

Strasbourg, 17 mars 2000

MG-S-ROM (2000) 3

**Memorandum préparé par le Secrétariat sur les
problèmes auxquels sont confrontés les Roms/Tsiganes
en matière de logement**

1. Le Groupe de spécialistes a demandé au Secrétariat, lors de sa 8ème réunion, de préparer une synthèse du document de M. Macura (MG-S-ROM (99) 1) et des commentaires qui en ont été fait par les membres du Groupe.
2. Le présent document devrait permettre de développer des principes directeurs concernant les questions liées au logement des Roms/Tsiganes, à l'attention des Etats membres du Conseil de l'Europe, et qui devront aider ces derniers à élaborer des stratégies visant à améliorer la situation dans ce domaine.
3. Il est donc soumis en premier lieu au Groupe de spécialistes, qui le transmettra ensuite au Comité européen sur les migrations pour transmission au Comité des Ministres.
4. Le Groupe a également traité de la question du logement dans son rapport sur la situation des familles roms/tsiganes de Valdemingomez, Madrid (MG-S-ROM 97 8). Il sera pris en compte lors de l'élaboration du présent document. En outre, il sera tenu compte de diverses expériences en matière de logement dont le Groupe a pris connaissance, et particulier du Programme conjoint de coopération entre le Conseil de l'Europe et la Banque de Développement du Conseil de l'Europe qui vise à identifier et à développer des projets intégrés afin d'améliorer les conditions de vie des groupes défavorisés, dont les Roms/Tsiganes.

Introduction:

5. Les Roms vivent très souvent, et dans la plupart des pays européens, dans des conditions de logement déplorables et cet aspect constitue un élément important de leur dénuement socio-économique général et de la situation d'exclusion sociale dans laquelle ils se trouvent.
6. Les problèmes auxquels sont confrontés les Roms/Tsiganes dans ce domaine, qu'ils soient sédentaires ou qu'ils aient un mode de vie itinérant ou semi-itinérant, sont nombreux et trouvent leurs racines dans le phénomène général d'exclusion, de discriminations et de marginalisation de ce groupe. Ces problèmes sont par ailleurs à considérer dans une perspective globale car ils sont étroitement liés à d'autres aspects tels que l'emploi ou l'éducation, et les conditionnent fortement. Les désavantages dont souffrent les Roms/Tsiganes dans ces divers domaines se renforcent donc mutuellement.
7. Les principaux problèmes dont il faudrait tenir compte lors de la mise en place de politiques ou mesures visant à améliorer les conditions de logement des Roms/Tsiganes sont les suivants:
 - Le phénomène général de discriminations à l'encontre des Roms/Tsiganes se manifeste également dans le domaine du logement et en particulier dans l'accès à un logement convenable.
 - Très souvent, il y a absence de revenus permettant d'accéder à un logement décent et, dans le cas des logements sociaux, endettement des familles qui ne peuvent payer leurs loyers et les charges y afférant du fait des taux de chômage très élevés affectant ces populations.

