



## L'INTEGRATION DES ROMS : UN DEFI POUR L'UNION EUROPEENNE ET SES ETATS MEMBRES

*Commission des affaires européennes*

**Rapport d'information de M. Michel BILLOUT, sénateur de Seine-et-Marne**

Rapport n° 199 (2012-2013)

### ***I. Le constat : une situation actuelle insatisfaisante***

Selon les estimations, 10 à 12 millions de Roms vivraient aujourd'hui en Europe, dont environ 8 millions sur le territoire de l'Union européenne. Ils sont présents, bien qu'à des degrés divers, dans la grande majorité des États membres, sous l'effet des migrations qui sont intervenues au cours des derniers siècles. Contrairement à une croyance répandue, celles-ci ne sont pas le fait d'un supposé nomadisme, mais ont été dictées à la fois par les persécutions dont ils étaient victimes et par des motifs économiques. La très grande majorité des Roms sont donc sédentaires et n'ont pas bougé de leurs pays respectifs depuis plusieurs siècles.

Il n'en demeure pas moins que les populations roms rencontrent aujourd'hui de graves difficultés d'intégration. Elles souffrent de discriminations multiples dans l'accès à l'éducation, à l'emploi, au logement, aux soins de santé, etc. Ces discriminations procèdent bien souvent d'un fort anti-tsiganisme, encore exacerbé par plusieurs médias et mouvements d'extrême-droite. Dans les faits, ce sentiment anti-Roms est surtout lié à une profonde méconnaissance de ces populations, ainsi qu'à bon nombre de préjugés qui circulent à leur sujet et qui les associent au nomadisme, à la criminalité ou à une prétendue asocialité.

Le Conseil de l'Europe, depuis les années 1970, et l'Union européenne, plus récemment, ont pris diverses initiatives afin de combattre les préjugés et faciliter l'intégration des Roms. Mais c'est surtout avec les événements de l'été 2010 que la question est devenue un sujet d'actualité européen. Les expulsions de campements ont mis en lumière le refus et, parallèlement, les difficultés des États à intégrer ces populations, sans compter les conséquences négatives qu'elles ont eues pour l'image de l'Europe dans le monde. Le

Conseil de l'Europe a alors décidé de renouveler son approche et, de son côté, l'Union européenne a demandé aux États membres d'élaborer des stratégies nationales d'intégration des Roms sur la base d'un cadre européen prédéfini. Les stratégies remises par les États membres sont de valeur inégale. Certaines se réduisent à un catalogue d'actions déjà existantes et pas toujours efficaces de surcroît. Seules quelques-unes prévoient les budgets appropriés pour financer les mesures annoncées. Mais, comme le souligne la Commission européenne, elles ont au moins le mérite d'exister. Reste à les mettre effectivement en œuvre.

**Le temps est donc venu de passer à la vitesse supérieure.** Il en va non seulement de l'avenir de ces populations, mais également de la crédibilité de notre continent dont les valeurs sont fondées sur la démocratie, les droits de l'Homme et l'État de droit. Or, le manque de coordination entre les initiatives existantes, ainsi que l'approche prioritairement sécuritaire retenue dans certains États, ont considérablement nui à leur efficacité. C'est pourquoi **il convient de mieux définir les responsabilités de chaque échelon – européen, national, local – et de renforcer la coordination des politiques.**

Les recommandations formulées dans le rapport portent sur l'intégration des Roms migrants et non sur celle des Gens du voyage. Ces deux catégories de population sont souvent confondues, à tort. Les Gens du voyage sont, pour la plupart, des nationaux, tandis que les Roms sont, bien souvent, des migrants. En outre, ils ne partagent pas toujours le même mode de vie, le nomadisme étant principalement l'apanage des Gens du voyage, même s'ils ont tendance à se sédentariser.

