



Préparé par : Pr. Vladimir Macura, Assoc. AIA , assistant : Milos Petrovic, DIA (Belgrade, 14 janvier 1999) - Strasbourg, 9 mars 1999

MG-S-ROM (99) 1

Logement, urbanisme et pauvreté : problèmes se posant aux communautés Roms/Tsiganes notamment en Europe centrale et orientale

Sommaire:

✓ **INTRODUCTION**

Origine.

Sujet du présent rapport.

Objet du présent rapport.

Références bibliographiques.

✓ **I- LE PROBLÈME : PAUVRETÉ DES ÉTABLISSEMENTS HUMAINS ET DES LOGEMENTS**

PAUVRETÉ ET LOGEMENT

Les problèmes les plus graves

La définition de la pauvreté

Le cercle vicieux de la pauvreté

Les préjugés constituent un facteur aggravant

L'absence de revenu régulier

La pauvreté entraîne un manque de motivation :

La détérioration de la qualité des établissements et des logements

Difficultés des Roms de la classe moyenne et aisée.

GROUPES DE POPULATION ROM PAUVRE

Les types de groupes.

La population urbaine ancienne

La population rom de travailleurs étrangers

Les Roms prolétarisés

Les Roms paupérisés

La population récemment urbanisée

CADRES DE VIE DES ROMS

La typologie des cadres de vie roms

Les caractéristiques morphologiques

La situation du cadre de vie rom

Groupes de population et types de cadres de vie.

TYPES DE CADRES DE VIE DES ROMS

Les mahalas roms urbaines

Les taudis temporaires en centre-ville

Les logements pauvres disséminés,

Le taudis en zone urbaine périphérique

Les établissements récents de type ghetto

Les logements de fortune

Les immeubles dévastés

APPARTEMENTS DES ROMS ET NIVEAU D'ÉQUIPEMENT

Les différents types d'appartements

Les conditions de logement des Roms

Le Taudis

LES ROMS ET LE PROCESSUS CONTINU D'URBANISATION

L'urbanisation est un processus mondial.

Perspectives d'urbanisation en Europe.

Degré actuel d'urbanisation de la population rom.

Les villes accueilleront de nouvelles familles roms,

Amélioration ou détérioration des conditions de vie sous l'influence de l'urbanisation

✓ II. SOLUTIONS ENVISAGÉES

UNE APPROCHE DES PROBLÈMES

L'évolution d'une politique de logement globale.

S'appuyer sur « Un logement pour tous ».

Aide à la définition : un logement convenable et un établissement durable.

Recommandations tirées de la « Stratégie mondiale du logement ».

Conseils tirés de la « Stratégie pour l'Avenir de la Vie ».

Changer de point de vue sur le logement des Roms.

PROPOSITIONS VISANT À AMÉLIORER LE LOGEMENT

1. La question du logement des Roms devrait être incluse dans la politique de logement de la société
2. Préconiser une solution globale et exhaustive signifie préconiser un meilleur logement
3. Les solutions au problème du logement doivent s'inscrire dans un ensemble de mesures cohérentes
4. La légalisation des lieux de résidence illégaux des Roms devrait être une priorité
5. Il faudrait garder à l'esprit le type de cadre de vie en traitant le problème du logement des Roms
6. La coopération entre la communauté rom locale et la société dominante est la clé du succès
7. Il est nécessaire et possible de développer une approche individualisée du problème du logement des Roms
8. Il est nécessaire de faire pleinement participer les Roms au processus d'amélioration
9. Il faut créer un groupe de gestion pour chaque projet
10. L'identité des Roms doit être préservée dans les logements dans l'exacte mesure où ceux-ci le désirent
11. Les normes de logement communes doivent s'appliquer aux Roms
12. La légalité du processus d'amélioration doit être contrôlée
13. L'amélioration du logement doit être financée par diverses sources
14. Le coût des projets de logement doit être abordable
15. La réalisation d'un projet de logement peut exiger un temps relativement long

TABLEAUX

Tableau 1 : Etude des groupes roms, de la situation des cadres de vie roms dans la ville et du type de cadre de vie.

Tableau 2 : Conditions globales de logement et conditions dans trois établissements roms

Tableau 3 : Évolution de la politique du logement

Tableau 4 : Changer de point de vue sur le logement des Roms

✓ INTRODUCTION

Origine.

Ce rapport fait suite à la Note du Secrétariat MG-S-ROM (98) 11 intitulée *Problèmes se posant aux Roms/Tsiganes dans le domaine du logement et de l'urbanisme*, rédigée conformément aux décisions adoptées par le Groupe de spécialistes sur les Roms/Tsiganes lors de sa 5^e réunion (5 et 6 mars 1998). La Note du Secrétariat a été examinée au cours de la réunion du Groupe organisée à Prague du 28 septembre au 1^{er} octobre 1998¹. Ce document traite des conditions de logement des Roms en Europe, notamment dans les pays d'Europe centrale et orientale. Le rapport sur la visite d'étude dans le quartier de Lunik IX à Košice (Slovaquie)² et le rapport sur la visite d'étude à Valdemingómez (Madrid)³ ont également fait l'objet d'un débat.

Les conclusions sur le logement et les établissements roms présentées dans la Note du Secrétariat sont, en bref, les suivantes :

- Les Roms vivent dans des conditions de logement déplorables, et cet aspect constitue un élément important de leur dénuement socio-économique général ;
- Le nombre de logements sociaux disponibles a chuté dans de nombreux pays d'Europe centrale et orientale ; les Roms ont été appauvris par suite de la transition vers une économie de marché, ce qui rend très difficile leur accès au marché immobilier privé ;
- Les Roms vivent dans divers types d'environnements pauvres, notamment : des immeubles anciens et délabrés au centre des villes, des ensembles de logements sociaux délabrés à la périphérie des villes, des bidonvilles en zones urbaines périphériques ;
- À la médiocrité des conditions de logement s'ajoute souvent l'insuffisance des infrastructures considérées comme normales en Europe – eau, électricité, voies pavées, drainage et évacuation des eaux usées ;
- Le problème des habitations construites sans autorisation touche à celui des zones « illégales » ; en outre, de nombreux Roms n'ont pas de permis de séjour les autorisant à résider à l'endroit où ils ont élu domicile ;
- En conséquence, les zones d'habitation des Roms ont mauvaise réputation et la population non-rom quitte ces quartiers, ce qui entraîne une ségrégation sociale et une marginalisation accrue de leurs habitants ;
- La discrimination à l'encontre des Roms est l'un des obstacles majeurs à l'amélioration de leurs conditions de logement ;
- Les autorités ignorent souvent comment gérer les problèmes des quartiers et des logements des Roms, et pensent que la création de ghettos, résultant de la concentration de Roms dans des zones définies, ou la construction de logements de qualité médiocre réservés aux Roms peuvent constituer des solutions satisfaisantes.

Les conclusions ci-dessus et les questions soulevées par la Note ont constitué les points de départ du présent rapport. J'ai essayé de proposer des solutions au problème mis en évidence par la Note du Secrétariat, et à d'autres questions relatives au problème du logement et des établissements roms.

¹ *Bulletin d'information - Activités concernant les Roms/Tsiganes*, N°13, 15 novembre 1998, Conseil de l'Europe.

² MG-S-ROM (98) 12, N. Gheorghe : *Report from a study visit to the Lunik IX district of Košice, Slovak Republic*, [Rapport sur la visite d'étude dans le quartier de Lunik IX à Košice (République Slovaque)] (en préparation).

³ MG-S-ROM (97) 8 rev., D. Rosenberg, 1997 : *Rapport sur la visite d'étude à Valdemingómez (Madrid)*, Conseil de l'Europe, Strasbourg.

Sujet du présent rapport.

La question du *logement des Roms* commence à émerger au grand jour. Il y a dix ou vingt ans, les problèmes des Roms étaient principalement abordés sous l'angle des droits humains, des relations sociales, de la discrimination, de la ségrégation et de l'intolérance, de la culture et de la langue, tandis que les questions relatives au bien-être ou à la vie quotidienne étaient simplement effleurées.

Aujourd'hui, en revanche, l'éventail des thèmes abordés est bien plus large⁴. Des questions concernant le logement, les infrastructures, l'hygiène collective, les établissements humains, les villes où vivent les Roms, leurs droits et possibilités dans un environnement urbain, leur participation aux activités et processus liés à l'urbanisme et aux établissements humains, etc., sont de plus en plus fréquemment soulevées dans le cadre de domaines cruciaux tels que la santé, la famille, le rôle de la femme, etc.⁵. La seconde partie de la Note du Secrétariat soulève plusieurs questions relatives au logement des Roms, qui révèlent un intérêt accru pour ce sujet.

Ces questions sont les suivantes :

- Comment faire vivre ensemble Roms et non-Roms dans les zones défavorisées ?
- Quelle est l'étendue de la discrimination à l'encontre des Roms en matière de logement ?
- Quel est le rôle du logement social et comment permettre aux Roms d'accéder au marché immobilier privé ?
- Dans quelle mesure les logements peuvent-ils et doivent-ils être spécialement adaptés à la culture et au mode de vie des Roms ?
- Dans quelle mesure la question du logement doit-elle être résolue dans le cadre d'une approche exhaustive du développement communautaire⁶ ?

Le plus souvent, la question des établissements et du logement des Roms est traitée dans une perspective ethnographique et sociologique⁷. Les appartements et les logements des Roms, et leur cadre de vie, à de très rares exceptions près, n'ont pas été étudiés à travers le prisme de l'ingénierie – surtout l'architecture et le génie civil – ni, a fortiori, de l'urbanisme, ou du développement communautaire au sens large. Nous ne sommes pas en mesure de combler ici de telles lacunes, mais nous pouvons aborder ces thèmes, soulever des questions ou formuler quelques hypothèses.

Ce rapport ne traite que des questions relatives au logement des populations *sédentaires*, et n'aborde pas les problèmes des « gens du voyage »⁸. Nous examinerons principalement la question du logement et des établissements des *Roms pauvres*, dans la mesure où ce sont ces derniers qui rencontrent les problèmes les plus graves. Bien que le document MG-S-ROM (98) 11 ne limite pas l'étude du logement des Roms aux seuls logements et établissements des personnes défavorisées, il apparaît néanmoins clairement, à la lecture de l'ensemble de la Note du Secrétariat, que cette question est la plus préoccupante. Ce texte

⁴ J-P. Liegeois, N. Gheorghe, 1995 : *Roma/Gypsies : A European Minority*, [Roms/Tsiganes : une minorité européenne], Minority Rights Group International, Royaume-Uni.

⁵ Il existe des projets concernant le logement et impliquant la collectivité locale, tels que les programmes de la Fondation SPOLU (Pays-Bas), de la *Romani Criss* (Roumanie), de la *Society for the Improvement of Local Roma Communities* (Yougoslavie), etc.

⁶ MG-S-ROM (98) 11 : *Problèmes se posant aux Roms/Tsiganes dans le domaine du logement et de l'urbanisme*, p. 4.

⁷ Pour une bibliographie complète, consulter A. Mirga et L. Mroz, 1997 : *Romi – Razlike i netolerancija* [Roms – Différences et Intolérance], Akapit, Belgrade.

⁸ MG-S-ROM (98) 11, p. 2.

porte essentiellement sur le problème du logement et des établissements roms *dans les pays d'Europe centrale et orientale*, et ne fait que rarement référence à la situation prévalant en Europe occidentale. Cette orientation est motivée par le fait qu'au cours de la décennie passée, ces pays ont connu des changements sociaux qui se répercutent sur les conditions de vie de leur communauté rom.

En résumé, la question du *logement* recouvre ici celles d'un *abri décent* (appartements et maisons/maisons divisées en appartements), des *infrastructures publiques* (eau, électricité, système sanitaire, rues, etc.), de *l'environnement extérieur* (jardins, cours, espaces découverts, aires de jeux et espaces verts) et des *investissements adéquats* (terrains, financement, organisation, autorisations)⁹. Les appartements habités par les familles roms sont regroupés en diverses unités spatiales, créant un *cadre de vie* pour des groupes sociaux plus ou moins étendus, des communautés locales plus ou moins complexes. Les principaux types de cadres de vie des Roms sont les *immeubles divisés en appartements* (habités ou non par des familles non-roms), les *pâtes de maisons*¹⁰, les *districts/mahalas*¹¹, et enfin les *établissements roms*¹², habités exclusivement par des Roms.

Objet du présent rapport.

Ce texte traite du *logement* des Roms à l'heure actuelle et des formes spécifiques de *cadres de vie*. La seconde partie est consacrée aux différentes stratégies employées pour résoudre les problèmes et les difficultés qui existent dans ce domaine. Cette partie présentera également des approches plus neuves du problème du logement des Roms, à savoir celles qui sont actuellement en cours d'élaboration et qui pourraient poser les fondements d'une nouvelle pratique dans un avenir proche¹³. Ce faisant, nous garderons toujours à l'esprit le fait que la question du logement n'est pas seulement d'ordre organisationnel, administratif, technique et économique, mais concerne aussi des domaines fondamentalement humains, qui relèvent des droits universels de l'homme¹⁴.

Références bibliographiques.

Ce texte s'appuie sur des sources secondaires telles que des documents professionnels et d'autres documents – journaux, revues, bulletins d'information, etc. – qui fournissent des données fiables sur les phénomènes et les processus relatifs au logement et aux établissements roms. Les rapports élaborés par les experts pour le travail du Groupe de spécialistes sur les Roms/Tsiganes (MG-S-ROM) tiennent à cet égard une place importante. Il s'agit notamment des rapports des missions d'étude, et de numéros du *Bulletin d'information - Activités concernant les Roms/Tsiganes*. Une attention particulière est portée aux publications de plusieurs ONG internationales : *Project on Ethnic Relations*, *European Roma Rights Centre*,

⁹ Darhsan Johan, Secrétaire général adjoint et Directeur exécutif par intérim, *Préface*, Centre des Nations unies pour les établissements humains (CNUEH), 1997b : *Shelter for All : The Potential of Housing Policy in the Implementation of the Habitat Agenda*. [Un logement pour tous : Potentiel de la politique de logement dans la mise en œuvre du Programme pour l'Habitat, traduction non officielle] Nairobi, CNUEH.

¹⁰ Exemple : les bâtiments de la rue (prière d'insérer les caractères tchèques) à Usti nad Labem (quartier de Neštemicé), en République Tchèque. Cf. *Bulletin d'information - Activités concernant les Roms/Tsiganes*, N°13.

¹¹ Exemple : le quartier de Lunik IX, à Košice (République Slovaque). Cf. *Bulletin d'information - Activités concernant les Roms/Tsiganes*, N°13.