- Le domaine du logement social n'est dans certains pays pas régi de façon adéquate en ce qui concerne le cadre juridique, les stratégies et programmes. Dans certains pays d'Europe centrale et orientale, il est parfois régi sur la base d'anciennes dispositions datant de l'époque socialiste. Dans les deux cas, la population rom/tsigane se trouve dans une situation difficile du fait de sa vulnérabilité.
- Dans de nombreux pays, les Roms/Tsiganes vivent en situation de ghettos/ségrégation physique à la périphérie des villes et aussi en milieu rural. Ces ghettos prennent souvent la forme de bidonvilles. Ces quartiers séparés sont parfois le fait de l'histoire (notamment dans les Balkans où les Roms ont traditionnellement vécu en "mahallas" séparées des autres groupes ethniques), mais aussi le fait de politique anciennes ou plus récentes qui ont volontairement provoqué la ségrégation physique des Roms/Tsiganes. Dans de nombreuses villes européennes, les populations roms/tsiganes ont été, et sont encore, déplacées des centre-villes vers la périphérie, à l'occasion d'opérations de rénovation des centre-villes ou de promotion immobilière. Ce phénomène concerne évidemment d'autres groupes de la population mais touche particulièrement les groupes roms/tsiganes, qui ne disposent que de peu de moyens économiques et moyens de pression pour s'y opposer.
- Dans la cas des voyageurs ou groupes ayant un mode de vie semi-itinérant, on constate un manque de terrains de stationnement et ces derniers sont souvent sous-équipés et surpeuplés. Trop souvent aussi, ces terrains sont construits dans des zones insalubres ou écologiquement dangereuses (bordures d'autoroute, proximité de décharges, zones industrielles, ...) et éloignées des centres villes.
- Les lois régissant la circulation et le stationnement des voyageurs ou itinérants rendent souvent difficile l'accès à un logement décent. En outre, certaines autorités utilisent la qualification comme "nomades" de certains groupes de Roms/Tsiganes (même si ces groupes ne sont mobiles que du fait de la pratique du commerce ambulants) pour bloquer l'accès à un logement décent.
- Par ailleurs, dans d'autres cas, l'offre de logement faite à ceux qui désirent se sédentariser est souvent inadaptée ou de mauvaise qualité. En effet, les logements sociaux construits au cours des dernières décennies, et dans lesquels souvent on relogé des Roms/Tsiganes soit issus de bidonvilles, soit désireux de se sédentariser, sont souvent inadaptés au mode de vie et à la culture de ces groupes. Le résultat est une adaptation difficile, souvent au sein d'autres groupes défavorisés de la population, résultant parfois dans des conflits de voisinage.
- Dans certains pays d'Europe orientale, et en particulier dans la région des Balkans¹, il n'existe pas de dispositions concernant les terrains de stationnement pour les groupes itinérants ou semi-itinérants (tels que les commerçants ambulants saisonniers). Le problème auquel sont confrontés ces groupes est ainsi double: d'une part, la population majoritaire essaye souvent de les expulser des villages et villes et, d'autre part, les autorités locales ne leur accordent généralement pas de permis de résidence temporaire. Obtenir un permis de résidence temporaire est souvent plus le résultat de la bonne volonté des autorités locales que de dispositions adéquates en matière de terrains de stationnement.
- Dans certains pays d'Europe centrale et orientale où un processus de privatisation des sols et d'accession à la propriété privée a été entrepris, les Roms se sont souvent

¹ Même si la plupart des groupes roms/tsiganes itinérants ou semi-itinérants vivent dans des pays d'Europe de l'ouest (tels que la France, l'Irlande, la Grande-Bretagne, etc), des communautés ayant conservé un mode de vie itinérant subsistent dans certains pays d'Europe orientale ou du sud-est, du fait de la tradition ou d'activités économiques.

retrouvés soudainement dans une situation d'illégalité. Par ailleurs, il leur est souvent difficile (du fait notamment du processus de discrimination directe ou indirecte) d'accéder à la propriété privée du sol.