## II. Renforcer le rôle des organisations européennes et la coordination entre les États membres

### 1. Soutenir le Conseil de l'Europe dans son combat contre l'anti-tsiganisme

Il est clair qu'aucune avancée substantielle ne pourra être enregistrée tant que les préjugés à l'encontre des Roms persisteront. Aucune action, si bonne soit-elle, ne pourra pleinement porter ses fruits tant que les Roms souffriront d'une image fautive et dégradée au sein de nos sociétés.

Il faut donc **cesser de dépenser l'argent public sans combattre parallèlement les préjugés**, sous peine d'un véritable gaspillage. Le rapport propose donc de confier au Conseil de l'Europe, qui jouit d'une longue expérience en matière de lutte contre l'anti-tsiganisme, et dont le champ géographique de compétences, avec 47 États membres, est le plus vaste, le soin de coordonner cette lutte.



Source : Commission européenne

### 2. Raffermer le rôle de l'Union européenne

La Commission européenne, qui ne s'est pas préoccupée de la « question rom » pendant longtemps, s'implique davantage depuis 2010. Il convient désormais de veiller à ce que le rôle de l'Union européenne soit pérennisé et même renforcé, en rappelant que l'Union est, en tout état de cause, parfaitement fondée à intervenir dans ce domaine en raison de la libre circulation reconnue aux personnes sur l'ensemble du territoire de l'Union.

Le rôle que jouera l'Union européenne dans les années à venir sur la question des Roms sera déterminant afin de relever le défi posé par leur intégration. Nombreux sont ceux qui estiment que la politique mise en œuvre par l'Union européenne sur ce dossier aura valeur de test sur sa capacité à agir dans l'intérêt des citoyens.

Trois axes d'actions prioritaires se dégagent :

– l'Union doit **faciliter la coordination et le dialogue entre les États membres**, en particulier entre les pays « d'origine » et les

pays « d'accueil », et accompagner l'échange de bonnes pratiques.

– l'Union doit **inciter les États membres** à prendre des mesures en faveur de l'intégration des Roms **et surveiller les résultats** qu'ils enregistrent, les défaillances et pratiques discriminatoires dont ils font preuve.

Ce rôle d'impulsion et de surveillance nécessite que la Commission développe une **véritable capacité de suivi**, pour s'assurer que les stratégies nationales remises par les États membres n'en restent pas au stade du simple affichage.

– l'Union doit **aider financièrement les États membres** dans la mise en œuvre des stratégies nationales d'intégration des Roms.

Or, il est clair que **des améliorations doivent être apportées aux règles qui gouvernent les fonds européens**. Aujourd'hui, les utilisateurs de ces fonds (associations, collectivités) se plaignent tous de la complexité des règles d'obtention et d'utilisation, au point que certains en viennent à renoncer à en demander le bénéfice. La situation est plus préoccupante encore dans les nouveaux États membres où, faute de capacités administratives suffisantes, ils sont dramatiquement sous-utilisés : la Hongrie, considérée comme un bon élève, ne consomme que 25 % des crédits, la Roumanie, moins de 10 %, au point que la Commission a décidé de suspendre les paiements pour certains programmes de l'Union attribués à cette dernière, en raison de son déficit d'absorption. De plus, les obligations en matière de cofinancement paraissent bien lourdes pour les États dans une période où il leur est demandé, dans le même temps, de mettre en place des politiques d'austérité. Il est donc indispensable que les règles d'obtention des fonds européens soient simplifiées et que leurs conditions d'utilisation soient assouplies. Il pourrait également être utilement envisagé de confier la gestion des fonds européens à un organisme extérieur dans certains pays.

Des réserves apparaissent également sur le **souhait de la Commission de conditionner l'octroi des fonds structurels à l'existence et à la mise en œuvre des stratégies nationales**. Si l'idée est tout à fait louable, elle comporte cependant des **effets pervers**, une telle conditionnalité risquant, à terme, de porter préjudice aux projets menés en faveur des Roms, ainsi qu'à tout autre projet social éligible au bénéfice des fonds européens.