¹² Exemple : le *village de Begaljica*, aux environs de Belgrade (Yougoslavie).

¹³ Les premières pages de la Note du Secrétariat indiquent la nécessité de réunir de plus amples informations sur la situation actuelle du logement des Roms, et les remarques et questions à la fin du texte soulignent la nécessité de se pencher sur les problèmes stratégiques relatifs à l'évolution du logement des Roms, MG-S-ROM (98) 11, p. 4.

¹⁴ Déclaration universelle des droits de l'homme, articles 12 et 25.

Minority Rights Group International, et la SPOLU. Des documents émanant de plusieurs ONG ont été utilisés, notamment ceux de *Romani CRISS* (Roumanie), d'*Autonomia* (Hongrie) et de la *Society for the Improvement of Local Roma Communities* (SILRC, Yougoslavie). Cette étude s'appuie également sur des monographies décrivant la situation des communautés roms dans divers pays. Il s'agit notamment de rapports gouvernementaux, tels que les rapports de la République Tchèque et de la République Slovaque, et d'ouvrages tels que le livre de (prière d'insérer les caractères serbes) intitulé *Cigani Sveta* (Tsiganes du monde)¹⁵.

Parmi les documents de référence figurent divers documents, recommandations et exemples de « meilleures pratiques » publiés par le Centre des Nations unies pour les établissements humains (CNUEH, HABITAT). La plupart de ces documents exposent des recommandations en vue de l'élaboration de stratégies visant à améliorer la situation dans le domaine du logement. Une grande partie de ces recommandations est tirée de la *Stratégie mondiale du logement jusqu'à l'an 2000*, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies en décembre 1988 (Résolution 43/181). En ce qui concerne les problèmes d'établissement/logement, la *Déclaration d'Istanbul sur les établissements humains* – publiée dans le cadre du *Programme pour l'Habitat* et adoptée lors de la Conférence des Nations unies sur les établissements humains (Habitat II) qui s'est tenue à Istanbul du 3 au 14 juin 1996 – revêt une importance particulière. Les rapports intitulés *Un logement pour tous* et *Des établissements humains viables dans un monde en pleine urbanisation* sont également issus de cette conférence. Ils devraient être considérés comme des guides permettant de résoudre les problèmes d'établissements et de logement dans les décennies à venir.

Enfin, j'ai également utilisé les notes de terrain rassemblées lors de mes visites à des établissements roms dans le cadre des réunions traitant du problème du logement des Roms. Il s'agissait de la réunion de Vlasina (Yougoslavie), organisée par la SILRC, de celle de Pardubice (République Tchèque) organisée par le CLRAE, de la 6^{ème} réunion du MG-S-ROM à Prague (République Tchèque), et de la visite de trois localités roms à Bucarest (Romani CRISS), effectuée dans le cadre de la rédaction de ce rapport. Je voudrais exprimer ma reconnaissance à M. Nicolas Gheorghe pour son aide pendant ma visite à Bucarest le 8 décembre 1998.

✓ I- LE PROBLÈME : PAUVRETÉ DES ÉTABLISSEMENTS HUMAINS ET DES LOGEMENTS

PAUVRETÉ ET LOGEMENT

Les problèmes les plus graves

que rencontrent les Roms en matière de logement sont le résultat de leur pauvreté. Qu'il s'agisse de l'absence de permis de construire, du manque de techniques et de matériaux de construction adaptés ou de l'insuffisance de la surface habitable, la pauvreté est toujours la cause fondamentale de l'inadéquation de leurs conditions de logement et de la précarité de leur logement. Nous verrons qu'il ne s'agit pas d'un simple manque d'argent, mais plutôt d'un phénomène complexe qui se manifeste avec une intensité variable.

La définition de la pauvreté

que nous proposons ici est la suivante : la pauvreté consiste en de multiples carences observées dans des domaines essentiels de la vie (nourriture, emploi, éducation, santé,

¹⁵ Tomasevic, N.-B., Djuric, R., 1988 : *Cigani sveta* (Tsiganes du monde), Jugoslovenska revija, Belgrade.

logement, promotion sociale, etc.), dont le niveau se situe en deçà des possibilités moyennes d'une collectivité donnée. Il s'agit d'une *approche relativiste* qui envisage la pauvreté dans le contexte d'un environnement socio-économique précis. « Les individus, les familles et les groupes de population vivent dans la pauvreté lorsqu'ils n'ont pas les moyens d'acheter la nourriture, de participer aux activités et de vivre dans les conditions normales, ou du moins généralement acceptées et reconnues comme telles, de la société à laquelle ils appartiennent... La norme, au regard de la nation, se fonde sur la pauvreté relative par rapport aux conventions d'une société spécifique »¹⁶.

Le cercle vicieux de la pauvreté

apparaît lorsque des formes distinctes de privation s'associent pour former un *flux circulaire* avant de se transformer en *spirale de la pauvreté*. Transmis de génération en génération, il engendre un schéma culturel particulier et même une *culture spécifique de la pauvreté*¹⁷. Les Roms pauvres et leur communauté se trouvent exactement dans ce type de spirale de privations, avec des effets négatifs de plus en plus marqués¹⁸. Différentes formes de privation engendrent différents types de cercles vicieux. L'un des schémas assez répandu dans les établissements roms paupérisés repose sur le manque d'éducation, de qualifications et de compétences ; cette situation entraîne des difficultés à trouver un emploi, et donc à s'assurer un revenu régulier ; en conséquence, les besoins en logement ne peuvent être satisfaits de manière constante, ce qui se conjugue aux facteurs déjà évoqués pour créer un environnement dans lequel les compétences et l'éducation sont encore plus négligées... l'ensemble de ces problèmes exclut davantage encore les Roms des flux économiques de la société. Ainsi, lorsqu'un cercle de pauvreté se referme, un autre s'ouvre. Dans ce cas, il existe une relation étroite entre trois domaines clés de la vie : éducation, emploi et logement¹⁹. En termes de gravité ou d'acuité, la pauvreté s'étend d'un niveau de vie légèrement inférieur au seuil de pauvreté à la pauvreté absolue, dans laquelle les moyens de survie sont gravement compromis, c'est-à-dire à la situation de ceux que l'on appelle les *ultra-pauvres (food-poor)*²⁰.

Les préjugés constituent un facteur aggravant

qui a poursuivi les Roms depuis leur arrivée en Europe. Il existe des préjugés particulièrement tenaces selon lesquels les Roms sont en partie responsables de leur indigence et de leur dénuement, et du fait qu'ils vivent dans des logements délabrés. De ces préjugés découle souvent l'opinion selon laquelle il ne convient pas d'aider les Roms ni de leur donner la moindre chance. En outre, cette opinion peut donner lieu à des comparaisons spécieuses, selon des arguments du type : « nous avons nos propres pauvres, ceux de la société dominante, qui devraient être aidés en priorité ; il ne faut pas dépenser d'argent pour ceux-là, qui ne sont pas des nôtres ».

L'absence de revenu régulier

¹⁶ P. Townsend, cité dans Haralambos, 1989 : *Uvod u socioloiju* (Introduction à la sociologie), Globus, Zagreb, p. 144-145.

¹⁷ H.E. Freuman et W.C. Jouse, 1973 : Social problems - Causes and Controls, *Sociology Series*, p. 68, cité dans Mitrovic, A., 1990 : *Na dnu - romi na granici siromastva* (Au bas de l'échelle sociale : Les Roms au seuil de la pauvreté), Naucna knjiga, Belgrade, p. 36.

¹⁸ Mitrovic, A., 1990 : *Na dnu - romi na granici siromast*, (Au bas de l'échelle sociale : Les Roms au seuil de la pauvreté), Naucna knjiga, Belgrade, p. 30-36.

¹⁹ CNUEH, 1997a : *Le Programme pour l'Habitat*, Nairobi ; Section IVC.3 : Développement social : éradication de la pauvreté, création d'emplois productifs et intégration sociale, par. 115.

²⁰ CNUEH, 1994 : *National experiences with Shelter Delivery for the poorest Groups*, [Expériences nationales de fourniture de logements aux groupes les plus pauvres, traduction non officielle], Nairobi, p. 29-35.

se reflète directement sur le caractère pratique, le confort, l'apparence et la sécurité des appartements et des établissements dans lesquels vivent les Roms pauvres. Ainsi, la spirale de la pauvreté laisse également des traces visibles sur les appartements et les établissements. La communauté de *Chanov*²¹ dans la ville de Most (République Tchèque), et celle de *Cartierul Zabranti* à Bucarest²² constituent deux exemples dans lesquels l'association du chômage, de l'absence de revenus réguliers et d'un cadre de vie dévasté a entraîné une pauvreté déplorable dans le domaine du logement. Environ 95 % des habitants de Chanov sont privés d'emploi et quelque 98 % des habitants de Cartierul Zabranti le sont également.

La pauvreté entraîne un manque de motivation :

les personnes ne s'occupent guère de leur logement, se contentant de bricoler tant bien que mal de temps à autre. Ce manque de motivation est l'une des conséquences naturelles de la culture de la pauvreté²³. Il est étroitement lié aux doutes constants concernant la capacité d'une personne à agir en vue de surmonter une période difficile. Le manque de motivation se reflète dans toutes les phases du processus de rénovation, notamment lors de la prise de décisions. « Je n'ai jamais vu de Tsiganes s'impliquer dans le processus de prise de décisions. Ce sont toujours d'autres personnes qui prennent les décisions pour eux »²⁴.

La détérioration de la qualité des établissements et des logements

qui les composent est manifeste dans la plupart des environnements paupérisés. Au fil du temps, les maisons pauvres se dégradent, les infrastructures, lorsqu'elles existent, se détériorent, les détritiques s'amoncellent dans les cours et dans l'établissement, la négligence générale et le niveau de pollution s'aggravent. Cette situation est assez différente de celle des établissements intermédiaires dans lesquels les bâtiments sont conservés dans leur état initial, voire rénovés, et de celle des zones plus riches dans lesquels on constate une amélioration et un entretien des structures physiques. Alors que les quartiers relativement aisés et riches connaissent un processus d'évolution de l'environnement, le processus inverse affecte les établissements plus pauvres – un cycle involutif se déclenche. Même lorsque des efforts sont mis en œuvre pour rénover l'environnement, pour l'adapter quelque peu aux conditions matérielles et aux possibilités existantes, on ne constate aucune amélioration, mais plutôt une certaine régression. Les nouvelles constructions sont souvent pires que les bâtiments originaux, mettant en évidence l'absence de savoir-faire, le manque d'argent et de matériaux et un degré supérieur d'improvisation. C'est ce qui s'observe dans tous les types d'établissements roms pauvres, qu'il s'agisse de taudis ou de tours d'habitation. Dans l'environnement de l'établissement, à l'instar des cercles de pauvreté où une pauvreté accrue remplace la pauvreté antérieure, une plus grande « pièce » est placée sur l'ancienne « pièce »²⁵. Ainsi se crée une sorte de « patchwork » qui caractérise souvent les établissements roms pauvres ou les pâtés de maisons habités par des Roms.

²¹ Bulletin d'information - Activités concernant les Roms/Tsiganes, N°13.

²² *Cartierul Zabranti* est une communauté rom composée de 330 familles vivant dans des logements sociaux complètement délabrés. Le 15 novembre 1998, le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) a lancé un programme de réhabilitation des immeubles. À l'heure actuelle, une coopérative travaille à remettre en état les appartements et les équipements. M. Koko, militant du Romani CRISS, m'a emmené visiter *Cartierul Zabranti* le 8 décembre 1998.

²³ (prière d'insérer les caractères serbes), 1990, p. 38.

²⁴ Déclaration de M. B. Baker, membre du *Leadership Institute*, au cours d'une discussion concernant les problèmes des Roms à Košice. (Documentation de N. Gheorghe).

²⁵ Cela apparaît clairement dans l'établissement composé de conteneurs de la localité de (prière d'insérer les caractères tchèques), 1997 : *Model building for Roma Community - Social housing project for Roma families at Vysoky Myto* -(prière d'insérer les caractères tchèques) [Modèle de construction pour la communauté rom - Projet de logements sociaux pour les familles roms de Vysoky Myto, Snakov., République Tchèque, documentation photo du projet]

Difficultés des Roms de la classe moyenne et aisée.

Dans la plupart des pays, la communauté rom n'est absolument pas homogène en termes de propriété, mais comprend au contraire plusieurs strates. En général, on peut dire que la population rom installée depuis longtemps et intégrée au système socio-économique du pays, qui a sa place dans la société et s'est en quelque sorte assimilée, appartient à la classe moyenne et aisée²⁶. Parfois, les Roms appartenant à cette classe sont confrontés à des problèmes sociaux, juridiques, fonciers, financiers et techniques relatifs à leurs logements et établissements, ou les opposant aux autorités et à leurs voisins. Toutefois, ces problèmes relèvent des difficultés auxquelles sont également confrontées d'autres membres, non-roms, de la population. Autrement dit, de telles difficultés sont individuelles et ne se présentent pas en série. Même lorsqu'elles s'accumulent, elles ne forment pas un cercle vicieux de pauvreté. Le monde uni des Roms est divisé en deux par la spirale de la pauvreté.

²⁶ Tomasevic, N-B., Djuric, R, 1988, p. 18-21.

GROUPES DE POPULATION ROM PAUVRE

Les types de groupes.

Il est possible de distinguer, dans divers pays d'Europe, plusieurs types de population rom pauvre, soit différents *types de groupes*. Les distinctions proposées ici ne sont probablement pas exhaustives ni parfaitement exactes, mais elles sont suffisamment claires pour permettre une meilleure compréhension du problème du logement et du cadre de vie. En d'autres termes, toute interprétation du problème du logement doit se fonder sur une interprétation de la relation entre la population et les structures spatiales, dans la mesure où toutes deux sont étroitement liées dans la réalité. Les groupes identifiés sont : *la population urbaine ancienne, la population de travailleurs étrangers, les Roms prolétarisés, les Roms paupérisés* et enfin *la population récemment urbanisée*²⁷.

La population urbaine ancienne

est composée de membres de la population rom et sinti dont les ancêtres se sont installés dans les villes au siècle dernier, voire plus tôt. Comme la population dominante, ils ont des habitudes urbaines bien établies, parfois même un emploi relativement stable ou une situation immobilière satisfaisante, cette dernière restant néanmoins légèrement inférieure à la moyenne. Cette population, dont une partie est assimilée, est stable. Elle se rencontre notamment dans des pays tels que l'Autriche²⁸, l'Allemagne²⁹, l'Italie³⁰ et la France³¹. Du point de vue spatial, cette population est mêlée aux autres habitants. Dans la région des Balkans et dans certains pays d'Europe orientale, les populations roms urbaines anciennes vivent dans des établissements séparés – les *mahalas*.

