, Fonds ESI, législation anti-discrimination, élargissement)
		Intégration variable dans d'autres instruments d'action (insuffisante notamment dans le cadre du socle européen des droits sociaux ou de la garantie pour la jeunesse)
	Limitée au niveau national	Intégration insuffisante dans les politiques publiques nationales
		Les SNIR ont contribué à la lutte contre la discrimination, les crimes et discours de haine dans certains EM, tandis que dans d'autres leur contribution a été limitée
		Des financements nationaux ont été consacrés dans la mesure exigée par le cofinancement des Fonds ESI. Des limites concernant la mise en œuvre et l'alignement des Fonds ESI sur les objectifs d'intégration des Roms.
EFFICIENCE	Limitée concernant les systèmes d'établissement de rapports et de suivi	L'établissement de rapports s'est développé progressivement, l'accent étant mis sur les mesures plus que sur les résultats. Des lacunes à combler.
		Des données comparables pour certains États membres mais pas tous
		Suivi de la société civile assuré par des coalitions d'ONG à l'essai depuis 2017
	Les coûts et les bénéfices ne peuvent être évalués, quantifiés et attribués de manière concluante. Les coûts s'inscrivent dans le court terme tandis que la majorité des bénéfices potentiels se produisent à long terme.	
VALEUR AJOUTÉE DE L'UE	Positive	Politique
		Gouvernance
		Financière
		La durabilité limitée nécessite un engagement continu de l'Union

Catégories d'évaluation: très positive/positive/limitée/négative/très négative

ⁱ COM/2017/0458 final, COM/2016/0424 final, COM/2015/0299 final, COM/2014/0209 final, COM/2013/0454 final