- 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 vie² 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 supposé manque de sécurité.
- Dans le cas des voyageurs, il a également été fait état de personnes ayant acquis un terrain et ne pouvant l'occuper, par le biais d'un habitat semi-mobile (caravane par exemple), pour des raisons de cadastre ou de planification urbaine.
- La ségrégation physique des Roms aggrave le phénomène de marginalisation dans d'autres domaines de la vie et empêche l'accès aux services sociaux de base, au marché de l'emploi, à l'éducation et aux services de santé. Elle a généralement entraîné la scolarisation des enfants de ces quartiers dans des classes/écoles séparées ou spéciales, ce qui constitue un handicap certain pour l'avenir de ces enfants.
- La localisation de nombreux quartiers ou bidonvilles habités par des Roms/Tsiganes dans des zones insalubres ou impropres à la construction place ces populations dans une situation très vulnérable en cas de catastrophes naturelles ou écologiques (inondations, glissements de terrains, pollutions industrielles, nappes phréatiques très hautes, ...). Les inondations qui ont touché l'Europe centrale en 1998 et au cours desquelles des quartiers ou villages roms ont été détruits en sont l'illustration.
- Dans de nombreuses zones habitées par des Roms/Tsiganes, des éléments tels que l'eau potable, l'électricité, la collecte des déchets, les services sociaux ou de santé sont absents. La conséquence est très souvent une situation sanitaire et médicale déplorable, peu en rapport avec la situation générale en Europe dans ce domaine.
- Le financement de la construction ou de l'amélioration du logement des Roms/Tsiganes est souvent très limité, du fait soit du manque de volonté politique au niveau local, soit de la peur, de la part des autorités locales, d'attiser l'hostilité de la population majoritaire en mettant à disposition des ressources pour améliorer les conditions de logement des Roms.
- Enfin, qu'il s'agisse de l'établissement de terrains de stationnement ou de la construction de logements, les populations concernées sont encore trop rarement consultées et invitées à participer à la construction ou à la rénovation de leur habitat. Il en résulte des logements non appropriés aux besoins, des conflits avec les autorités et parfois avec la population majoritaire.

8. Afin de remédier à ces divers problèmes, le Groupe de spécialistes préconise le respect des principes suivants lors de la préparation et de la mise en oeuvre de programmes ou politiques de logement des Roms/Tsiganes:

² "Cadre de vie" doit être entendu ici comme quartiers et mahala, ghettos et bidonvilles, parties de villes ou villages où vivent des Roms/Tsiganes, légalement ou illégalement, dans des zones salubres ou insalubres.

I. Politiques en matière de logement/grands principes à mettre en oeuvre³:

9. Les Etats membres devraient considérer l'amélioration des conditions de logement des Roms/Tsiganes comme un secteur prioritaire d'action, s'ils veulent à terme être en mesure d'améliorer la situation générale des populations roms/tsiganes. L'accès à un logement décent constitue un droit pour tout citoyen. En conséquence, des efforts financiers devraient être consentis au niveau national comme au niveau local et cette question devrait figurer en bonne place dans les budgets nationaux et locaux.

10. Les politiques et programmes en matière de logement et planification urbaine devraient être partie intégrante de politiques à l'égard des Roms/Tsiganes, puisque la composante logement est étroitement liée à d'autres domaines importants d'exclusion des Roms/Tsiganes, tels que l'éducation, l'emploi ou encore la santé. La façon la plus adéquate de résoudre simultanément les problèmes de logement, emploi, formation etc, des Roms/Tsiganes semble être, à la lumière de nombreuses expériences, le développement de projets intégrés ou globaux (voir paragraphe VI).

11. Les politiques du logement et de l'urbanisme touchant les Roms/Tsiganes devront fixer un cadre et des obligations aux autorités locales, qui sont le principal acteur de la gestion des questions de logement.

12. Les politiques de logement s'appliquant aux Roms/Tsiganes devraient également s'intégrer dans le cadre plus global des politiques de logement visant la société dans son ensemble. Les règles et standards en vigueur pour l'ensemble de la population devraient par ailleurs être appliqués aux Roms/Tsiganes. En d'autres termes, on en devrait pas appliquer aux logements des Roms/Tsiganes des standards et normes de qualité inférieurs à ceux généralement en vigueur.

13. De même, il est indispensable de veiller à ce que l'habitat des Roms/Tsiganes soit situé dans des zones habitables ou constructibles selon les lois en vigueur et dans un environnement écologiquement sain. En outre, les Etats devraient se doter d'instruments leur permettant de faire face à des événements soudains tels que des catastrophes naturelles ou des épidémies qui touchent souvent de façon disproportionnée les groupes vulnérables, vivant en habitat précaire.