La population rom de travailleurs étrangers

en provenance des pays d'Europe orientale, qui compte une forte proportion de Roms originaires de Yougoslavie, forme une catégorie particulière que l'on trouve dans la plupart des pays cités ci-dessus. Les aspirations des travailleurs étrangers diffèrent radicalement de celles des Roms et des Sinti qui vivent dans leur pays depuis des siècles. Les travailleurs étrangers s'installent provisoirement pour gagner de l'argent et retournent ensuite dans leur pays d'origine. Si nombre d'entre eux ne réalisent pas leurs rêves, qu'il s'agisse d'argent ou de retour au pays, une chose est toutefois certaine : de nombreuses familles roms investissent l'argent gagné en Allemagne, en Italie, en Autriche ou ailleurs dans l'amélioration de leur logement dans leur pays d'origine. D'où la dualité qui caractérise la situation des travailleurs étrangers : dans leur pays d'accueil, ils sont pauvres en termes de revenu, de logement et de travail. De retour dans leur pays d'origine, ils forment une classe aisée enviée par les autres³².

Les Roms prolétarisés

forment le troisième groupe de population nettement identifié en Europe orientale. À l'époque des régimes socialistes, ces Roms étaient intégrés dans les systèmes économiques et sociaux de leurs pays³³. Certaines des mutations entraînées par la transition vers l'économie de

²⁷ Lors de notre conversation du 8 décembre 1998, Nicolae Gheorghe m'a indiqué les groupes suivants de Roms en Europe orientale : Roms prolétarisés, Roms des *mahalas*, Kalderasi, et Roms de la classe moyenne.

²⁸ Tomasevic, N-B., Djuric, R., 1988, p. 254.

²⁹ Ibid., p. 255.

³⁰ Ibid., p. 215.

³¹ Ibid., p. 218.

³² Ibid., p. 189.

³³ Ibid., p. 214.

marché – disparition de la sécurité de l'emploi dans les usines, du paiement anticipé des loyers, des factures d'électricité et des taxes locales, disparition d'un revenu régulier, de l'entretien assuré et gratuit des logements, etc. – ont laissé les Roms, qui participaient à l'industrialisation socialiste et bénéficiaient du système collectif de sécurité sociale, non seulement sans revenus, mais aussi sans véritables perspectives économiques et sociales. Avec l'effondrement de l'ancien système, les Roms ont perdu leur rôle social, se sont retrouvés à la rue et se sont brusquement appauvris. Les travailleurs roms de Lunik IX³⁴, notamment, illustrent ce phénomène.

Les Roms paupérisés

forment une classe particulière de certains pays d'Europe orientale où la société subit un processus de dégradation manifeste. Cette situation résulte principalement du refus de ces pays de s'orienter vers un régime démocratique, de leur manque de ressources pour sortir du modèle obsolète de l'économie socialiste et de leur manque d'enthousiasme à l'égard du passage à une économie de marché. Une grande partie de la population de ces pays s'est appauvrie, y compris une proportion considérable de l'ancienne classe moyenne³⁵, et il est indéniable qu'une multitude de Roms vivant en milieu urbain ont été durement frappés par la paupérisation et l'absence de perspectives.

La population récemment urbanisée

forme un groupe spécifique au sein de la communauté rom d'un pays donné. Elle a récemment – il y a environ une décennie – quitté une zone rurale pour s'installer en milieu urbain. Chassés de leur environnement rural par l'absence de perspectives, ces Roms retrouvent bien souvent une situation similaire en ville. Ils traversent, ainsi que leurs enfants, une difficile période d'adaptation à des conditions nouvelles et complètement inconnues. Ne sachant comment appréhender la vie urbaine, dépourvus des savoir-faire et des compétences professionnelles permettant de gagner de l'argent, ils sont condamnés à simplement survivre. Les *travailleurs migrants* constituent un groupe spécifique de cette population : ils ont laissé leur famille en zone rurale et s'efforcent d'assurer sa subsistance en travaillant en ville. De nombreuses familles ou des travailleurs célibataires récemment urbanisés construisent des masures dans les bidonvilles à la périphérie des villes. La *mahala* Mali Leskovac (Belgrade), construite par des émigrés du Kosovo dans les années 1980, en constitue un exemple³⁶.

³⁴ MG-S-ROM (98) 12.

³⁵ Posarac, A., 1995 : Pauperizacija stanovništva u Srbiji: jedan od osnovnih uzroka potisnutosti civilnog društva, u Pavlovic, V. (priredjivac), 1995.: *Potisnuto civilono drustvo* (Paupérisation de la population en Serbie : une des raisons fondamentales de la répression exercée à l'encontre de la société civile, dans Pavlovic: V. (éd.), 1995 : *La société civile victime de répression*), Eko Centar, Belgrade.

³⁶ Tomasevic, N-B., Djuric, R., 1988, p. 155.

CADRES DE VIE DES ROMS

La typologie des cadres de vie roms

est déterminée par leurs caractéristiques architecturales et par les communautés qui s'y installent. Après avoir passé en revue les divers groupes de population rom, examinons à présent les principaux types de cadres de vie des Roms, parallèlement à leur situation au regard de la ville.

Les caractéristiques morphologiques

du cadre de vie – le type et le réseau de rues, leur configuration et le type de quartiers qu'elles forment, les terrains non bâtis dans les pâtés de maisons, les types d'immeubles, leur nombre d'étages et d'appartements, les matériaux de construction utilisés, l'existence ou non d'infrastructures, etc., ainsi que l'ancienneté, le degré de vétusté des bâtiments et des infrastructures, l'existence ou non d'espaces verts et leur localisation, etc. – figurent parmi les caractéristiques fondamentales des établissements ou de leurs subdivisions, les quartiers. La morphologie est un point déterminant dans la décision concernant le sort de l'établissement, à savoir sa démolition, sa réhabilitation ou sa reconstruction.

La situation du cadre de vie rom

dans l'établissement humain n'est pas seulement un élément révélateur de l'histoire ou des relations sociales d'une société donnée ; elle constitue également un des facteurs décisifs pris en compte dans les processus d'aménagement de l'espace. Lorsqu'ils se sont constitués, la plupart des cadres de vie roms avaient, *grosso modo*, la même situation géographique par rapport à la ville ou au village, à savoir une *situation périphérique*³⁷. L'on s'accorde généralement à reconnaître que les établissements roms, en plus d'être relégués en périphérie, se sont vus réserver les plus mauvais terrains³⁸. En raison du développement ultérieur de la société, les établissements de la population dominante finissent par dépasser l'établissement rom. La périphérie se déplace vers la zone extérieure, et l'ancien établissement rom séparé devient une enclave – une partie de la ville habitée par les Roms qui se retrouve entourée par la population dominante. En conséquence, le cadre de vie rom se retrouve parfois en *plein centre* d'une ville. On peut également le trouver dans la *zone médiane d'une ville*, et très fréquemment à sa *périphérie*.

Groupes de population et types de cadres de vie.

Les cadres de vie roms auxquels nous nous intéressons apparaissent dans le tableau ci-dessous. Chacun de ces types constitue en réalité une réponse physique à la présence d'un groupe rom, ainsi qu'au lieu qu'il occupe dans la ville.

³⁷ A. Mirga, L. Mroz, 1997, p. 121.

³⁸(Mr. Milan Djuric), père de Rajko Djuric, raconte comment sa famille, venant de Grèce à la fin du siècle dernier, s'est installée sur l'un des pires terrains près du village de Melulu'ja, aux environs de Belgrade (dans Tomasevic N-B, Djuric, R.), 1988, p. 8).

Tableau 1 : Etude des groupes roms, de la situation des cadres de vie roms dans la ville et du type de cadre de vie.

Groupe	Centre ville et zone médiane (entre le centre et la périphérie)	Périphérie de la ville et zone rurbanisée
Ancienne population urbaine	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Mahala</i> rom urbaine • Logements pauvres disséminés • Logements de fortune 	Rares à cet endroit
Population de travailleurs étrangers	<ul style="list-style-type: none"> • Logements pauvres disséminés 	<ul style="list-style-type: none"> • Taudis en périphérie • Nouveau ghetto
Population prolétarisée	<ul style="list-style-type: none"> • Logements pauvres disséminés • Immeubles dévastés 	<ul style="list-style-type: none"> • Immeubles dévastés
Population paupérisée	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Mahala</i> rom urbaine • Logements pauvres disséminés • Logements de fortune 	<ul style="list-style-type: none"> • Taudis en périphérie
Population récemment urbanisée	Taudis temporaires dans le centre	<ul style="list-style-type: none"> • Taudis en périphérie • Nouveau ghetto

TYPES DE CADRES DE VIE DES ROMS

Les mahalas roms urbaines

sont des enclaves au sein des villes des Balkans, et datent généralement du siècle dernier. Elles trouvent leur origine dans l'organisation de la vie et de l'espace urbain sous l'administration turque : la *mahala* constituait alors l'unité de base des villes. À l'époque, les *mahalas* des villes étaient organisées selon des critères religieux et ethniques³⁹. Au 19^{ème} siècle, avec le développement et la modernisation des villes, ces divisions ont disparu et seules sont restées les *mahalas* roms – également appelées *ciganmaala*. Dans d'autres régions d'Europe également, les Roms vivaient dans des quartiers réservés : en Espagne, il s'agissait des « gitanerica »⁴⁰. Les communautés roms qui vivent aujourd'hui dans les *mahalas* des Balkans sont fortement urbanisées, quel que soit leur statut économique ou social. Leurs membres vivent en milieu urbain depuis des générations ; ils travaillent en ville, quelle que soit la marginalité de leurs emplois, et vivent en citadins. Dans la Yougoslavie actuelle, les *mahalas* peuvent compter entre plusieurs centaines et plusieurs milliers d'habitants⁴¹. En Bulgarie, il existe des établissements encore plus vastes dont la population peut dépasser 15 à 20 000 habitants. C'est également le cas à Skopje, en Macédoine⁴². Ces *mahalas* se composent d'un réseau ancien de rues bordées de vieux bâtiments de plain-pied qui n'ont été que partiellement rénovés, dépourvus d'installations modernes et souvent de sanitaires. Les quartiers et les terrains sont délimités. Les maisons, de surface modeste, sont souvent construites en brique crue. La vie dans les enclaves du centre-ville est liée à l'existence d'un parc immobilier constitué de bâtiments dévastés. Les immeubles non entretenus se trouvent souvent dans des rues sans adduction d'eau ni système d'assainissement : en dépit de leur

³⁹ Kojic, B., 1976 : *Balkanski gradovi, varosi i varosice* (Métropoles, villes et villages des Balkans), Gralevinska knjiga, Belgrade, p. 32.

⁴⁰ A. Mirga, L. Mroz, 1997, p. 122.

⁴¹ V. Macura, K. Petovar, S. Vujovic, 1997 : *Siromasna podrucja Beograda* (Zones de pauvreté à Belgrade), Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, Belgrade, p. 37.

⁴² Tomasevic, N-B., Djuric, R., 1988, p. 132, p. 156 .

situation centrale, ces aménagements publics n'y ont pas encore été effectués. Ce type de bâtiments n'ont qu'une faible valeur, quoiqu'elle soit légèrement rehaussée par leur situation centrale.⁴³ Ces quartiers ont longtemps constitué une réserve permettant le développement intra-muros de la ville : la population rom paupérisée a été régulièrement menacée d'expulsion en raison des importants travaux de reconstruction⁴⁴.

Les taudis temporaires en centre-ville

représentent la seconde catégorie d'établissements situés au cœur des villes. Il s'agit de logements de fortune déplorables, construits par leurs habitants et destinés à durer une ou deux saisons ; bien que leurs occupants aient l'intention d'abandonner ces abris dès qu'ils y seront contraints par les autorités municipales, il arrive que les expulsions soient repoussées pendant des dizaines d'années⁴⁵. La persistance de ces deux types d'enclaves en centre-ville est due au fait que les grands promoteurs n'envisagent pas de construire sur les parcelles occupées par les Roms. Comme les habitants des autres quartiers pauvres, ces derniers sont menacés d'expulsion dès que la décision est prise de nettoyer le terrain et d'y construire de nouveaux immeubles.

Les logements pauvres disséminés,

y compris ceux de familles roms, présentent un type morphologique particulier. En l'occurrence, ils ne sont pas concentrés dans un endroit précis, une rue ou un quartier, mais éparpillés sur une grande partie du territoire et mêlés à d'autres maisons et appartements, pauvres ou non. Ce mélange se rencontre le plus souvent dans le tissu urbain ancien non rénové depuis plusieurs décennies, et que l'on a plutôt laissé se dégrader progressivement⁴⁶, comme par exemple le centre de Košice (République Slovaque). La situation est similaire dans les vieux quartiers de villes de Serbie appelés *partaja*, qui sont principalement habités par des personnes défavorisées, notamment des Roms⁴⁷. Les Roms vivant dans les vieux logements urbains qui se sont délabrés au fil du temps habitent dans les lieux les plus pauvres tels que les bâtiments annexes des quartiers centraux, les caves, les greniers, et les immeubles vétustes abandonnés⁴⁸.

Le taudis en zone urbaine périphérique

est un établissement dont la situation sociale et environnementale est tellement déplorable qu'elle a des conséquences néfastes sur la santé et l'équilibre psychologique des habitants. C'est un établissement paupérisé⁴⁹. Au point de vue socio-économique, le taudis est homogène. Sa population n'est pas éduquée, n'a pas de formation professionnelle, et ne peut prétendre qu'à des emplois marginalisés qui frôlent souvent l'illégalité. Les habitants sont exclus de la société locale et globale, ou y sont mal intégrés. Les maisons sont le plus souvent minuscules, construites principalement avec des matériaux de rebut et non destinés à la

⁴³ A. Horvat, J. Setet, 1998 : Szekesfehervar - Chronology of the Ghetto Affair, *Prhalipe - Gypsy Literary and Public Review*, Vol.9., janvier 1998.

⁴⁴ Ce qui est contraire au Principe 6 énoncé dans le chapitre « Vivre en milieu urbain » de la Charte européenne des urbanistes. M. Janic (éd.), 1996 : *Urbanizam Evrope - Evropska* (urbaisticka povelja (Urbanisme en Europe - Charte européenne de l'urbanisme), Udruzenje urbanista Srbije i Urbanisticki zavod Beograd, Belgrade, p. 33.

⁴⁵ Témoin l'ancien champ de foire de Belgrade où plusieurs enclaves roms, ne comptant guère plus de 30 à 70 familles, se sont créées avant les années 1960.