En revanche, la proposition de la Commission d'affecter **20 % des ressources du Fonds social européen à l'objectif d'inclusion sociale et de lutte contre la pauvreté** doit être soutenue. Certains États membres s'y opposent au nom de la liberté dont ils souhaitent disposer dans l'affectation des fonds. Mais cela constituerait une garantie qu'un minimum d'actions en faveur des communautés marginalisées, auxquelles les Roms sont rattachés, puissent trouver un financement dans les années à venir.

### 3. Améliorer la coordination entre les pays « d'accueil » et les pays « d'origine »

Une meilleure coordination entre les pays « d'accueil » et les pays « d'origine » des populations roms apparaît nécessaire pour deux raisons : d'une part, la montée des discours populistes dans les pays « d'accueil », qui donnent à croire, de manière simpliste, que la faute incomberait uniquement aux pays « d'origine » ; d'autre part, les difficultés structurelles en matière économique et sociale

que rencontrent plusieurs pays « d'origine » et qui empêchent le retour dans de bonnes conditions de certains Roms migrants, dont ce serait pourtant le vœu. C'est auprès des pays « d'origine » qu'il faut agir.

L'Union européenne doit faciliter une telle coordination, mais les États peuvent également conclure des accords sur une base bilatérale. L'accord signé entre la France et la Roumanie en septembre dernier paraît ainsi aller dans la bonne direction. En effet, il prévoit d'octroyer, à titre expérimental, à 80 familles roumaines roms rentrées de France, une aide financière pour la création d'une entreprise et une formation adaptée. C'est peu, mais il manque les moyens financiers pour en faire davantage. L'aide de l'Union européenne à ces accords bilatéraux pourrait ainsi être précieuse et permettrait de **développer ce dispositif d'aide à l'installation économique**, en s'appuyant sur le concours financier des pays « d'accueil », des pays « d'origine » et de l'Union.

## III. Mettre en place des politiques nationales qui permettent aux Roms d'intégrer le droit commun

### 1. Quelles politiques à définir et à mettre en œuvre au niveau national ?

Les politiques nationales doivent viser à intégrer systématiquement les populations roms au droit commun. Aussi l'approche de la Commission, qui plaide pour la mise en place de mesures de discrimination positive destinées aux seuls Roms, ne paraît-elle pas pertinente. La question n'est pas de savoir s'il s'agit d'une approche compatible avec le droit français. Mais **la reconnaissance aux Roms de droits, en tant que minorité spécifique, peut s'avérer contreproductive**, encore plus dans le contexte social actuel où elle risque d'accroître le ressentiment à l'encontre de ces populations : les autres individus dans une même situation de précarité ne comprendraient pas pourquoi ils ne peuvent bénéficier d'aides identiques au motif qu'ils ne sont pas Roms.

**L'application du droit commun aux populations roms ne dispense pas les États d'agir en leur faveur.** Il leur appartient de faire en sorte qu'ils puissent avoir accès aux dispositifs de droit commun en matière d'éducation, d'emploi, de santé ou de logement, quatre domaines prioritaires pour permettre l'intégration. Cela suppose de développer le nombre des médiateurs, afin de sensibiliser davantage les Roms à leurs droits, mais aussi de former les agents publics à la problématique rom ou encore d'engager une

réflexion sur les questions de domiciliation. Cela suppose enfin de mieux associer les collectivités territoriales et la société civile à l'élaboration des politiques, qui disposent d'une réelle expertise concernant la situation sur le terrain.

### 2. Recommandations concernant la stratégie de la France

Les retombées au niveau européen de la politique menée par la France à l'égard des Roms appellent un examen de la stratégie française en matière d'intégration des Roms.

L'approche du nouveau Gouvernement, plus multidimensionnelle – comme en témoigne la nomination d'un délégué interministériel chargé des questions relatives aux Roms – et plus centrée sur les droits humains depuis la publication de la circulaire du 26 août 2012, doit être saluée. Il existe une volonté de changer de cap, même si celui-ci tarde encore à se traduire sur le terrain avec la poursuite des expulsions.

La politique de la France à l'égard des Roms nécessite encore plusieurs améliorations, dont voici quelques pistes :

– **en matière d'emploi**, il convient de **lever les dispositions transitoires qui restreignent encore l'accès au marché** du travail des ressortissants roumains et bulgares.