14. Les standards minimaux en matière de services communautaires (eau, électricité, nettoyage de la voie publique, systèmes d'égouts, ramassage des ordures, ...) devraient être respectés dans les quartiers majoritairement peuplés de Roms/Tsiganes et marginalisés par rapport au reste de la population. Il s'agit là d'une obligation d'action pour les autorités nationales et locales à l'égard de tous les citoyens d'un pays.

15. Les prestations sociales minimales (services de santé, accès à l'éducation, services de police, etc) devraient également être fournies par les autorités dans ces zones marginalisées.

16. Il faudrait enfin tenir compte du cadre de vie des Roms/Tsiganes lors de la recherche de solutions à leurs problèmes de logement.

³ Pour plus de précisions, on pourra se reporter aux 15 recommandations développées par M. Macura dans son rapport MG-S-ROM (99) 1 et reproduites en Annexe du présent document.

II. La lutte contre la discrimination:

17. Les autorités devraient faire en sorte d'éliminer les discriminations (directes ou indirectes) auxquelles sont confrontés les Roms/Tsiganes et de favoriser l'égalité des chances dans l'accès au logement, par le biais de l'élaboration de législations contre la discrimination, là où elles n'existent pas, ou par une application plus efficace de ces législations. Par ailleurs, les organisations apportant une assistance juridique aux personnes victimes de discriminations dans ce domaine devraient être soutenues.

18. Une meilleure information devrait être fournie aux Roms/Tsiganes quant à leurs droits et obligations dans le domaine du logement, essentiellement de la part des autorités locales et services responsables du logement. Les associations ayant pour objectif d'assister les groupes défavorisés ou les Roms/Tsiganes spécifiquement dans leurs démarches ayant trait au logement devraient également être encouragées et soutenues.

19. De façon générale, lutter contre les discriminations envers les Roms/Tsiganes implique également la nécessité de travailler avec la population majoritaire et, en particulier, avec les fonctionnaires municipaux responsables des questions de logement. Il devrait être clairement établi que l'accès à un logement convenable, pour les Roms/Tsiganes comme pour d'autres groupes de la population, est un droit de l'homme essentiel, reconnu comme tel dans la Charte Sociale Européenne révisée.

III. Vers une déségrégation de l'habitat des roms/tsiganes:

20. Un terme devrait être mis aux politiques nationales ou locales visant à fixer ou à déplacer les Roms/Tsiganes à l'extérieur des villes ou des villages, car elles ont mené partout en Europe à la création de ghettos, de conditions de vie et de types d'habitats souvent déplorable (bidonvilles), à une séparation presque totale d'avec la population majoritaire et à la mise en place de structures éducatives séparées ou "spéciales". Ces mesures ou politiques vont par ailleurs à l'encontre des politiques en vue d'améliorer la situation des Roms/Tsiganes.

21. Les autorités locales devraient être attentives à ne pas exclure de leurs champs de compétences certains groupes vivant à la périphérie de villes ou villages, souvent à la limite des zones de compétences territoriales. En effet, on a souvent pu constater que des municipalités refusaient de prendre en compte des groupes Roms/Tsiganes locaux, sous prétexte qu'ils se trouvaient à la limite du territoire de la municipalité en question. En outre, il devrait être mis fin à certaines pratiques d'expulsion du territoire de communes désireuses de se débarrasser de leurs populations roms/tsiganes.

22. La qualification "nomade", surtout lorsque les personnes concernées ne sont "nomades" que par le fait qu'ils exercent une profession telle que le commerce ambulancier, ne devraient pas être utilisées par les autorités locales pour confiner des groupes dans des zones d'habitat précaire et marginalisé.

23. Les Etats membres devraient mettre en place des politiques de déségrégation progressive de ces quartiers, en lien avec des actions de rénovation ou de reconstruction des logements. Pour les personnes vivant en bidonvilles, le transfert vers des logements "en dur" devrait être préparé et accompagné, afin de réduire les difficultés liées à l'adaptation et le rejet

par les populations majoritaires voisines. Ceci est particulièrement valable lorsqu'il s'agit de groupes n'ayant jamais vécu dans un logement "en dur".

