

N° 226

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 13 décembre 2012

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

présentée au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 quater du Règlement, sur l'intégration des Roms : un défi pour l'Union européenne et ses États membres,

Par M. Michel BILLOUT,
Sénateur

(Envoyée à la commission des affaires sociales.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

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, à l'exception de Malte, sous l'effet des migrations qui sont intervenues au cours des derniers siècles. Celles-ci, contrairement à une croyance répandue, 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. Ainsi la très grande majorité des Roms sont 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'insertion. 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, exacerbé par plusieurs médias et mouvements d'extrême-droite qui y trouvent un sujet porteur pour étendre leur influence. Dans les faits, il apparaît que 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. La transformation économique de l'Europe centrale, avec un taux de chômage supérieur parfois à 90 %, constitue un choc qui a amplifié les migrations ces dernières années.

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. Sans doute cela est-il dû à l'image de la France comme patrie des droits de l'Homme, car des incidents autrement plus graves s'étaient produits auparavant en Hongrie. 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. Certaines d'entre elles se réduisent à un catalogue d'actions déjà existantes, pas toujours efficaces. Seules quelques-unes prévoient les budgets appropriés pour financer les mesures annoncées. Mais, comme le souligne la Commission européenne, elles ont 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 entre eux.

La proposition de résolution ci-après porte sur la question de l'intégration des Roms migrants et non sur celle des Gens du voyage. Ces deux catégories de populations 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. En ce qui les concerne, deux propositions de loi ont été déposées pour améliorer leur situation : l'une au Sénat par M. Pierre Hérisson et l'autre à l'Assemblée nationale, par M. Jean-Marc Ayrault.

La proposition de résolution formule un certain nombre de recommandations.

1/ Concernant la lutte 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 aussi longtemps que les Roms souffriront d'une image fautive et dégradée au sein de nos sociétés. Il paraît inutile de dépenser de l'argent public sans combattre, en parallèle, les préjugés. **Aussi serait-il bon qu'il revienne 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, de coordonner cette lutte.

2/ Concernant l'Union européenne

La Commission européenne, qui ne s'est pas, pendant longtemps, préoccupée de la « question rom », s'implique davantage depuis 2010. Aussi convient-il désormais de **veiller à ce que le rôle de l'Union européenne soit pérennisé et même raffermi**. En effet, le prochain collège des commissaires ne sera peut-être pas aussi sensible à la question que ne l'est l'actuel. Or, l'Union européenne est, en tout état de cause, parfaitement fondée à intervenir en raison de la dimension transfrontalière qui découle du principe de libre circulation reconnue aux personnes sur l'ensemble du territoire de l'Union.

Trois axes d'actions prioritaires se dégagent.

Tout d'abord, l'Union doit **faciliter la coordination et le dialogue** entre les États membres, en particulier entre les pays dits d'origine et les pays dits d'accueil, et accompagner l'échange de bonnes pratiques.

Enfin, elle doit **inciter les États membres** à prendre des mesures en faveur de l'intégration des Roms **et surveiller les résultats** qu'ils enregistrent, les éventuelles défaillances et pratiques discriminatoires. 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.

Troisièmement, l'Union doit **aider financièrement les États membres** dans la mise en œuvre des stratégies nationales, ce qui nécessite d'**apporter des améliorations substantielles 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 %. 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 soient simplifiées et que leurs conditions d'utilisation soient assouplies.

Des réserves apparaissent également sur le souhait de la Commission de conditionner l'octroi des fonds structurels aux États membres 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 : cette conditionnalité risque, 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 sont rattachés les Roms, puissent trouver un financement dans les années à venir.

3 / Concernant la coordination entre les pays dits d'accueil et les pays dits d'origine des populations roms

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

L'Union européenne doit faciliter une telle coordination, mais les États peuvent aussi 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. Les responsables de l'Office français des migrations internationales (OFII) à Bucarest indiquent d'ailleurs que d'autres expérimentations ont eu lieu précédemment avec succès. Mais il manque des moyens financiers pour en faire davantage. L'aide de l'Union européenne à ces accords bilatéraux serait précieuse et permettrait de développer ce dispositif d'aide à l'installation économique, en s'appuyant sur le concours financier des pays dits d'accueil, des pays dits d'origine et de l'Union européenne.

4 / Concernant les politiques à définir et à mettre en œuvre au niveau national

Les politiques nationales doivent viser à intégrer ces populations 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 et les préjugés 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 membres d'agir en leur faveur. Il leur appartient de faire en sorte qu'elles 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.