⁴⁶ MG-S-ROM (98)12.

⁴⁷ V. Macura, K. Petovar, S. Vujovic, 1997, p. 24.

⁴⁸ Stipek, M. et al., 1997, documentation photo sur le projet, fig. 1-4.

⁴⁹ Témoin le taudis Veliki Rit à Novi Sad (Yougoslavie) qui compte aujourd'hui plus de 3 000 habitants, venus se greffer sur le petit noyau original. Ces Roms originaires du Kosovo ont commencé à s'y installer au début des années 1970.

construction. Les cours sont difficilement identifiables, bien que l'on puisse établir que l'espace s'étendant devant les maisons ou les entourant appartient à telle ou telle famille. L'établissement est dépourvu d'infrastructures municipales, de réseau de rues, voire de chemin d'accès. À l'origine, les taudis sont souvent constitués de logements temporaires improvisés dans des lieux discrets, mais avec le temps ils se transforment en établissements permanents. La construction illégale de taudis est provoquée par l'existence de terrains abandonnés. À leur situation périphérique s'ajoute souvent un environnement hostile. Les établissements roms qui se créent spontanément aux abords des décharges municipales, des usines d'incinération, des zones industrielles, des mines à ciel ouvert, des zones d'entrepôts, des grands parkings, des dépôts de conteneurs, sont tous, sans exception, exposés à des risques environnementaux. La totalité de la zone peut être couverte de débris et de déchets qui engendrent non seulement une atmosphère générale de désordre extrême et d'absence d'entretien, mais également des conditions de vie insalubres. Les occupants des zones voisines ont généralement une attitude négative à l'égard de ces établissements.

Les établissements récents de type ghetto

sont financés par l'administration municipale ou une autre institution dans le cadre du programme de développement du logement⁵⁰ d'une ville ou du règlement de problèmes de logements sociaux⁵¹. Ce sont des établissements ou des groupes de maisons légaux. De qualité médiocre, ils sont fréquemment construits en zones urbaines périphériques, à l'instar des taudis. Parfois, ces établissements sont temporaires, comme ceux de la périphérie de Turin (Italie) créés par les autorités dans les années 1970-1980 afin « d'empêcher les Tsiganes de s'installer partout en ville ». La zone Paolo Veronese a été investie par des Sinti originaires de Lombardie et du Piémont, et l'établissement Strada Druento par des Roms de Yougoslavie⁵². Ces établissements, créés juste à la limite de la ville puis abandonnés à eux-mêmes, ne se distinguent guère par leur apparence finale, indépendamment de leur origine. Les établissements composés de conteneurs, à l'instar des établissements temporaires, deviennent très rapidement de véritables taudis, comme cela s'est produit à (prière d'insérer les caractères tchèques)⁵³. La plupart de ces établissements, notamment dans les grandes métropoles où les distances sont considérables, sont destinés à une vie solitaire sans aucun contact avec le reste du monde. L'absence de transports publics, l'éloignement des stations ou la rareté de la desserte (quelques passages par jour seulement), créent une situation difficile⁵⁴.

Les logements de fortune

constituent une catégorie qui, au sens physique, regroupe des bâtiments très différents. À *Cartierul Zabrantii* (Bucarest), ces logements rudimentaires⁵⁵ consistent en appartements exigus situés dans des immeubles de plusieurs étages. Si l'on en juge par leurs caractéristiques fonctionnelles et leur surface réduite, on peut supposer que ces appartements étaient autrefois destinés à des *célibataires*. Les logements de fortune peuvent également être des *baraquements* abandonnés, ayant servi à loger les ouvriers pendant les grands travaux de construction, tels que les baraquements baptisés par la suite *Korea* (Nouveau Belgrade,

⁵⁰ MG-S-ROM (97) 8 rev.

⁵¹ Témoin l'établissement de Ledina à Belgrade (Yougoslavie) construit par les autorités municipales à l'aide de conteneurs pour reloger les Roms expulsés lors de la reconstruction du centre de Belgrade.

⁵² Tomasevic, N-B., Djuric, R., 1988, p. 215.

⁵³ Stipek, M. et al., 1997, documentation photographique sur le projet et la ville de (prière d'insérer les caractères tchèques).

⁵⁴ MG-S-ROM (97) 8 rev., D. Rosenberg, 1997 : *Rapport sur la visite d'étude à Valdemingómez (Madrid)*, Conseil de l'Europe, Strasbourg.

⁵⁵ Déclaration de M. Busa Joan, administrateur de cette communauté, au cours d'une visite de terrain, le 8 décembre 1998.

Yougoslavie), où vivent la plupart des familles roms indigentes. Ce type de logement existe également à Szekesfehervar (Hongrie)⁵⁶. Par le passé, les autorités municipales ont attribué à des familles pauvres des appartements d'une pièce dans un ancien *foyer d'ouvriers* situé 11 rue *Radio*, à titre de logements « temporaires ». Dans certains cas, ce type de logements peut comprendre des maisons de villages voisins achetées à bas prix par les autorités municipales pour résoudre le problème des personnes défavorisées.

Les immeubles dévastés

sont de vastes établissements construits pendant la période de l'industrialisation socialiste dans certains pays d'Europe centrale et orientale ; ils se sont progressivement dégradés au cours de la période de transition vers l'économie de marché, à mesure que leurs occupants se paupérisaient. Ces établissements consistent en immeubles non mitoyens de plusieurs étages – parfois une dizaine – qui peuvent compter jusqu'à une centaine d'appartements. Ces cités constituées d'immeubles de type « tour » ou « barre », d'équipements collectifs tels qu'un centre commercial, une école ou une garderie, un réseau de rues et de vastes espaces découverts comprenant des terrains de sport et des aires de jeux, offraient l'image familière des nouvelles zones résidentielles destinées au logement de masse. Elles comptent généralement de un ou deux milliers à cinq ou dix milliers d'habitants. Les familles roms s'y sont installées car leurs membres travaillaient dans les entreprises et les usines d'État, ce qui intégrait les Roms dans le même système que tous les autres citoyens. Les Roms de Lunik IX⁵⁷, à Košice, se sont installés au même endroit que les non-Roms. À Most, tout le quartier de Chanov⁵⁸ a été occupé par les Roms qui travaillaient dans la mine locale. Cette approche trouve son origine en URSS, où elle a été mise en œuvre notamment après les années 1950, lorsque les traditions nomades ont été interdites ; il semble qu'elle ait été bien acceptée par les Roms, du moins par les responsables des communautés⁵⁹.

⁵⁶ A. Horvat, J. Setet, 1998.

⁵⁷ MG-S-ROM (98) 12.

⁵⁸ *Bulletin d'information - Activités concernant les Roms/Tsiganes*, N°13.

⁵⁹ (prière d'insérer les caractères serbes), 1988, p. 214.

APPARTEMENTS DES ROMS ET NIVEAU D'ÉQUIPEMENT

Les différents types d'appartements

Les familles roms d'Europe vivent aujourd'hui dans *différents types d'appartements*. Ces appartements se distinguent non seulement par le secteur auquel ils appartiennent (social, privé, rom), les fonds employés pour les construire (propriétaire, prêts bancaires, fonds spéciaux), et l'organisme qui les construit (ville, propriétaire privé, famille ou groupe de locataires) mais aussi par leurs caractéristiques architecturales. Il existe une assez forte corrélation entre les différents types d'architecture et les autres caractéristiques du logement. Les Roms vivent dans des appartements de grands immeubles d'habitation construits par des entrepreneurs, dans des conteneurs, des caravanes, des roulottes, des cabanes érigées dans des établissements insalubres, des immeubles dévastés et abandonnés du vieux tissu urbain, des caves obscures et des greniers exposés aux courants d'air, des bateaux humides, ou sur des radeaux peu fiables.

Les conditions de logement des Roms

Le tableau 2 compare *les conditions de logement des Roms* à celles prévalant dans divers types de pays classés par niveau de revenu. La partie supérieure présente les *conditions globales de logement* selon cinq niveaux de revenus, du plus faible au plus élevé. La partie inférieure présente la situation de trois cadres de vie roms : le premier est un établissement composé d'immeubles d'habitation – le quartier de Chanov –, le deuxième une enclave de type taudis – Veliki Rit –, et le dernier une *mahala* rom traditionnelle – Orlovsko Naselje.

Tableau 2 : Conditions globales de logement et conditions dans trois établissements roms

	Surface par habitant (mètres carrés)	Pourcentage de logements avec eau potable	Pourcentage de logements informels	Rapport entre le prix d'un logement et le revenu	Rapport entre le loyer et le prix d'un loyer sur le revenu	Pourcentage de logements occupés par leur propriétaire
Pays à faible revenu	6,1	56	64	4,8	15	33
Pays à revenu moyen faible	15,1	74	36	4,2	16	52
Pays à revenu moyen	22,0	94	20	5,0	21	59
Pays à revenu moyen élevé	22,0	99	3	4,1	11	55
Pays à revenu élevé	35,0	100	0	4,0	15	51

Source : CNUEH, 1997b ; CNUEH, 1995, pp.

Quartier de Chanov (Rép. Tchèque)	6,0 - 8,0	50% fonctionne	0	?	les locataires ne paient pas de loyer	0
Veliki Rit (Yougoslavie)	4,8	13	100	?	30	80
Orlovsko Naselje (Yougoslavie)	10,0	49	48	5,3	23	31

Source : enquête de terrain à Orlovko Naselje en 1994 ; visite de terrain à Veliki Rit en 1997 ; visite de terrain à Chanov en 1998.

Ce tableau montre que les conditions de logement des Roms sont similaires, voire inférieures, à celles des pays à faible revenu. Les conclusions de plusieurs chercheurs confirment que la

qualité du logement des Roms pauvres est inférieure à celle des membres les plus pauvres de la société dominante. Les Roms vivent souvent dans un espace plus restreint que les plus petites surfaces dont disposent les habitants de logements tels que des bateaux, comme en Pologne, ou des grottes comme en Espagne⁶⁰. Une étude comparative⁶¹ des logements roms et non-roms pauvres à Belgrade⁶² indique que la qualité de ces derniers est en moyenne de 50 p. cent supérieure à celle des premiers. Examinons à présent deux types de logements différents.

Un appartement dans un immeuble

Nous commencerons par un *appartement d'immeuble*. Dans certains pays ayant connu le socialisme réel, un nombre considérable de familles roms se sont installées dans des immeubles d'habitation comprenant un grand nombre d'appartements. Ces immeubles étaient construits selon plusieurs systèmes : construction en tabouret, panneautage, construction en briques. Le quartier de *Chanov*, à Most (République Tchèque), compte neuf immeubles construits en tabouret ; le panneautage a été utilisé pour la construction de sept immeubles du *Cartierul Zabranti* (Bucarest), et le système classique de construction en briques pour un grand nombre d'immeubles de la rue (prière d'insérer les caractères tchèques) (*Usti nad Labem*, République Tchèque), dont plusieurs abritent des familles roms. Je n'ai vu que l'extérieur des appartements de *Chanov*⁶³. Les appartements de la rue (prière d'insérer les caractères tchèques) font environ 50 m² et comportent deux pièces et une cuisine. Ils n'ont pas de sanitaires ; ceux-ci se trouvent au sous-sol et sont communs à plusieurs appartements. Si ces logements abritent en moyenne de cinq à sept personnes, certains comptent jusqu'à dix occupants. La surface des pièces varie entre 5 et 8 m². Les appartements sont bien éclairés et relativement bien entretenus⁶⁴. Les appartements de *Cartierul Zabranti* appartiennent à la catégorie inférieure : d'une surface de 15 m², ils comprennent une pièce, un coin-cuisine et des toilettes séparées. La pièce est passablement éclairée par la fenêtre de la petite cuisine. Des familles de deux à douze personnes vivent dans cet espace. L'une d'elle comptait huit enfants, dont un bébé atteint du SIDA. Les appartements sont sales, pauvrement meublés et mal entretenus⁶⁵.

Le problème de ce type de parc immobilier est le même partout, en raison de certains des facteurs suivants. Ces appartements *n'ont pas été construits spécialement pour les Roms*. Ils étaient destinés à tous les citoyens et aux ouvriers de l'industrie (*Chanov* et la rue (prière d'insérer les caractères tchèques)). C'est à ce titre que les Roms vivent dans ces appartements. Aucun effort architectural ou administratif n'a été fait pour adapter ce cadre spatial aux familles roms, dans la mesure où les autres familles n'ont pas non plus bénéficié d'aménagements particuliers. Il convient également de remarquer que ces appartements sont en général des *appartements de taille moyenne*. Ils ne conviennent pas à des familles nombreuses, ce qui est souvent le cas des familles roms. Troisièmement, les systèmes de construction évoqués *ne peuvent évoluer pour s'adapter* à la dynamique interne d'une famille

⁶⁰ A. Mirga, L. Mroz, 1997, p. 121.

⁶¹ (prière d'insérer les caractères serbes), 1998 : *Les Roms en Serbie*, Centre d'action contre la guerre et Institut de recherche en criminologie et en sociologie, Belgrade, p. 52-56.

⁶² V. Macura, 1996 : Trente enclaves roms - description architecturale et urbanistique, présentée au séminaire *Tsiganes/Roms hier et aujourd'hui*, Académie serbe des Sciences et des Arts, décembre 1996, Belgrade.

⁶³ Visite de terrain le 28 septembre 1998. M. Ladislav Goral (Urad Vladi, République Tchèque) considérait qu'il pouvait être dangereux de visiter ces appartements, et, cédant à son insistance, je ne m'y suis pas rendu.

⁶⁴ Visite de terrain et déclaration de M. Jano Petr, 28 septembre 1998, traduite par M. Dragan Jevremovic (Romano Centro).

⁶⁵ Visite de terrain et déclaration de M. Busa Joan, 8 décembre 1998, traduite par M. Koko. Le 15 novembre 1998, le PNUD a lancé un projet concernant cet établissement en vue de rénover le parc immobilier et d'apporter diverses améliorations.

rom. L'exemple de l'Espagne permettra peut-être d'illustrer ce propos : « Les efforts déployés pour leur donner un toit se sont révélés complètement inadaptés : leur établissement à Barcelone a été rasé et ils ont été relogés dans des grands immeubles d'habitation à la périphérie de la ville. Inaccoutumés à ce genre de vie, ils ont détruit l'immeuble en démolissant les murs séparant les appartements afin de réunir leur famille... »⁶⁶. Le quatrième problème, flagrant dans de nombreux cas, est la *dégradation des bâtiments* entraînée par la paupérisation brutale de leurs locataires.

