



WP3 Apprentissage mutuel sur le logement et la participation des Roms

R-HOME: Roma: Housing, Opportunities, Mobilisation and Empowerment

Anikó Bernát (TÁRKI Social Research Institute, Hongrie)

Tibor Béres (Autonómia Foundation, Hongrie)

Juin 2021

Traduction de Bertrand Habart

SOMMAIRE

<u>1 Introduction</u>	3
<u>Méthodologie de recherche</u>	3
<u>3 Les principales caractéristiques des pratiques sélectionnées</u>	5
<u>4 Enseignements tirés des pratiques de logement des Roms</u>	
<u>4.1 Champ d'application</u>	9
<u>4.2 Travaux préparatoires</u>	10
<u>4.3 Méthodologie des projets</u>	12
<u>4.4 Implication, interactions de l'environnement</u>	14
<u>4.5 Évaluation (réussite)</u>	15
<u>4.6 Partenariat</u>	16
<u>4.7 Transparence, visibilité</u>	17
<u>5 Conclusion</u>	18

1 Introduction

L'objectif de cette publication est de fournir un résumé des leçons tirées de certaines pratiques de logement qui visent directement ou indirectement les Roms dans certaines régions de France, d'Italie, de Hongrie, de Roumanie et d'Espagne, dans le cadre du projet "R-HOME: Roma: Housing, Opportunities, Mobilisation and Empowerment" - (Roms : logement, opportunités, mobilisation et autonomisation) - financé par le programme Droits, égalité et citoyenneté (REC) de l'UE et comprenant la France, l'Italie, la Hongrie, la Roumanie et l'Espagne.

Les projets et programmes analysés ont été sélectionnés dans le but de fournir les bonnes ou meilleures pratiques, mais en raison de la complexité des programmes, le qualificatif de « bonne ou meilleure pratique" peut fréquemment s'appliquer à certains éléments clés seulement et pas nécessairement à l'ensemble des initiatives, certaines des pratiques sélectionnées ne sont donc pas des "bonnes/meilleures pratiques" en soi. En outre, comme l'ensemble du projet R-HOME se concentre sur certaines zones métropolitaines des cinq pays participants (les grandes zones métropolitaines de Paris, Milan, Miskolc, Targu Mures et Barcelone), ces pratiques ont donc également été sélectionnées dans ces zones, ce qui a limité le nombre des méthodes susceptibles d'être retenues comme "bonnes ou meilleures pratiques". Cette approche de recherche nous permet également de relever certaines "pratiques insatisfaisantes", ce qui constitue une source d'inspiration très importante pour déterminer ce qu'il faut éviter dans le cas d'initiatives similaires (dont la planification est en cours).

La publication est articulée autour de 14 pratiques issues des cinq régions métropolitaines et vise à présenter des cas pertinents et marquants ainsi que des projets réussis de logement et d'amélioration des conditions de vie des Roms, avec des expériences positives d'intégration dans le voisinage et de participation des Roms à la vie politique, civile et culturelle; également par le biais d'associations roms, en mettant en évidence les principaux facteurs favorisant ou entravant la citoyenneté active des Roms et leur engagement social et civil dans leur communauté. En effet, le cycle de vulnérabilité et de pauvreté des Roms est renforcé par l'interaction complexe entre les situations désavantageuses et discriminatoires en matière d'emploi, d'éducation, d'accès à la santé et aux services publics, et peut être amélioré à la fois par des mesures d'autonomisation et des programmes de lutte contre la discrimination.

Les projets sélectionnés ont été présentés et évalués en détail dans un document qui couvre un large éventail de points (voir la méthodologie à la section 2). La publication est basée sur les conclusions tirées de ces 14 cas (3 pratiques de France, 3 d'Italie, 3 de Hongrie, 3 de Roumanie et 2 d'Espagne), dont les informations ont été collectées entre octobre 2020 et avril 2021.

2 Méthodologie de recherche

Cette publication a pour objectif de présenter et de résumer les principaux résultats et enseignements de 14 "bonnes/meilleures" pratiques en matière de logement des Roms qui ont été ou sont actuellement mises en œuvre dans cinq zones métropolitaines de cinq États membres de l'UE (France - Paris, Italie - Milan, Hongrie - Miskolc, Roumanie - Targu Mures et Espagne - Barcelone) au cours des deux dernières décennies, principalement dans les années 2010. Ces pratiques visent directement ou indirectement l'amélioration des conditions de logement de la population rom locale