5 / 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 à l'égard des Roms.

Il convient de saluer 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. Il est manifeste qu'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, les dispositions transitoires qui restreignent l'accès au marché du travail des ressortissants roumains et bulgares doivent être levées. 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 pour pouvoir accéder au marché du travail français, au même titre que les ressortissants étrangers extra-européens. Ces restrictions sont, de plus, 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 outre, il devra être mis fin à ces dispositions, en tout état de cause, le 31 décembre 2013 au plus tard. Pourquoi compliquer encore la tâche de l'administration pendant un an avec des procédures longues, au risque que l'autorisation de travail ne soit délivrée que quelques semaines avant que ces mesures ne prennent fin ? On constate que 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. Il serait plus pertinent de s'occuper des 330 000 salariés employés, sous un autre régime juridique, en sous-traitance en France.

En matière de logement, des efforts substantiels peuvent être accomplis. Le Gouvernement doit 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 au logement social des populations roms** en levant les discriminations dont ils sont victimes. Il n'est pas rare aujourd'hui de constater que les dossiers présentés par des familles roms auprès des offices HLM se retrouvent systématiquement au bas de la pile, quand bien même la demande est tout aussi légitime qu'une autre et le dossier tout aussi complet.

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 qu'un diagnostic préalable des besoins des populations n'ait été réalisé 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, ce qui, au final, ne fait que compliquer un peu plus leur intégration.

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'OFII, a créé un véritable appel d'air et donne lieu à un fort 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.

La population rom représente 8 millions de personnes, la population de l'Union européenne, 503 millions : il ne paraît pas insurmontable de parvenir à intégrer les Roms, à condition de s'y atteler véritablement et de faire enfin tomber la barrière des préjugés.

Pour ces raisons, votre commission des affaires européennes a conclu, à la majorité – les commissaires membres de l'UMP et M. Alain Richard s'abstenant – au dépôt de la proposition de résolution qui suit :

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu la communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions « L'intégration sociale et économique des Roms en Europe » (COM (2010) 133 final),
- ④ Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions « Cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période allant jusqu'à 2020 » (COM (2011) 173 final),
- ⑤ Vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions « Stratégies nationales d'intégration des Roms : un premier pas dans la mise en œuvre du cadre de l'UE » (COM (2012) 226 final),
- ⑥ Rappelle que la majorité des États membres de l'Union européenne comptent des populations roms sur leur sol ;
- ⑦ Est préoccupé par la profonde méconnaissance de ces populations, la vigueur de l'anti-tsiganisme et le haut degré de discriminations à l'encontre des Roms en Europe ;
- ⑧ Considère que l'intégration pleine et entière de ces populations revêt un caractère d'urgence ;
- ⑨ Rappelle que les droits de l'homme sont au cœur des valeurs défendues par le Conseil de l'Europe et l'Union européenne ;
- ⑩ Salue l'implication du Conseil de l'Europe depuis plusieurs décennies sur les questions relatives aux Roms ;

- ⑪ Note avec satisfaction les récentes initiatives de l'Union européenne destinées à encourager l'intégration sociale et économique des Roms dans les États membres ;
- ⑫ Estime que la solution au défi posé par les Roms nécessite prioritairement de mieux définir les responsabilités de chacun afin de renforcer l'efficacité de politiques actuelles, aujourd'hui trop dispersées ;
- ⑬ – *Concernant le Conseil de l'Europe :*
- ⑭ Considère que le Conseil de l'Europe, de par ses valeurs et l'étendue de son champ géographique de compétences, est le mieux placé pour prendre en charge et coordonner la lutte contre l'antitsiganisme en Europe ;
- ⑮ Souhaite que le programme ROMED de formation des médiateurs travaillant auprès des communautés roms voit sa visibilité renforcée ;
- ⑯ – *Concernant l'Union européenne :*
- ⑰ Rappelle que les questions relatives aux Roms revêtent une dimension transfrontalière du fait du principe de la libre circulation applicable aux personnes sur le territoire de l'Union européenne ;
- ⑱ Demande à l'Union européenne de renforcer son action en faveur des Roms en assumant pleinement un rôle d'impulsion et de coordination des politiques nationales dans ce domaine et en contrôlant que les actions conduites par les États membres à l'égard des Roms respectent le droit de l'Union, ce qui nécessite le développement d'une véritable capacité de suivi ;
- ⑲ Rappelle que les fonds européens, en particulier le Fonds social européen et le Fonds européen de développement régional, peuvent permettre de financer des mesures destinées à l'intégration des Roms et demande, par conséquent, à l'Union européenne d'en simplifier les règles d'obtention et d'en assouplir les conditions d'utilisation dans un contexte marqué, pour les États membres, par de fortes contraintes budgétaires ;
- ⑳ S'interroge sur le souhait de la Commission de conditionner l'octroi des fonds structurels aux États membres à l'existence et à la mise en œuvre des stratégies nationales d'intégration des Roms, en soulignant que cette conditionnalité pourrait, à terme, porter préjudice aux projets menés en faveur des Roms ;