Le Taudis

On peut considérer que *le taudis* constitue la pire catégorie du parc immobilier. Il s'agit de petites maisons de plain-pied avec une variété de construction limitée. On trouve ce type de maisons notamment dans le taudis de *Veliki Rit*, à Novi Sad (Yougoslavie)⁶⁷, et dans la *mahala* (prière d'insérer les caractères serbes), à Pirot (Yougoslavie)⁶⁸. Le plus souvent, les bâtiments ont une charpente en bois, ou une structure en matériaux solides. Les toits, faiblement inclinés, ont une ou deux pentes. Le reste des matériaux est plutôt disparate : il s'agit principalement de matériaux de construction de rebut et de matériaux non destinés à la construction. Le second type de structure – solide – ne respecte en rien les normes : la plupart du temps, il est en brique et les murs sont trop minces. En règle générale, les maisons n'ont pas de fondations. Les sols sont en béton ou en terre battue. La plupart du temps, il n'y a pas d'équipements – eau, assainissement, électricité. Ce type de maison est toujours construit par la famille elle-même, aidée par ses proches, ses voisins, ou les deux.

La maison comporte généralement deux pièces, dont l'une sert principalement de cuisine et de salle de séjour. Les deux pièces peuvent être utilisées comme chambres. La maison est chauffée par le poêle qui sert à faire la cuisine, à chauffer l'eau des bains, de la lessive, etc. La surface des pièces varie de 10 à 20 m², la surface totale s'élevant donc de 30 à 60-70 m². La maison abrite de 3/4 à 7/8 personnes. En règle générale, les familles plus nombreuses regroupent plusieurs générations, même s'il s'agit parfois d'un couple avec un grand nombre d'enfants. La maison est située sur un petit terrain qui parfois ne dépasse guère 50 m². La surface habituelle du terrain varie de 100 à 200 m². À côté de la maison se trouve un enclos, généralement rattaché à l'habitation, et des lieux d'aisance.

Ces maisons ne permettent pas de bonnes conditions de vie pour diverses raisons : elles sont froides, leur toiture n'est pas étanche, elles absorbent l'humidité du sol et l'éclairage y est insuffisant. Comme elles sont principalement construites avec des matériaux légers et que les structures sont mal jointes, elles sont relativement résistantes aux séismes d'intensité modérée. En revanche, elles ne résistent ni au feu ni au gel qui peuvent endommager les joints et les murs. En dépit de tous leurs défauts, cependant, ces maisons comportent de nombreux avantages. Elles ne requièrent que peu de technologie et pratiquement toutes les familles sont capables d'en construire une elles-mêmes. Ce processus d'auto-construction, bien qu'illégal, est bien organisé et géré. Les maisons peuvent être agrandies et divisées en fonction de la dynamique de la famille. Le prix de la maison est strictement corrélé avec la situation économique de la famille. Comme ces maisons constituent une réponse originale des familles

⁶⁶ Tomasevic, N-B., Djuric., R, J., 1988, p. 220, et photo p. 250. Tomasevic ne reproche pas aux architectes de n'avoir pas trouvé de réponse aux besoins des Roms, ce qu'ils auraient dû faire, mais aux Roms d'avoir adapté l'espace à leurs besoins !

⁶⁷ Visite de terrain à Veliki Rit, Novi Sad, 1997.

⁶⁸ *Society for the Improvement of Local Roma Communities*, 1998 : Sondage sociologique et étude architecturale dans la ville de Pirot, effectués dans le cadre du projet *Amélioration des conditions de logement des familles roms à Pirot et Pancevo*.

roms à des conditions environnementales et des possibilités économiques (ou autres) spécifiques, et compte tenu de leurs autres caractéristiques – absence de conception architecturale et de compétences professionnelles, recours à l’auto-construction, etc. – elles peuvent être considérées comme une *architecture essentiellement folklorique*. La société peut et doit soutenir ce type de construction, ce concept fondamental pouvant être employé pour résoudre les problèmes de logement des Roms et des autres personnes défavorisées.

LES ROMS ET LE PROCESSUS CONTINU D’URBANISATION

L’urbanisation est un processus mondial.

Avant d’aborder la manière d’instaurer de meilleures pratiques pour répondre aux problèmes de logement et d’établissement des Roms, nous devons prendre en considération un facteur supplémentaire : le processus continu d’urbanisation. Pour définir très simplement l’urbanisation, disons qu’il s’agit d’un processus par lequel une population rurale devient urbaine. L’accroissement de la population urbaine est une tendance mondiale : dans certains pays, ce processus touche déjà à sa fin, tandis qu’ailleurs il entre dans une phase de croissance rapide⁶⁹. Dans tous les cas, ce schéma de développement lié à notre civilisation concerne tous les pays : le processus ne peut être enrayé.

Perspectives d’urbanisation en Europe.

Dans les pays d’Europe où le processus d’urbanisation n’est pas achevé, on peut s’attendre à un accroissement supplémentaire de la population urbaine. Certains pays s’efforceront probablement de ralentir cette évolution, mais elle se produira néanmoins dans les décennies à venir. Il est extrêmement difficile de prévoir le résultat final du processus d’urbanisation en Europe, notamment dans les pays d’Europe centrale et orientale. Selon certaines estimations⁷⁰, c’est au cours des deux ou trois prochaines décennies (jusqu’en 2025), lorsque les deux tiers de la population vivront en milieu urbain, que la plupart des pays d’Europe entreront dans la troisième phase d’urbanisation. Les Roms sont concernés par l’urbanisation au même titre que tous les autres citoyens.

Degré actuel d’urbanisation de la population rom.

Le pourcentage de la population rom urbanisée est aujourd’hui très probablement similaire à celui constaté dans la société dominante, quoique peut-être légèrement inférieur. Dans les pays moyennement urbanisés tels que la Bulgarie, la République Slovaque, la Slovénie, et l’actuelle Yougoslavie⁷¹, les Roms vivent davantage en zone rurale qu’en milieu urbain. Dans les pays fortement urbanisés d’Europe occidentale, ils habitent essentiellement en milieu urbain. Compte tenu de leur degré d’urbanisation, les pays dont la population rom se partage entre zones rurales et milieu urbain devraient développer des stratégies nationales prenant en compte ces deux situations spatiales et socio-économiques. Les programmes d’amélioration du logement des Roms devraient refléter ces deux grandes orientations. Le contexte rural n’entre pas dans le cadre du présent rapport, mais certaines idées développées ici peuvent également s’y appliquer.

Les villes accueilleront de nouvelles familles roms,

⁶⁹ Nations unies, 1989 : *Prospects of World Urbanization, 1988*, Département des affaires économiques et sociales internationales, Population Studies, N°112 (ST/ESA/SER.A/112), New York, p. 4 à 26.

⁷⁰ Ibid., p. 78-204.

⁷¹ 48 % de l’ensemble de la population rom de Yougoslavie vit en milieu urbain, et le reste dans des villages ou dans des établissements mixtes rurbanisés. Cette proportion est similaire au ratio entre la population urbanisée et la population totale de Yougoslavie.

même s'il ne s'agira parfois que de personnes seules en quête d'un meilleur emploi. Comme la population rom urbaine augmentera également du fait de la croissance démographique naturelle, on assistera à un accroissement global de cette population. Les différences régionales dans l'accroissement de la population rom urbaine découleront du nombre total de Roms dans chaque pays européen et de leur degré d'urbanisation actuel. Il n'y aura pas d'augmentation uniforme de la population rom urbaine dans tous les pays. Dans les pays qui sont aujourd'hui fortement industrialisés et ne comptent qu'une proportion relativement faible de Roms, tels que la Belgique, la France, l'Allemagne, l'Irlande, etc., l'accroissement de la population rom urbaine sera insignifiant. En revanche, les pays qui sont aujourd'hui faiblement urbanisés et dont la population comporte une proportion relativement élevée de Roms peuvent s'attendre à un exode rural plus important. Parmi ces pays figurent la Roumanie, la Bulgarie, la Hongrie, l'ancienne Yougoslavie, c'est-à-dire la Serbie et la Bosnie-Herzégovine, la République Tchèque, la République Slovaque, l'Espagne et la Turquie.

Amélioration ou détérioration des conditions de vie sous l'influence de l'urbanisation

L'urbanisation peut entraîner des améliorations comme des détériorations des conditions de vie, témoin les pays dans lesquels le niveau de vie ne s'est pas élevé parallèlement au degré d'urbanisation. C'est là que se posent les questions les plus importantes : les pays comptant aujourd'hui les plus fortes proportions de Roms seront-ils prêts à accueillir convenablement la nouvelle vague de Roms arrivant en milieu urbain ? Comment s'y prendront-ils ?

Construiront-ils de nouveaux quartiers et établissements roms, agrandiront-ils les anciens, ou mélangeront-ils les nouveaux arrivants à la population installée ? Dans ce cas, l'origine ethnique sera-t-elle prise en compte ? Ces questions se compliquent encore si nous tenons compte des mutations profondes des caractéristiques fondamentales d'une population qu'entraîne le processus d'urbanisation, comme celui de l'émigration. En principe, l'urbanisation modifie la *profession* d'une personne (elle passe du secteur agricole à celui de l'industrie ou des services), son *cadre de vie* (relativement naturel au départ, il devient très artificiel), sa *culture* (à l'origine rurale et patriarcale, elle devient urbaine et cosmopolite), etc. Reste à savoir si dans ce processus, le sort des Roms sera identique à celui qu'ils ont presque toujours subi par le passé – outre les bouleversements normalement induits par l'urbanisation, les Roms sont accablés d'un éternel fardeau, la marginalisation.

II. SOLUTIONS ENVISAGÉES

UNE APPROCHE DES PROBLÈMES

Est-il aujourd'hui possible d'envisager la question rom différemment ? Peut-on créer un cadre offrant de meilleures perspectives aux communautés roms ? A-t-on imaginé comment mieux utiliser les ressources nationales – humaines, juridiques, administratives, financières ? Les rapports de la conférence Habitat II consacrée au logement et à l'environnement proposent des réponses à ces questions. Voyons à présent de quoi il s'agit.

L'évolution d'une politique de logement globale.

Comme le lecteur l'a peut-être remarqué, de nombreuses références citées proviennent du Centre des Nations unies pour les établissements humains (CNUEH - Habitat). Les documents d'Habitat fournissent le point de départ à partir duquel nous étudierons la question du logement rom et son éventuelle amélioration. Depuis la Seconde Guerre mondiale, le problème du logement au sens large, notamment la question de savoir comment fournir un toit à chacun, a connu plusieurs étapes. Le tableau 3, qui montre l'évolution de la politique globale du logement au cours des dernières décennies, nous permettra de mieux comprendre

ce qui se passe aujourd'hui et ce qu'il conviendrait de faire pour résoudre le problème du logement des familles roms pauvres.

Tableau 3 : Évolution de la politique du logement

Étapes et dates approximatives	Points forts	Principaux instruments	Documents clés
Modernisation et croissance urbaine : années 60 et début des années 70	Planification physique : logements produits par des organismes publics	Modèle/planification étatique : construction directe (tours d'habitation, lotissements pavillonnaires) ; destruction des bidonvilles	
Répartition en fonction de la croissance et des besoins essentiels : milieu des années 70 – milieu des années 80	Aide gouvernementale pour l'accès à la propriété dans le cadre de projets ponctuels	Reconnaissance du secteur informel, assainissement des bidonvilles ; projets de trames d'accueil ; subventions pour l'accès à la propriété (foncière et immobilière)	Déclaration de Vancouver (Habitat I, 1976) ; Logement, pauvreté et besoins fondamentaux (Banque mondiale, 1980) ; évaluation des projets de trames d'accueil (Banque mondiale, 1981-83) ; Services essentiels en milieu urbain (UNICEF)
Gestion urbaine/approche de facilitation : fin des années 80-début des années 1990	Mise en place d'un cadre de facilitation pour appuyer les initiatives des particuliers et du secteur privé	Partenariat secteur public/secteur privé ; intervention des entreprises communautaires, gestion concertée ; développement des moyens ; remboursement ; financement et crédit	Stratégie mondiale du logement jusqu'en l'an 2 000 (1988) ; Politiques urbaines et développement économique (Banque mondiale, 1991) ; Villes, pauvreté et population (PNUD, 1991) ; « Action 21 » (1992) ; Faciliter le fonctionnement des marchés immobiliers (Banque mondiale, 1993)
Développement durable des villes : milieu des années 1990	Approche intégrée du phénomène urbain ; recherche d'un équilibre entre l'efficacité, l'équité et la durabilité	Comme précédemment, avec une plus grande insistance sur la gestion écologiquement rationnelle et la lutte contre la pauvreté	Développement durable des établissements humains ; Concrétisation d' « Action 21 » (CNUEH, 1994)
HABITAT II : 1996	« Un logement convenable pour tous » et « Développement durable des établissements humains »	Apogée et intégration de toutes les politiques précédentes	Le « Programme pour l'habitat » (CNUEH, 1996) ; Rapport global sur les établissements humains (CNUEH, 1996)

Source : CNUEH, 1997b ; CNUEH, 1995, p. 15.

S'appuyer sur « Un logement pour tous ».

Le tableau ci-dessus fournit un cadre solide permettant de comprendre la situation actuelle et les perspectives du logement et des établissements des Roms. Sa valeur réside dans le fait qu'il associe deux séries de recommandations clés – un logement convenable pour tous et un développement durable des établissements humains. L'intérêt de cette association est qu'elle regroupe et intègre toutes les stratégies précédentes visant à améliorer le logement, tout en préconisant une attitude plus responsable envers l'environnement ; la prise en compte de ce facteur au niveau mondial, qui date de 1992, mérite d'être soulignée. *Un logement pour tous* fournit un cadre de base pour les politiques visant à améliorer le logement ... « ce rapport préconise l'adoption de 'normes minima' – un petit noyau de directives, adaptables dans leurs

détails aux particularismes locaux tout en garantissant le traitement des principales difficultés et la protection des besoins fondamentaux. Si l'on veut que cette approche soit efficace, il convient de faire appliquer fermement ces mesures de base et ces normes minima... »⁷² Il importe de souligner la nécessité de conditions minima applicables à certaines activités parce qu'un grand degré de flexibilité peut induire des manœuvres dilatoires, le non-respect des droits fondamentaux des personnes qui doivent bénéficier de la mise en œuvre d'un projet, et de multiples actions destinées à faire diversion. Les mesures fondamentales qui peuvent probablement être adoptées partout pour résoudre les problèmes de logement s'appuient sur trois principes assez simples :

- 'approche de facilitation' de la part des autorités locales, associée à des marchés efficaces et à des organisations civiques indépendantes dans un contexte de représentativité, d'obligation redditionnelle et de culture de l'apprentissage ;
- attention particulière portée à des mesures clés de soutien de l'offre permettant de mettre sur le marché des terrains en quantité suffisante et d'assurer des financements adéquats, appliquées de manière constante sur le long terme, supervisées par les autorités gouvernementales à tous les échelons appropriés afin de parvenir à une expansion cohérente de la ville et de ses infrastructures sans interférences indues ;
- exploitation optimale des liens existant entre le logement et les objectifs économiques, sociaux et environnementaux, notamment le potentiel des investissements consacrés au logement, pour contribuer à la réduction de la pauvreté par le biais de constructions créatrices d'emplois et le soutien à une production à petite échelle »⁷³.