24. Cependant, la déségrégation de l'habitat des Roms/Tsiganes ne devrait pas être utilisée comme prétexte pour détruire des cadres de vie roms/tsiganes, qui ont été établis sur des terrains dont la valeur financière a augmenté avec le temps. En effet, bon nombre d'anciens quartiers roms/tsiganes se sont développés dans le passé en dehors des villes mais, du fait de la croissance de ces dernières, ils font maintenant partie de la ville. Les autorités locales et les communautés roms/tsiganes devraient alors trouver des solutions équitables dans les cas où la destruction est véritablement nécessaire.

25. Les projets de rénovation urbaine ou de réhabilitation de quartiers en voie de déréliction et peuplés essentiellement de Roms/Tsiganes devraient inclure les éléments suivants: consultation et participation des populations impliquées, habitat adapté aux spécificités des groupes concernés (mode de vie, métiers exercés, etc) et proximité dans la mesure du possible avec les centres urbains ou les zones économiquement actives (éviter l'éloignement physique).

26. Dans certains cas, les autorités devraient considérer la possibilité de protéger et maintenir d'anciens quartiers roms/tsiganes, établis il y a longtemps et occupant un espace stable au sein des communautés urbaines ou rurales. Ceci pourrait s'appliquer aux quartiers roms/tsiganes qui ne sont pas des ghettos mais sont représentatifs d'un mode de vie traditionnel, de valeurs spécifiques et de traits culturels.

IV. La légalisation:

27. En vue d'apporter des solutions au problème des zones d'habitation illégales, il conviendrait en premier lieu 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.

28. 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.

29. Les plans de développement urbain peuvent parfois comprendre la destruction planifiée de quartiers roms/tsiganes. Le temps nécessaire à l'achèvement des travaux étant souvent inconnu, il est nécessaire, dans des situations de ce type, de trouver des solutions justes et convenables, incluant la légalisation temporaire, afin d'éviter de laisser ces groupes dans une incertitude complète quant à leur avenir. On devrait également leur donner la possibilité d'améliorer leurs conditions de vie, d'une façon qui ne nuise pas aux plans de développement urbain.

30. Dans les cas où la légalisation est impossible, les autorités devraient trouver, par le biais d'un dialogue avec les communautés roms/tsiganes concernées, des solutions qui soient acceptables pour toutes les parties. L'absence de possibilité de légalisation ne devrait pas être utilisée comme argument pour laisser ces groupes de côté, en dehors de tous les schémas publics d'assistance et de soins, auxquels ils ont droit en tant que citoyens des pays où ils vivent.

V. Les groupes voyageurs ou semi-itinérants:

31. Dans les pays ou régions où les Roms/Tsiganes mènent un mode de vie itinérant ou semi-itinérant, les Etats membres devraient veiller à ce que la législation en vigueur permette à la fois la continuation de ce mode de vie dans des conditions qui permettent l'égalité des chances dans l'accès aux droits fondamentaux et la sédentarisation dans de bonnes conditions pour ceux qui le désirent.

32. Les questions liées au stationnement sont généralement gérées au niveau local. Les autorités centrales devraient néanmoins veiller à ce que les autorités locales s'acquittent de leurs responsabilités vis-à-vis du stationnement et elles devraient mettre des moyens à disposition afin de les aider dans cette tâche.

33. Les terrains de stationnement devraient répondre aux besoins des groupes qui les utilisent. La consultation de ces groupes lors de la construction de terrains s'avère donc indispensable. Par ailleurs, ils devraient être conçus de façon à fournir des conditions sanitaires et d'hygiène décentes.

34. Les familles désirant se sédentariser devraient avoir accès à un logement décent et adapté afin de faciliter leur intégration en milieu sédentaire. Les législations et les règles de l'urbanisme devraient également permettre à ceux qui désirent se sédentariser en habitat mobile (caravane), notamment lorsque ces personnes ont acquis un terrain, de le faire. De façon générale, il serait nécessaire de reconnaître l'habitat mobile (qu'il s'agisse de groupes voyageurs ou sédentaires) au même titre que le logement des sédentaires.