- ②① Soutient la proposition de la Commission que 20 % des ressources du Fonds social européen soit affectées à l'objectif d'inclusion sociale, qui peut contribuer au financement des politiques d'intégration des Roms ;
- ②② – *Concernant la coordination entre les pays dits « d'origine » et les pays dits « d'accueil » des populations roms :*
- ②③ Considère qu'une meilleure coordination entre les pays « d'origine » et les pays « d'accueil » des populations roms est nécessaire, dès lors que les migrations ont souvent été motivées par les difficultés économiques et sociales, ainsi que les discriminations rencontrées par les Roms dans les pays « d'origine », empêchant encore aujourd'hui la possibilité d'un retour de ces populations ;
- ②④ Estime qu'il appartient, d'une part, à l'Union européenne, de faciliter cette coordination et, d'autre part, aux États membres, de conclure des accords sur une base bilatérale ;
- ②⑤ Souhaite que l'aide à l'insertion économique devienne un instrument privilégié des partenariats entre pays « d'origine » et pays « d'accueil », cet instrument ayant fait la preuve de son efficacité et s'inscrivant dans le cadre d'un projet de vie des bénéficiaires ;
- ②⑥ – *Concernant les politiques nationales :*
- ②⑦ Rappelle que la finalité des politiques nationales d'inclusion des Roms doit être l'intégration dans le droit commun ;
- ②⑧ Exprime des réserves à l'égard de mesures de discrimination positive uniquement destinées aux Roms, qui risqueraient d'accroître le ressentiment et les préjugés à l'encontre de ces populations ;
- ②⑨ Recommande, en conséquence, aux États membres d'appliquer aux Roms les politiques destinées aux populations en situation de grande précarité, de mieux sensibiliser les Roms à leurs droits par le recours aux médiateurs et de former davantage les agents publics à la problématique rom ;
- ③⑩ – *Concernant la politique de la France à l'égard des Roms :*
- ③⑪ Salue la nomination d'un délégué interministériel en charge des questions relatives aux Roms et la nouvelle approche du Gouvernement français, davantage centrée sur les droits humains, retenue dans la circulaire du 26 août 2012 ;

- ③② S'inquiète de la multiplication des démantèlements de campements illicites ces derniers mois, qui renforcent la précarité à laquelle les populations roms sont confrontées ;
- ③③ Rappelle que l'intégration des Roms passe prioritairement par l'emploi et le logement ;
- ③④ Demande, par conséquent, au Gouvernement :
- ③⑤ – de lever les dispositions transitoires applicables aux ressortissants roumains et bulgares concernant leur accès au marché du travail, qui apparaissent comme des restrictions inutiles, dès lors que la liste des métiers qui leur sont accessibles a déjà été étendue à 291 métiers et qu'il devra être mis fin à ces dispositions, en tout état de cause, le 31 décembre 2013 au plus tard ;
- ③⑥ – de veiller à ne procéder aux expulsions de campements roms qu'une fois qu'un diagnostic des besoins aura été réalisé et que des solutions de relogement appropriées auront été proposées, comme le prévoit la circulaire du 26 août 2012 ;
- ③⑦ – de se montrer prudent avec la politique des villages d'insertion qui, s'ils ne sont pas ouverts à l'ensemble des populations en situation de grande précarité, contribuent à renforcer la ségrégation des populations roms, et doivent nécessairement être conçus comme une politique transitoire préparant l'accès au droit commun ;
- ③⑧ – de faciliter l'accès au logement social des populations roms en veillant à ce que les discriminations dont ils sont aujourd'hui victimes soient levées ;
- ③⑨ – de supprimer l'aide au retour dont peuvent bénéficier aujourd'hui les ressortissants d'un pays de l'Union européenne, qui crée un appel d'air préjudiciable, en lui substituant l'aide à l'insertion.