En ce qui concerne les recommandations stratégiques du document « *Un logement pour tous* », outre les éléments précédents qui ont fait l'objet d'un accord international, il existe également certains désaccords :

- la première question prêtant à controverse est de savoir comment aider les pauvres à retirer un plus grand bénéfice de l'amélioration que leur apportera, sur le plan du logement, l'urbanisation. Celle-ci crée des difficultés, tant dans le secteur privé que dans les autres, en ce qui concerne la répartition équitable des coûts et des bénéfices générés par le développement ;
- la deuxième question, étroitement liée à la première, porte sur la manière de trouver et de maintenir un véritable équilibre entre la libéralisation du marché, l'intervention de l'État et les mécanismes sociaux, afin de garantir l'efficacité de l'utilisation des ressources et des efforts déployés en vue de réaliser des objectifs sociaux et environnementaux ;
- la troisième question est de savoir comment passer des expériences et des innovations réussies à petite échelle à des solutions viables à grande échelle.

Si ces questions semblent claires, leurs réponses ne le sont pas⁷⁴. Celles-ci devront presque certainement constituer une série d'options fondées sur des convictions et des expériences,

⁷² CNUEH, 1997b : *Shelter for All : The Potential of Housing Policy in the implementation of the Habitat Agenda*, Nairobi (HS/488/97 E), chap. VII, par. 4, [traduction non officielle].

⁷³ CHUEH, 1997b, chap. VII, par. a), *Areas of Housing Policy Consensus*.

⁷⁴ Ministère du Travail, des Affaires sociales et de la Famille de la République Slovaque, 1997 : *Conceptions du gouvernement de la République Slovaque concernant les solutions aux problèmes qui se posent à la population rom dans les conditions socio-économiques actuelles - Annexe : Analyse des problèmes de la population rom et bases à partir desquelles élaborer des solutions*, Bratislava. Ce document illustre la manière de trouver une réponse à l'échelle nationale. L'auteur affirme, p. 43, que les modèles de logements sociaux destinés aux citoyens ayant des besoins particuliers devraient résulter des réponses aux questions suivantes : à quelle partie de la population le logement social est-il destiné ? Quelle est la part des fonds affectés au logement qui devrait être

plutôt que des vérités absolues. Si cette assertion est exacte, la tâche prioritaire devrait donc consister à trouver des réponses au niveau local, à travers des négociations et des compromis raisonnables de la part de toutes les parties concernées. Lorsque les pauvres sont impliqués dans un processus, et nous parlons ici des Roms pauvres, l'un des objectifs doit être de renforcer leur position dans le processus de négociations et de rechercher des réponses aux questions ci-dessus⁷⁵. « La 'voie' empruntée importe autant que la 'destination' ».

Aide à la définition : un logement convenable et un établissement durable.

Pour pouvoir discuter des perspectives de logement des Roms, il nous faut définir certains des concepts que nous utiliserons. Nous commencerons par le concept de logement, qui recouvre un certain nombre d'acceptations. Le logement est défini, au sens large, comme « un abri physique plus les services et les infrastructures connexes, notamment les investissements (terrain, financement, etc.) nécessaires à sa production et à son entretien »⁷⁶. Pour comprendre cette définition, nous devons y ajouter une définition du concept de logement, ou plus précisément de logement convenable, régulièrement évoqué dans les documents d'Habitat II.

« Vivre dans un logement convenable, ce n'est pas simplement avoir un toit au-dessus de la tête. Un logement convenable doit aussi être suffisamment grand, lumineux, chauffé et aéré, offrir une certaine intimité, être physiquement accessible, permettre de vivre en sécurité, permettre de jouir de la sécurité d'occupation, présenter une structure stable et durable, être équipé des infrastructures de base (approvisionnement en eau, assainissement, gestion des déchets), être adéquat du point de vue écologique et sanitaire et, enfin, être situé à une distance raisonnable du lieu de travail et des services de base, le tout, pour un prix abordable. Le caractère convenable d'un logement devrait être déterminé avec les personnes intéressées, en gardant à l'esprit les perspectives d'une amélioration progressive. La notion de logement convenable est étroitement liée aux données culturelles, sociales, écologiques et économiques, et de ce fait, elle varie souvent d'un pays à l'autre. Dans ce contexte, il faudrait prendre en considération des données par sexe et par âge concernant des facteurs comme, par exemple, le risque d'exposition des femmes et des enfants à des substances toxiques »⁷⁷.

Contrairement aux définitions relativement simples de l'abri et du logement, celle de l'*unité spatiale plus vaste* dans laquelle sont regroupés les appartements et les maisons des Roms est un peu plus complexe. La diversité des unités spatiales⁷⁸ rend difficile l'emploi d'un nom unique. En conséquence, nous avons utilisé dans ce texte une expression assez vague : *le cadre de vie*. Nous utiliserons également la définition de l'*établissement* fournie par Habitat II. Certaines parties de cette définition peuvent s'appliquer à des entités plus restreintes – quartier, pâté d'immeubles, terrains situés dans un bloc d'immeubles. Habitat II associe régulièrement l'adjectif *durable* au terme d'établissement. « Des établissements humains durables favorisent, entre autres, le sens civique et le sentiment d'appartenance à un groupe, la coopération et le dialogue dans l'intérêt commun, ainsi que le volontarisme et l'engagement dans l'action civique; tous les habitants sont encouragés à participer à la prise de décisions et au développement et ont des possibilités égales de le faire. Les gouvernements, à tous les échelons appropriés, y compris les autorités locales, se doivent d'assurer l'accès à l'éducation

consacrée au logement social ? Quels seront les types de propriétaires des logements sociaux ? Comment seront-ils financés ? Quel sera le type de construction, sa qualité et son équipement ? Quels seront les critères de sélection du logement social ?

⁷⁵ CNUEH, 1997b, chap. VII, para. b), *Areas of Housing Policy Disagreement and Priorities for the Future*.

⁷⁶ Darshan Johal, Secrétaire général adjoint et Directeur exécutif par intérim, *Forward*, CNUEH, 1997b, p. 1 [traduction non officielle].

⁷⁷ CNUEH, 1997a : *Le Programme pour l'Habitat*, Nairobi, CNUEH, par. 60.

⁷⁸ V. Macura, K. Petovar, S. Vujovic, 1997, p. 29, p. 31.

et de protéger la santé, la sécurité et le bien-être général de leur population. Cela exige, selon le cas, d'adopter des politiques, des lois et des règlements à l'intention des secteurs public et privé, d'encourager le secteur privé à agir de manière responsable dans tous les domaines, de faciliter la participation communautaire, d'adopter des procédures transparentes, d'encourager les responsables à tenir compte de l'intérêt public, de favoriser la constitution de partenariats entre le secteur public et le secteur privé, et d'aider les citoyens à s'informer de leurs droits et responsabilités et à les exercer par le biais de processus participatifs ouverts et efficaces et de l'éducation pour tous et par la diffusion d'informations »⁷⁹.

Indépendamment du type de groupement de population, il est toujours nécessaire et possible de parler des conditions durables qui doivent prévaloir en ce qui concerne l'approvisionnement en énergie, en eau, en matériaux et en information, le transport des biens et des personnes, la densité des activités et des logements, l'existence d'institutions sociales appropriées, et leur intégration dans le système de planification, de conception, de financement, de construction et d'entretien d'une ville. L'établissement doit tenir compte des conditions naturelles du lieu afin que soient atténués les risques de glissements de terrain, de séismes, d'inondations et autres catastrophes naturelles.

Recommandations tirées de la « Stratégie mondiale du logement ».

Si nous voulons discuter des perspectives du logement des Roms d'un point de vue pratique, il nous faut prendre en compte dans ce débat les principales recommandations de la célèbre *Stratégie mondiale du logement jusqu'en l'an 2 000*⁸⁰. L'une des interprétations possibles de cette stratégie peut se résumer à quelques points fondamentaux⁸¹ :

- Le problème du logement des Roms ne peut être résolu sans la participation d'au moins quatre protagonistes : l'État, la municipalité ou la ville, la communauté rom locale et ses organisations communautaires, et enfin les organisations non gouvernementales (ONG) nationales et internationales concernées.
- La répartition des rôles parmi les acteurs est essentielle. *L'État* devrait instaurer un cadre juridique favorable aisément utilisable par les pauvres et garantissant une approche de facilitation. Il devrait également assurer un financement approprié pour résoudre le problème du logement des groupes vulnérables et des personnes défavorisées sans défense. La *municipalité* ou la *ville* devrait fournir des ressources suffisantes : terrains et infrastructures, et documentation complète nécessaire à la construction d'appartements (conditions, permis, conception/architecture). Elle devrait également fournir une partie des matériaux, de la main d'œuvre et des transports. Les Roms, ou *les ménages et la communauté rom locale* devraient fournir le reste de la main d'œuvre, des transports et des matériaux. Les *ONG* peuvent jouer le rôle d'intermédiaires entre les citoyens, les organisations communautaires et les autorités. Leur rôle consiste à lancer des projets pilotes et, dans certains cas, à fournir une partie de la main d'œuvre, des transports, des matériaux ou du financement.
- Le financement devrait provenir de nombreuses sources, notamment des fonds étatiques et municipaux affectés à ce domaine, des prêts bancaires et d'autres sources qui devraient

⁷⁹ CNUEH, 1997a : *Le Programme pour l'Habitat*, Nairobi, chap. II - Buts et principes, par. VI.

⁸⁰ CNUEH, 1992 : *Global Strategy for the Shelter to the Year 2 000 - Improving Shelter - Actions by Non-Governmental Organizations (NGOs)*, [Stratégie mondiale du logement jusqu'en l'an 2 000 - Amélioration du logement - Actions des ONG, traduction non officielle], Nairobi, CNUEH, pp. 1-5.

⁸¹ V. Macura, 1998 : Principi unapredjinvanja siromasnih stambenih naselja u gradovima Srbije (Principes pour l'amélioration des zones urbaines pauvres en Serbie), dans : *Amélioration du logement '98*, Actes de la II^e réunion scientifique, Faculté d'architecture, Université de Belgrade, p. 238.

être accessibles aux pauvres, de fonds non remboursables débloqués par les fondations qui contribuent à la rénovation des logements pauvres, et de l'argent des familles défavorisées elles-mêmes.

L'intention fondamentale de la Stratégie mondiale du logement est de commencer à considérer la solution au problème des pauvres du point de vue d'une approche de facilitation : il s'agit de diviser la tâche consistant à améliorer les quartiers pauvres et les conditions de logement des pauvres, tâche importante sur le plan humain, difficile sur le plan financier, complexe dans son organisation et lourde de responsabilités sur le plan de l'exécution. Aucun pays ne pourra résoudre ce problème en rejetant le fardeau du logement des pauvres sur l'État, sur les pauvres eux-mêmes ou sur un tiers quelconque. En outre, la résolution du problème du logement des personnes défavorisées devrait être envisagée en fonction de la situation concrète de chaque pays. Chacun devrait jeter les bases de sa stratégie du logement en trouvant diverses solutions appropriées correspondant à sa situation économique et sociale, à ses traditions, à son climat, et aux aspirations de ses citoyens. En outre, l'amélioration concrète des conditions de logement des pauvres se fait à l'échelle locale, municipale ou de la ville. En conséquence, ces acteurs devraient être habilités à participer à la mise en œuvre des projets. Tout ce qui a été dit au sujet du logement des personnes défavorisées vaut également pour l'amélioration des conditions de logement des Roms, et s'applique aux pays européens⁸².

Conseils tirés de la « Stratégie pour l'Avenir de la Vie ».

Au cours des cinq ou six dernières années, deux termes ont été étroitement associés : préservation et développement. L'idée selon laquelle il est possible d'enregistrer un « progrès » humain continu tout en gaspillant des ressources naturelles limitées et en dévastant l'écosystème a été abandonnée. Cependant, nous continuons à profaner notre mère nourricière, la nature, en raison de la force d'inertie, des intérêts économiques qui ne peuvent être sacrifiés du jour au lendemain, de notre ignorance en matière de gestion appropriée des écosystèmes, des organismes et des habitats qu'ils abritent. Aujourd'hui pourtant, presque tous les individus, groupes ou pays s'accordent à reconnaître qu'il est nécessaire d'envisager un *développement durable*.

A première vue, on peut penser que ce thème n'a guère de rapport avec le logement des Roms. Il n'en est rien. Une étude de 1991, intitulée *Sauver la Planète*, soumet de nombreuses recommandations en vue d'associer les mesures de développement social à celles de préservation de l'environnement. Le chapitre 12 – « Établissements humains » – expose plusieurs recommandations relatives au problème du logement⁸³. En particulier... « les administrations municipales devraient s'attaquer aux principaux problèmes, notamment :

- les établissements illégaux, en permettant aux gens de jouir de la sécurité d'occupation des terrains et en leur offrant un accès progressif aux services de base fournis par les autorités ;
- le manque de logements, en encourageant les gens à pratiquer l'auto-construction, et en les aidant à obtenir, à un coût abordable, des ressources telles qu'un terrain, des matériaux et des crédits afin qu'ils puissent construire ou améliorer leur logement dans le cadre des services fournis par les autorités locales... »

⁸² Exemple d'un bon rapport national visant à résoudre les problèmes des Roms : Ministère du Travail, des Affaires sociales et de la Famille de la République Slovaque, *ibid.*, 1997.

⁸³ UICN/PNUE/WWF, 1991 : *Sauver la Planète - Stratégie pour l'Avenir de la Vie*, Gland, Suisse, pp. 104-109 [traduction non officielle].