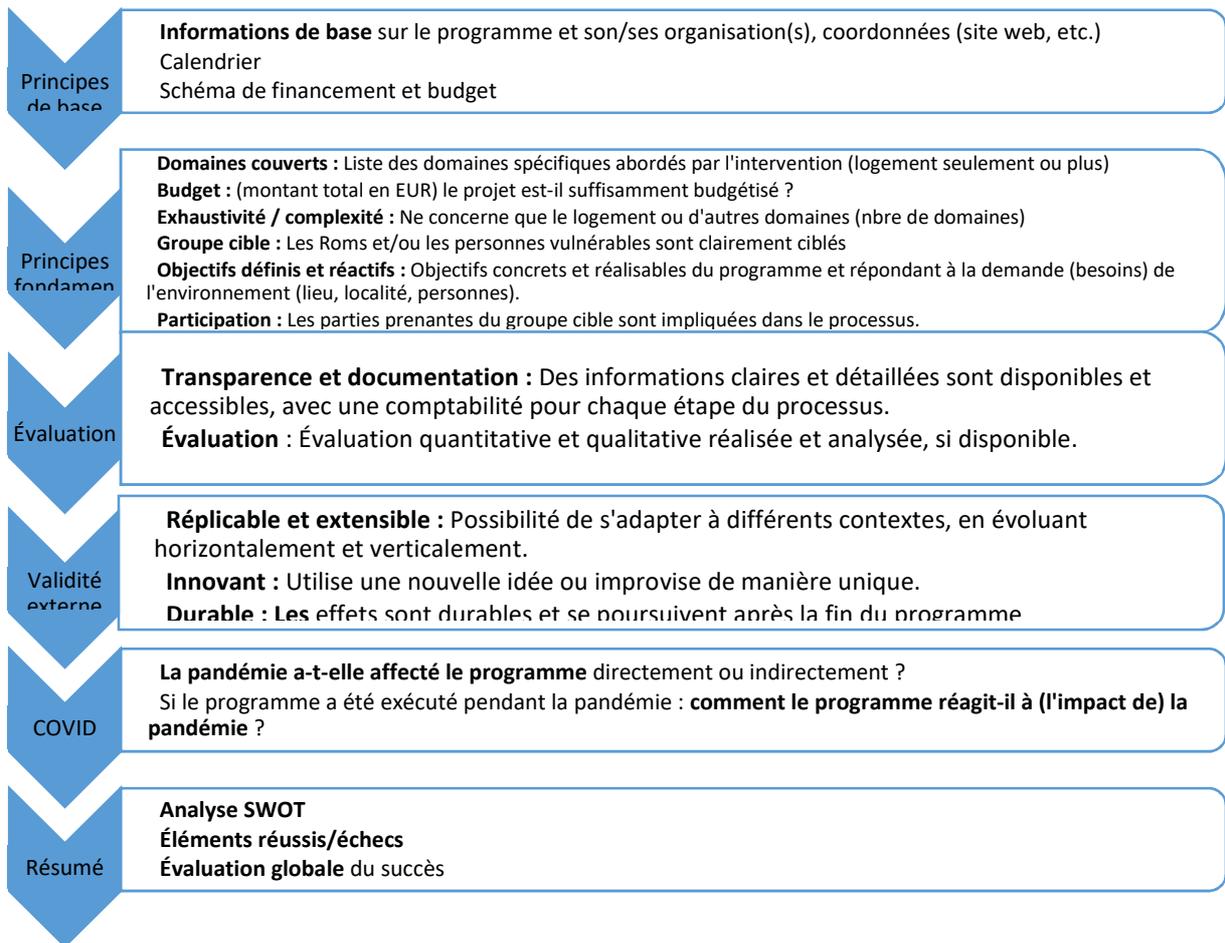
et s'inscrivent généralement dans un programme plus global incluant d'autres domaines d'intégration, permettant d'aborder la vulnérabilité des Roms avec une approche plus efficace.

Cadre 1: Comment les études de cas ont été sélectionnées

Le premier critère était que le projet sélectionné devait être mis en œuvre dans la région des partenaires participants, et que ces derniers devaient avoir un aperçu et des informations sur les projets évalués. Un critère important était que l'initiative soit au moins partiellement réussie, c'est-à-dire qu'il soit possible d'identifier de bonnes pratiques dans au moins certaines de leurs activités et méthodes, qui pourraient être adaptées dans d'autres lieux (critère 3). Le critère de sélection suivant portait sur la complexité, c'est-à-dire que le projet ne devait pas seulement traiter de l'aspect infrastructurel du logement. Enfin, le calendrier a également été une préoccupation importante, puisque nous avons essayé d'étudier des projets qui étaient toujours en cours mais dont certains aspects avaient déjà été réalisés. Le projet le plus ancien a été lancé en 2003.

Les expériences sélectionnées ont été étudiées à l'aide d'un modèle permettant de recueillir les données et les informations nécessaires et d'évaluer le programme sous plusieurs aspects. Le modèle a offert une approche commune et un cadre pour la comparaison des différents cas. Les sujets et les paramètres d'évaluation qui ont été appliqués dans chaque étude de cas pour présenter et pour évaluer la démarche sont présentés ici.