**Ces mesures sont discriminatoires** puisque les ressortissants de ces deux nationalités doivent, à la différence des citoyens des autres pays de l'Union, être en possession d'un titre de séjour et d'une autorisation de travail, au même titre que les ressortissants étrangers extra-européens, pour accéder au marché du travail français. De plus, **ces restrictions paraissent inutiles** puisque la liste des métiers qui leur sont accessibles a déjà été étendue à 291 activités en octobre dernier, soit 70 % des offres de Pôle emploi. En tout état de cause, il devra être mis fin à ces dispositions le 31 décembre 2013 au plus tard. La levée des dispositions transitoires n'a créé aucun appel d'air dans les États membres qui les ont abolies, comme l'Italie. 20 000 personnes sont concernées. Ces restrictions n'ont guère de sens quand on sait que 300 000 salariés étrangers seraient aujourd'hui employés, sous un autre régime juridique, en sous-traitance en France.

– **En matière de logement**, il faut **se montrer prudent avec la politique des villages d'insertion**, souvent présentée comme « la » solution miracle, alors qu'elle n'est pas dénuée de risques et ne s'inscrit pas dans une logique de droit commun. Cette solution n'est acceptable que si elle est conçue comme un dispositif d'hébergement transitoire préparant l'accès au droit commun et si ces villages sont ouverts à l'ensemble des populations en situation de grande précarité, faute de quoi la logique de ségrégation ne s'en trouverait que renforcée. Ces villages ne doivent pas être un moyen d'isoler le « problème rom » du reste de la société. Or, l'utilisation des fonds européens en France est très largement consacrée à ces villages, au lieu de diversifier les solutions. Il

faudrait, par exemple, **faciliter l'accès des populations roms au logement social** en levant les discriminations dont ils sont victimes aujourd'hui.

– Concernant les **démantèlements de campements illicites**, les termes de la circulaire du 26 août 2012 doivent être scrupuleusement respectés : il ne peut être procédé à **aucune expulsion sans diagnostic préalable des besoins des populations et sans que des solutions de relogement aient été proposées**. Il s'agit de décence et d'humanité, tant les expulsions peuvent être traumatisantes et plonger les personnes dans des situations d'extrême précarité, entraînant même parfois des ruptures dans la scolarité et dans l'accès aux soins. En outre, le démantèlement d'un camp ne fait que déplacer le problème et le massifier. Les familles déplacées se regroupent, animées par un souci de sécurité, avec l'accord tacite, sinon l'encouragement, des forces de l'ordre.

– Sur les questions d'immigration, il convient de **supprimer l'aide au retour pour les ressortissants d'un pays de l'Union européenne**. Cette aide, de 300 euros, octroyée par l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII), a créé un véritable appel d'air et donne lieu à un réel trafic car un billet de bus aller-retour pour la Roumanie ne coûte que 60 euros. Les employés de l'OFII n'ont pas le temps de vérifier que les bénéficiaires sont bien rentrés dans leur pays. Une aide à l'installation économique devrait lui être substituée, en prévoyant un concours de fonds français, de l'Europe et des pays d'origine.



**Commission des affaires européennes**

<http://www.senat.fr/europe/index.html>

*Secrétariat de la Commission  
des affaires européennes  
15, rue de Vaugirard  
75291 Paris Cedex 06*

*Téléphone : 01.42.34.36.71  
Télécopie : 01.42.34.32.92*

Président

**M. Simon SUTOUR**  
Sénateur (SOC) du Gard



Rapporteur

**M. Michel BILLOUT**  
Sénateur (CRC)  
de Seine-et-Marne



Le présent document et le rapport n°199 (2012-2013) sont disponibles sur Internet :

<http://www.senat.fr/notice-rap/2012/r12-199-notice.html>

Le rapport papier peut également être commandé sur le site de l'Espace Librairie du Sénat :

<http://www.librairie.senat.fr/product-r12-199.html>