Le paragraphe 20 comporte quatre propositions de base pour régler le problème des établissements illégaux⁸⁴. Il propose « une stratégie efficace pour traiter le problème des établissements urbains illégaux :

- les légaliser, en offrant une compensation équitable aux propriétaires ;
- accepter le mode de construction des habitants. Ne pas essayer d'améliorer leur logement. Ils le feront une fois qu'ils jouiront de la sécurité d'occupation et qu'ils disposeront des services de base ;
- fournir un approvisionnement en eau, un système d'assainissement, des routes, ainsi que les autres infrastructures et équipements collectifs de base. L'accès à ces services incite souvent les gens à améliorer leur maisons ;
- identifier les architectes « aux pieds nus », les personnes ayant un ascendant sur la communauté pour organiser l'entretien, participer à l'installation de l'eau, de l'électricité, du réseau de drainage et d'évacuation des eaux usées, donner des conseils sur la manière de creuser des fondations, etc. »

Changer de point de vue sur le logement des Roms.

Il n'entre pas dans le cadre de cette étude de faire l'historique des tentatives de résolution du problème de logement des Roms pauvres dans les pays d'Europe centrale et orientale, ou dans l'ensemble de l'Europe. Nous soulignerons plutôt le fait que différents pays d'Europe ont plus ou moins tenté, à diverses époques et chacun à sa manière, d'aider les Roms. Ces efforts n'allaient pas dans le même sens ni n'avaient la même intensité dans tous les pays, ce qui s'explique notamment par les différences de politiques sociales en Europe⁸⁵. L'existence de dispositions, de stratégies, de programmes, de projets, etc., concernant les problèmes de logement dans les environnements Roms pauvres est sans nul doute l'une des conditions essentielles pour résoudre ces problèmes. Toutefois, elle n'est pas suffisante. Une pratique quotidienne est nécessaire pour une mise en œuvre *bien conçue* permettant d'obtenir des *résultats probants et visibles*⁸⁶ dans l'amélioration de la qualité de vie des familles roms. Malheureusement, il n'est pas rare qu'un cadre favorable ne soit qu'une abstraction, et que sur le terrain les choses soient bien différentes. La pratique permet, bien plus souvent que les règlements, d'aborder concrètement la manière de traiter le problème du logement des Roms. Il existe différents modes d'approche du traitement du cadre de vie et des appartements des Roms. Certains ont pratiquement disparu aujourd'hui, notamment le *modèle autoritaire* ou celui de *l'intégration obligatoire*. D'autres sont encore en vigueur, notamment celui qui consiste à *fermer les yeux*, celui de *l'autosuffisance obligatoire* auquel sont contraints les habitants des taudis ou des établissements illégaux, celui de *démolition minimum* ou celui des *promesses non tenues*. Une analyse plus poussée permettrait probablement de corriger les assertions précédentes, et d'y ajouter ou d'en retirer certains éléments. Par ailleurs, les nouvelles expériences positives – tentées en République Slovaque, Hongrie, Roumanie, Bulgarie, Yougoslavie, République Tchèque – pourraient servir à créer de meilleurs modèles destinés à traiter les problèmes des cadres de vie des Roms.

Il conviendrait de prendre en compte le changement d'attitude qui semble se dessiner en matière de résolution des problèmes de logement et d'établissement des Roms. Cette évolution s'est produite au cours de la dernière décennie, avec l'émergence de nouvelles démocraties. Malgré les rumeurs selon lesquelles la transition vers une économie libérale et

⁸⁴ Ibid., p. 107.

⁸⁵ Ministère du Travail, des Affaires sociales et de la Famille de la République Slovaque, 1997, *ibid.*, p. 43. Cette partie du texte explique les différences en matière de politiques sociales dans les pays de l'Union européenne.

⁸⁶ CNUeH, 1997b, chap. VII, 1^{er} par.

l'introduction des nouveaux mécanismes du marché ont fait disparaître les anciens avantages – ceux de l'époque socialiste, qui assuraient aux Roms certains moyens de subsistance, notamment un logement gratuit, des salaires garantis dans les usines, etc.⁸⁷ – il faut comprendre qu'un changement d'approche et des nouvelles pratiques, améliorables et adaptables ultérieurement, pourraient ouvrir de nouvelles voies favorisant une meilleure résolution du problème du logement des Roms et une meilleure organisation de leurs établissements. Le tableau ci-dessous propose certaines réponses aux questions que soulève ce changement. La colonne de droite, consacrée à la nouvelle approche qui se développe lentement aujourd'hui, se fonde sur plusieurs documents – émanant d'organisations gouvernementales, d'associations roms, d'ONG et des milieux universitaires.

Tableau 4 : Changer de point de vue sur le logement des Roms

Éléments du modèle	Ancien modèle	Nouveau modèle en cours d'élaboration
Vision de la pauvreté	Être pauvre signifie vivre en dessous d'un certain seuil	Être pauvre signifie avoir un niveau de vie inférieur aux possibilités moyennes de la société
Bénéficiaires	En règle générale, les problèmes des personnes et des familles sont résolus	Les efforts déployés visent à résoudre les problèmes des personnes, des familles et des communautés locales
Participants	Les institutions sociales aident les pauvres à titre individuel et leur famille	Les améliorations sont basées sur la coopération entre les communautés défavorisées, les municipalités et les ONG
Rôle de l'État	L'État a organisé le système et la structure des institutions sociales et de la distribution des ressources	L'État instaure un cadre législatif caractérisé par une approche de facilitation offrant de nouvelles possibilités aux institutions gouvernementales, aux fonds d'aide, aux ONG, aux organisations communautaires, etc.
Rôle de la communauté rom locale	La communauté rom locale ne joue aucun rôle dans l'amélioration des conditions de vie – elle bénéficie passivement de l'aide qui lui est accordée	La communauté rom locale participe activement au processus d'amélioration, encourage les initiatives individuelles et l'auto-organisation des citoyens
Caractéristiques de la stratégie	Une stratégie unique est utilisée pour résoudre les problèmes de plusieurs zones de pauvreté	Plusieurs stratégies sont utilisées pour résoudre les problèmes des zones de pauvreté, chacune correspondant à un type de zone particulier
Programmes développés au sein de la stratégie	Les mesures employées pour améliorer les zones de pauvreté sont principalement des mesures environnementales	Les progrès sont basés sur la résolution parallèle des problèmes économiques, sociaux et environnementaux
Mesures	Relogement aux normes minima	Amélioration, rénovation, reconstruction en respectant les caractéristiques de la zone
Organisation de la résolution des problèmes	Les institutions sociales existantes sont capable de résoudre les problèmes des zones de pauvreté	Les institutions existantes devraient être renforcées par de nouveaux organismes et groupes souhaitant résoudre les problèmes des zones de pauvreté

⁸⁷ MG-S-ROM (98) 11, p. 2.

Note : Adapté de V. Macura, K. Petovar, (prière d'insérer les caractères serbes), 1997, p. 95.

PROPOSITIONS VISANT À AMÉLIORER LE LOGEMENT

Cette partie propose un ensemble de principes qui pourrait servir de base à une stratégie permettant de mieux résoudre les problèmes du logement des Roms. Mes propositions s'appuient en premier lieu sur les recherches menées dans mon pays et leurs conclusions, ainsi que sur les idées et les approches développées par les membres de la *Society for the Improvement of Local Roma Communities* (Association pour l'amélioration des communautés roms locales). Bien que les idées et les conclusions mentionnées ici aient été formulées dans un contexte social et environnemental précis, en Yougoslavie, je suis convaincu qu'avec certaines adaptations, elles peuvent s'appliquer à d'autres régions européennes où les Roms vivent dans de mauvaises conditions. En effet, j'ai rencontré des opinions similaires aux miennes dans un certain nombre de textes rédigés par des experts de différents pays en vue de résoudre divers problèmes des Roms. On peut partir de perspectives différentes pour évaluer le problème actuel du logement des Roms et formuler des propositions pour l'avenir. Mes convictions s'appuient essentiellement sur les principes suivants :

1. Le question du logement des Roms devrait être incluse dans la politique de logement de la société

Cette politique de logement devrait réglementer les relations entre le marché, la politique et la pratique sociale, et l'intervention de l'État - vraisemblablement dans les cas urgents. La solution proposée par le système devrait être la même pour tous les citoyens et toutes les familles, y compris les Roms. Le marché immobilier devrait appliquer aux Roms les mêmes règles et principes qu'aux non-Roms, et les conditions d'accès au logement social devraient être les mêmes pour les non-Roms en difficulté. Les autorités devraient se doter d'instruments permettant de faire face à des difficultés soudaines, catastrophes, épidémies, etc., afin d'être en mesure de préserver ou de restaurer la situation du logement.

2. Préconiser une solution globale et exhaustive signifie préconiser un meilleur logement

Les problèmes de logement des Roms devraient être envisagés et résolus dans le contexte de leur vie en général. D'autres problèmes doivent être résolus parallèlement à celui du logement des Roms, notamment le problème de l'emploi, en développant les opportunités d'emplois, et celui de l'éducation, en améliorant le système de qualification actuel et le taux de scolarisation des enfants. Cette recommandation – résoudre en parallèle des problèmes d'ordre économique, éducatif et environnemental – est d'ordre plus méthodologique et juridique que les projets spécifiques existants. Une action précise exige que soit identifié précisément le type de privation qui contribue à la pauvreté d'une communauté donnée. Aux difficultés matérielles s'ajoutent parfois une situation sanitaire déplorable, un problème de construction illégale, des conflits de voisinage relatifs au terrain, des pressions exercées par des promoteurs pour expulser les personnes, ou des conditions environnementales parfaitement inacceptables. Chaque communauté a ses propres problèmes, et dans la pratique, chacune devrait s'assurer que les problèmes traités sont bien ceux qui la concernent. Pour obtenir des résultats, il ne suffit pas de traiter une seule série de problèmes. Il est possible de concentrer les activités uniquement sur le logement, mais il arrive parfois que cela ne suffise pas à résoudre le problème et qu'au bout du compte, la communauté pauvre se retrouve dans des conditions de logement encore plus déplorables qu'à l'origine. Si l'on ne s'occupe que de la question de l'emploi, les Roms se retrouvent souvent à effectuer les pires travaux. Quant aux efforts déployés dans le seul domaine de la scolarisation, ils peuvent facilement se solder par un abandon de l'école par les enfants roms. Seule une approche globale et exhaustive peut permettre de traiter avec succès le problème du logement des Roms.

3. Les solutions au problème du logement doivent s'inscrire dans un ensemble de mesures cohérentes

La nécessité de traiter le problème du logement des Roms non seulement du point de vue du logement mais dans une perspective globale ne signifie pas que la totalité du projet – par exemple les questions de la formation, de l'emploi, de l'assainissement – doive être immédiatement mise en oeuvre. Si l'objectif est clair, il est alors possible, lorsque les priorités sont bien choisies, les activités réparties et un plan d'action à long terme élaboré, que la question du logement en soi se retrouve décalée dans le temps, alors même qu'elle était à l'origine du lancement du programme. Le concept de globalité ne signifie pas qu'il faille « attaquer » tous les problèmes en même temps sans discernement, ni « regrouper » les activités, mais plutôt qu'il est nécessaire de résoudre les problèmes les uns après les autres, ou de les traiter par groupes. Ainsi se crée une atmosphère qui favorise et facilite toute solution ultérieure contribuant à la réalisation du projet. Si l'on s'aperçoit qu'aux divers problèmes d'une communauté s'ajoute l'illégalité de la résidence, alors le règlement de ce problème particulier apporte aux gens un sentiment de sécurité. Ce sentiment de sécurité et la disparition de la crainte d'être expulsés peuvent se révéler positifs pour toutes les autres activités. Dans ce cas, la solution au problème du logement doit s'inscrire dans le cadre d'autres activités.

4. La légalisation des lieux de résidence illégaux des Roms devrait être une priorité

En règle générale, les Roms pauvres ne construisent pas dans l'illégalité. Le fait même qu'ils appartiennent à une classe sans force ni pouvoir signifie qu'ils ne sont que rarement en mesure d'enfreindre la législation relative à la construction. Lorsque leur logement est illégal faute d'autre possibilité, il est le plus souvent construit sur des parcelles abandonnées des zones périphériques, dans des endroits qui n'intéressent personne, des terrains négligés en raison de leur insalubrité. À l'autre extrême, on trouve des cadres de vie que les autorités, s'appuyant sur diverses procédures judiciaires, ont artificiellement classés comme illégaux ou temporaires, déclarant que ces endroits devraient être rasés et leurs habitants relogés, en raison de leur manque de sécurité. Cet état de choses ne peut persister. Il convient de découvrir dans chaque cas les raisons pour lesquelles ces cadres de vie ont été déclarés illégaux, et d'examiner chaque situation afin de déterminer s'il est possible de la régulariser. Les autorités devraient légaliser les établissements partout où il est possible de le faire, étant donné qu'un statut légal accroît la capacité des personnes à améliorer leur logement.

5. Il faudrait garder à l'esprit le type de cadre de vie en traitant le problème du logement des Roms

Au cours de l'élaboration d'un programme visant à résoudre un problème de logement, il convient de garder à l'esprit les caractéristiques morphologiques du cadre de vie. Il est impossible d'appliquer une solution unique à tous les types d'établissements, de quartiers, de pâtés d'immeubles, ou d'immeubles collectifs habités par des Roms. Il est impossible de développer un seul type de programme destiné aux taudis les plus pauvres d'un centre-ville comme aux vastes communautés des zones urbaines périphériques. Il est nécessaire d'élaborer des programmes et des projets prenant en compte les situations particulières, les réseaux de rues et les terrains, les maisons et les équipements connexes, les conditions naturelles et l'écosystème du cadre de vie. Préconiser le respect des conditions locales et l'élaboration de solutions adaptées à chaque lieu ne signifie pas plaider en faveur d'une grande diversité d'approche. Il est nécessaire de conserver une stratégie uniforme, un cadre d'action unique pour les différents types de cadres de vie roms. L'existence d'un cadre minimum devrait permettre d'éviter des interprétations arbitraires des formes et des fonctions, des systèmes et

des structures des établissements roms, et contribuer à la définition d'une orientation plus ou moins lisible du traitement des structures physiques dans lesquelles vivent les Roms.