VI. Vers des projets intégrés et impliquant la participation:

35. Les projets ou programmes de réhabilitation ou de construction de logements visant à reloger les populations roms/tsiganes devraient favoriser la participation des familles concernées dans le processus de planification, de construction/réhabilitation et de gestion, afin d'assurer la viabilité de tels projets. En effet, le problème d'endettement ou d'insolvabilité de nombreuses familles roms/tsiganes occupant des logements sociaux peut être minimisé par la génération de revenus pour ces même familles lors de la construction/réhabilitation.

36. La reconstruction/revitalisation de quartiers marginalisés offre des possibilités de création d'emplois pour les personnes y résidant, notamment dans la gestion communautaire des bâtiments, dans l'entretien des espaces publics et dans la création de services communautaires. Il est donc important que les projets visant à l'amélioration du logement des Roms/Tsiganes intègrent des volets de création d'emplois/de revenus et de revitalisation de la vie communautaire afin d'assurer leur viabilité à long terme.

37. Dans le logement social, la mise en place de système d'accès différé à la propriété peut également aider au maintien des bâtiments en état et apporter une solution, à terme, aux problèmes économiques des familles roms/tsiganes.

38. La coopération entre la communauté rom/tsigane locale et la société majoritaire est généralement la clé du succès.

39. Il est nécessaire et possible de développer une approche individualisée du problème du logement des Roms/Tsiganes, puisqu'en règle générale, leurs cadres de vie sont relativement peu étendus.

40. Un groupe de gestion composé de représentants de la communauté romani, des pouvoirs locaux, des ONG concernées et des organismes d'Etat compétents devrait être mis en place pour chaque projet. En outre, la légalité du processus de réhabilitation ou d'amélioration devrait être contrôlée pour que les intérêts de tous les participants au projet soient préservés.

41. Chaque étape du processus de résolution du problème du logement des Roms/Tsiganes, de même que l'ensemble du processus, devraient être conçus de manière à ne pas menacer l'identité ethnique et culturelle des Roms/Tsiganes.

VII. Le financement:

42. Les projets de logement devraient être financés par diverses sources. Etant donné que le coût du projet est fréquemment un facteur qui freine sa mise en œuvre, il faut garder à l'esprit que si 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.

43. Etant donné que la réalisation d'un projet de logement exige un temps relativement long, les travaux et leur financement devraient faire l'objet de prévisions précises, afin de ne pas créer de faux espoirs au sein des communautés concernées.

44. Les schémas financiers mis en place par les Etats membres afin de permettre la construction ou réhabilitation de quartiers roms/tsiganes devraient tenir compte de la diversité des conditions d'habitat rencontrées en Europe, et notamment de la répartition, variable selon les pays, entre Roms/Tsiganes urbains ou ruraux. Ils devraient également appuyer les efforts entrepris au niveau local dans ce domaine, notamment par un soutien financier accru ou des mesures d'incitation à l'amélioration du logement des Roms/Tsiganes.

45. Afin de faire face aux implications financières de projets de relogement des Roms/Tsiganes, les Etats membres devraient recourir aux institutions financières internationales telles que la Banque de Développement du Conseil de l'Europe ou la Banque Mondiale. Ces institutions portent effectivement un intérêt particulier à la situation des Roms/Tsiganes en Europe et contribueront certainement, dans un proche avenir, au développement de meilleures conditions de vie pour les Roms/Tsiganes.

ANNEXE

PROPOSITIONS VISANT À AMÉLIORER LE LOGEMENT

(Extrait du rapport de M. Macura sur: Logement, urbanisme et pauvreté : problèmes se posant aux communautés roms/tsiganes notamment en Europe centrale et orientale [MG-S-ROM (99) 1])

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. La 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 tout 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.