6. La coopération entre la communauté rom locale et la société dominante est la clé du succès

Il est avéré que les Roms s'efforcent constamment d'améliorer leur cadre de vie et leurs logements compte tenu non seulement de leurs ressources financières, mais également d'un cadre juridique souvent complexe, du fait qu'ils ne sont pas propriétaires du terrain, et de l'hostilité de leur environnement. Par ailleurs, il est également avéré que les villes et les municipalités essaient de résoudre le problème du logement des Roms dans la mesure de leur ressources financières, entre autres, et de leur volonté de s'engager dans les problèmes des Roms. Il faut tenir compte d'un facteur supplémentaire : en dépit de leurs efforts, ni les uns ni les autres n'ont obtenu de résultats très probants, comme le montre clairement la situation de la plupart des cadres de vie des Roms. Les Roms pauvres ne parviennent pas à maîtriser les finesses systémiques et structurelles de la société dominante plus aisée. La société dominante ne comprend guère les aspirations et les besoins des minorités, et propose souvent des solutions qui ne leur conviennent absolument pas. L'idée selon laquelle des gens peuvent vivre décemment dans des conteneurs de l'armée est aussi erronée que l'hypothèse selon laquelle on obtient un résultat autre que la marginalisation et la mauvaise volonté en les enfermant dans une *mahala* paupérisée. Il est évident que les deux parties se retrouvent en situation d'échec. Il est possible d'y remédier en partant du principe que Roms et non-Roms doivent collaborer, et partager ce qu'ils possèdent naturellement et souverainement : d'un côté, des traditions, des compétences qui leur ont permis de vivre pendant des siècles, de l'autre, des idées modernes, des connaissances qui les ont rendus dynamiques, etc. La coopération entre Roms et non-Roms peut se révéler fructueuse, pour le plus grand bénéfice et la satisfaction des deux parties.

7. Il est nécessaire et possible de développer une approche individualisée du problème du logement des Roms

En règle générale, les cadres de vie des Roms sont relativement peu étendus. Il semble que ce soit le cas indépendamment du type de population, qu'elle soit exclusivement Rom ou mélangée. Les grandes *mahalas* que l'on trouve notamment en Macédoine ou en Bulgarie constituent plutôt une exception à cette règle. Si des projets de développement de la communauté sont lancés, avec plusieurs orientations possibles, il semble envisageable de former des équipes distinctes d'experts qui peuvent travailler avec les Roms sur une base fortement individualisée. Rien ne peut remplacer le contact humain direct, qui développe un apprentissage réciproque : les experts apprennent des Roms, les Roms des experts. Le processus d'apprentissage réciproque finit par déboucher sur une homogénéisation des connaissances, des approches et des idées, permettant ainsi de mener à bien le reste du travail comme une équipe bien coordonnée. L'idée qui sous-tend l'approche individualisée consiste à permettre à la communauté d'exploiter tout son potentiel et de faire émerger des capacités jusque-là latentes.

8. Il est nécessaire de faire pleinement participer les Roms au processus d'amélioration

La question de la participation est une question de droits, de relations démocratiques, et d'argent. Il est faux de croire que l'on peut construire un logement convenable sans parler aux personnes auxquelles il est destiné. Il sera mal construit, ou mal utilisé. La participation des Roms à l'élaboration des projets de logements, comme celle de toute autre population, signifie le respect d'une règle simple : plus la question est cruciale, plus il importe de dialoguer. Une grande participation est toujours espérée lorsque figurent à l'ordre du jour des questions

relatives à l'urbanisme, à l'élaboration de programmes pour l'emploi, à l'analyse et à la résolution des problèmes de voisinage, entre autres ; à l'autre extrême se situent les questions techniques impliquant une participation accrue de professionnels, et pour lesquelles l'opinion de la communauté locale ou de ses responsables n'est pas requise. La participation à l'élaboration d'un projet d'amélioration du logement est une chose, la mise en œuvre du projet en est une autre. Les personnes qui connaissent la population locale en tant que force de travail soulignent souvent le fait que même dans les environnements les plus pauvres, on rencontre des personnes suffisamment douées pour être des « architectes aux pieds nus ». Ces derniers sont également en mesure de mobiliser d'autres membres de la communauté locale et de les faire participer aux travaux de construction. Une remarque : il semble que les entreprises de construction – qu'elles appartiennent à la société dominante ou à la communauté rom – ne souhaitent guère recruter leur main d'œuvre, y compris des artisans qualifiés, dans l'environnement local, même s'il s'agit de travailler dans l'environnement en question. La coopération entre les entrepreneurs et les individus est rendue très difficile par la divergence de leurs intérêts professionnels. L'auto-construction et la construction professionnelle devraient se compléter, et non s'opposer.

9. Il faut créer un groupe de gestion pour chaque projet

Les projets complexes tels que les projets d'auto-construction et de développement communautaire, entre autres, doivent être dotés d'un groupe de gestion qui les dirige de manière professionnelle. Le groupe devrait être constitué de représentants de la communauté rom locale, mieux structurée sous forme d'organisation communautaire, de représentants municipaux, de représentants des organismes d'État pertinents, et de représentants des ONG. Le groupe de gestion devrait avoir avant tout un rôle de prise de décisions, et compter pour les questions techniques sur l'aide interne de la communauté rom elle-même, ou sur l'aide extérieure du secteur public ou de tout organisme privé. Le groupe de gestion ne participe pas à l'autogestion de la communauté rom locale, mais lui fournit son assistance.

10. L'identité des Roms doit être préservée dans les logements dans l'exacte mesure où ceux-ci le désirent

Chaque étape du processus de résolution du problème du logement des Roms, de même que l'ensemble du processus, doit être conçue de manière à ne pas menacer l'identité ethnique et culturelle des Roms. Ce processus, auquel participent les Roms eux-mêmes, doit se fonder sur leurs besoins, leurs points de vue, leurs opinions, leurs désirs, voire leurs craintes : tous ces éléments doivent être pris en compte dans l'élaboration de solutions appropriées dans les domaines de la planification et de la conception, de l'administration et du financement, et par la suite dans celui de l'utilisation et de l'entretien du parc immobilier. Ce processus, de même que le logement en général, peut contribuer à entraîner la disparition progressive des éléments de l'identité rom issus de la culture de la pauvreté, et permettre l'émergence des éléments qui sont le produit des valeurs culturelles indigènes. Le logement devrait permettre une meilleure intégration des Roms à la société dominante, contribuer au développement d'une société multiethnique et multiculturelle, et empêcher le processus d'assimilation forcée. À cet égard, il convient de souligner de nouveau que l'atmosphère du logement de masse dans des tours d'habitation et des cités dortoirs en périphérie des villes ne convenait absolument pas aux milliers de familles roms qui y vivaient, ou y vivent toujours. Ces dortoirs de masse n'étaient rien de plus qu'un des moyens visant à modifier par la force les schémas culturels et les systèmes de valeurs des Roms, ce qui dans certains cas débouchait sur l'assimilation de ceux-ci. Les solutions techniques peuvent et doivent prendre en compte la tradition de la vie familiale dans la mesure exacte où la communauté rom le désire. Le processus de logement

doit permettre aux Roms d'adopter une attitude libre à l'égard de certains éléments de leur propre identité, et à l'égard de l'identité en général.

11. Les normes de logement communes doivent s'appliquer aux Roms

L'environnement des Roms doit bénéficier du même traitement que les zones d'habitation, les établissements et les villes de la majorité. Les normes régissant la fourniture d'établissements et la construction d'immeubles doivent être identiques. *Des normes identiques* doivent régir la sécurité des structures, la résistance aux séismes, les mesures de prévention d'incendie, la protection thermique, l'étanchéité, la protection contre le gel, et permettre de parvenir à un confort micro-climatique, c'est-à-dire la température et le degré d'humidité à l'intérieur, l'utilisation de matériaux sains, etc. Il ne saurait être question d'instaurer des « normes parallèles », des « doubles normes » ou toute réglementation qui constituerait une discrimination à l'encontre d'une quelconque partie de la population. Les normes doivent s'appliquer de manière identique aux appartements de tous les membres de la société, partant, à ceux destinés aux Roms. La qualité des matériaux utilisés pour le gros œuvre et de ceux qui restent visibles – joints, couverture des murs et des sols, installations sanitaires et techniques, etc. – dépend directement des possibilités économiques des locataires, des fonds de la communauté, et en fin de compte de la puissance économique de la société tout entière. Il faut donc que des *normes minima* soient élaborées au sein d'un pays afin de garantir une vie saine, des relations familiales équilibrées, de meilleures conditions de vie pour les enfants, et de bonnes relations de voisinage. La surface de l'appartement doit correspondre au nombre de locataires, et tenir compte des ajustements normaux des hommes à l'espace. Comme les familles sont dynamiques – augmentation du nombre de membres, variation des possibilités économiques et des besoins culturels, modification des besoins vitaux et développement des aspirations – les solutions architecturales et juridiques doivent pouvoir s'adapter facilement à cette dynamique, notamment par le biais de l'agrandissement et de l'aménagement de l'intérieur de l'appartement. La règle suivante doit être respectée : si la surface d'un appartement est inférieure à la surface moyenne – c'est le cas des « appartements minimum », des « mini-espaces », des studios, etc. – celui-ci doit être conçu au départ pour pouvoir s'agrandir et évoluer. Dans le cas contraire, les concepts de minimisation ne peuvent être retenus. *Des normes relatives à l'adaptabilité de la structure et de la surface* doivent être adoptées en vue de rendre accessibles les possibilités techniques aux familles pauvres qui occupent d'abord un appartement modeste, voire surpeuplé, qu'elles pourront par la suite agrandir et valoriser.

12. La légalité du processus d'amélioration doit être contrôlée

Le processus d'amélioration du logement des pauvres est une tâche complexe et malaisée, notamment lorsqu'il se situe au sein d'un projet plus vaste. Le fait qu'un grand nombre de participants ne se connaissent pas bien, n'aient que peu d'expérience du travail en commun et de surcroît des intérêts divergents et parfois difficiles à identifier, ajouté à la facilité avec laquelle de tels projets peuvent se retrouver dans une impasse et échouer, implique un degré de contrôle élevé. Il importe de contrôler, outre la pertinence financière et technique, celle du projet lui-même. Ce contrôle devrait garantir que tous les partenaires jouent franc jeu. Il devrait protéger l'ensemble des participants contre tout abus et contre l'éventualité de voir le processus d'amélioration conduit d'une manière égoïste ne convenant pas à la communauté ; enfin, il devrait dissiper tous les doutes concernant une possible nuisance infligée au voisinage, ou un dommage infligé à l'ensemble de la communauté. Le contrôle de la légalité du processus d'amélioration du logement est la meilleure façon de protéger le projet d'éventuelles rumeurs malveillantes.

13. L'amélioration du logement doit être financée par diverses sources

Les différents participants s'accordent à reconnaître que la résolution du problème du logement des personnes défavorisées ne peut dépendre d'une seule source. Le coût de construction de nouveaux appartements, de réhabilitation des logements délabrés et d'achat de logements anciens, même à bas prix, exige toujours des fonds bien supérieurs à ceux dont disposent les pauvres. C'est pourquoi il importe que toutes les personnes impliquées dans ce processus, notamment l'État, la municipalité ou la ville, les ONG, et les familles roms pauvres elles-mêmes, unissent leur forces afin que chaque partie apporte au processus de logement les ressources dont elle dispose naturellement. Il ne s'agit pas nécessairement d'argent liquide, ni seulement d'argent. En règle générale, les municipalités et les villes, indépendamment du système de propriété des terrains constructibles de la ville, ont toujours des terrains disponibles qui peuvent être donnés pour résoudre le problème du logement des Roms. Les municipalités sont souvent propriétaires de parcs immobiliers ou des infrastructures de la ville. Par ailleurs, l'État dispose de fonds qui peuvent être affectés à l'achat de logements destinés aux populations vulnérables. Les familles roms elles-mêmes disposent de fonds souvent dérisoires, mais peuvent contribuer au processus par leur travail, et parfois payer une partie des frais de transport ou des matériaux de construction. Les ONG peuvent également prendre en charge une partie des dépenses. Des fonds nationaux ou étrangers peuvent être utilisés. Mais ce qu'il faudrait probablement développer, et certains pays en voie de développement ont réussi à le faire, c'est un système bancaire adapté aux pauvres. Tous les facteurs défavorables doivent être supprimés – dépôt initial, années d'épargne comme condition requise à l'obtention d'un prêt, preuve de revenu régulier, de résidence permanente, etc. Lorsque les Roms ne peuvent avoir accès aux banques, ils parviennent néanmoins à emprunter de l'argent sur le marché bancaire parallèle. Ces procédures sont complètement irrégulières, et imposent des taux d'intérêt exorbitants que les débiteurs sont contraints d'accepter, à défaut d'autre possibilité. Le fait d'offrir de nouvelles possibilités renforcerait la position des Roms dans le processus de résolution de leurs problèmes de logement.

14. Le coût des projets de logement doit être abordable

Le coût du projet est fréquemment un facteur qui freine sa mise en œuvre. En fonction de leur puissance économique, entre autres, les pays peuvent déterminer les coûts maximums que leur économie nationale peut supporter, en d'autres termes, le nombre de revenus annuels nécessaires pour l'achat d'un appartement. Alors que le coût maximum est fonction de la puissance économique nationale, la répartition de ce coût est une question de politique sociale et de mécanismes du marché, et en dernière analyse dépend des relations entre les partenaires impliqués dans le processus de logement. Les coûts du logement peuvent être réduits de diverses manières, allant de la construction d'appartements moins onéreux, ce qui est une solution architecturale, à la création d'un cadre favorable à l'auto-construction. Par ailleurs, le paiement du coût total peut être réparti en construisant des maisons par phases ou en construisant à crédit. Les solutions permettant de réduire les coûts des appartements sont une question mondiale et les programmes roms ont beaucoup à apprendre des pratiques en vigueur dans des pays d'Amérique Latine, d'Asie ou d'Afrique.

15. La réalisation d'un projet de logement peut exiger un temps relativement long

De nombreux exemples montrent que la réalisation des projets exige plusieurs années, même lorsque ceux-ci bénéficient de circonstances idéales et ne sont pas alourdis par des immobilismes ou des intrigues superflues ; plus le projet est complexe, plus il requiert de participants ou d'argent, plus sa date d'achèvement est lointaine. Il faut élaborer un plan cadre approprié dont le chemin critique dépendra du facteur financier. Il n'est pas bon de susciter de faux espoirs, ni de promettre qu'un projet sera achevé en quelques mois. La communauté rom

locale assimile parfois un projet à un acte de charité, à un don fait par un monde étranger, résultant de la charité d'une quelconque puissance supérieure. Cela entraîne souvent des croyances erronées selon lesquelles cette « charité » n'exige d'eux aucun respect des règles, des procédures ou des lois. Mais en réalité, celles-ci doivent être respectées. Par ailleurs, il faut du temps, et les communautés pauvres ont parfois du mal à le comprendre. Elles pensent que tout est plus facile, plus rapide pour les populations riches et que tout est dû à ces dernières, ce qui est faux. Un calcul réaliste du temps nécessaire à la réalisation d'un projet est une bonne condition préalable permettant de sensibiliser les personnes concernées au facteur temps et de susciter leur confiance dans un projet ultérieur.