Les caractéristiques du modèle de bonne/meilleure pratique pour collecter des informations et évaluer la pratique.



La collecte et l'évaluation des données ont été réalisées à l'aide de diverses sources d'information, notamment des recherches documentaires (sources en ligne, site web du centre, documentation, évaluations, études politiques et universitaires, etc.), suivies d'outils complémentaires, tels que des entretiens avec les parties prenantes concernées (par exemple, le responsable du programme, le chef du projet et/ou de l'organisation) et des experts externes ; certains peuvent être complétés par des visites sur le terrain.

3 Les principales caractéristiques des pratiques sélectionnées

Les 14 pratiques sélectionnées sont réparties de manière égale entre les cinq pays participants (3 cas pour la France, 3 pour l'Italie, 3 pour la Hongrie, 3 pour la Roumanie et 2 pour l'Espagne). La liste des programmes sélectionnés et leurs principales caractéristiques sont présentées dans le tableau 1.

Cadre 1 : Principales caractéristiques des pratiques sélectionnées

	France 1	France 2	France 3	Italie 1	Italie 2	Italie 3	Hongrie 1	Hongrie 2	Hongrie 3	Roumanie 1	Roumanie 2	Roumanie 3	Espagne 1	Espagne 2
nom de l'action	Maîtrise d'oeuvre urbaine et sociale (MOUS) de Montreuil	MOUS de Saint-Maur	Village temporaire d'accueil à Orly (<i>Camp temporaire d'accueil à Orly</i>)	Il Villaggio Solidale (<i>Village solidaire</i>)	I rom di via Rubattino (<i>les Roms de la rue Rubattino</i>)	I rom di via Novara (<i>les roms de via Novara</i>)	Bagázs	Gyöngyös programme de complexe	Miskolc számozott utcák lakhatási program (<i>Programme de logement dans les rues chiffrées de Miskolc</i>)	Pata-Cluj - Actions sociales pour la déségrégation et l'inclusion sociale des groupes vulnérables de la région de Cluj Metropolis.	Sepsi-Gal	Extension du réseau d'assainissement de Sangeorgiu de Mures	Programme d'intervention socio-éducative et de relogement - pour la communauté rom de Lleida	Projet de logement des Roms par la municipalité de Cornellà et FAGiC.

Acteur de la mise en œuvre (type)	Une union d'acteurs publics et privés	La municipalité de Saint-Maur avec les conseils locaux et les organisations communautaires.	Une union d'acteurs publics et privés	Civil / église	Église/Association civile int.	Civil / église	civil	municipalité et civil/église	Civil / église	Municipalité/civil	Municipalité/civil	Municipalité	Organisation rom	Organisation rom
Organisme de financement	L'État et le département, la région et le Fonds européen de développement régional.	Le conseil du Val-de-Marne	La municipalité, le département, la région et le fonds FEDER de l'UE.	Fonds privés et publics	Donateurs	Civil/Église (Caritas) municipalité, fondations privées, fonds de l'UE	les privés et les entreprises donateurs, les fonds de l'UE	Fonds de l'UE	le financement du budget national, les dons des ONG	Organisme de financement norvégien 2009-2014 - "Lutte contre la pauvreté" (RO25)	Privé (charitas) et public (fonds de l'UE)	Union européenne	Conseil municipal de Lleida	Municipalité de Cornella

<i>date</i>	2010-2015	2003-2010	2011-2014	2005 - en cours	2008 - en cours	2009- en cours	2011- en cours	2016-2022	2016-2021 (+ 5 ans prévus)	2014-2017	2018-2023	période de lancement - jusqu'en 2025	2010 - en cours	2013-2015
--------------------	-----------	-----------	-----------	-----------------	-----------------	----------------	----------------	-----------	----------------------------	-----------	-----------	--------------------------------------	-----------------	-----------

Budget

Bien que nous disposions des informations financières sur les projets évalués, ils ne sont pas comparables car ils diffèrent en ce sens qu'il s'agit uniquement des coûts liés à la composante du projet de logement ou à l'ensemble du budget du grand projet. La comparaison est également affectée par le fait que nous avons eu connaissance des montants globaux pour certaines familles, alors que dans d'autres cas, nous avons été informés du budget total et du complément des coûts de fonctionnement. Enfin, la comparabilité des données financières est limitée par le fait que certains projets incluent le montant total engagé dans le cadre des projets, alors que dans d'autres cas, lorsque l'exécutant était une municipalité ou une grande organisation caritative, une partie des coûts a été imputée aux dépenses de fonctionnement de l'organisation. Les données financières ne sont donc pas présentées ici, mais une analyse financière des initiatives concernant le logement est certainement justifiée à l'avenir.

Tous les projets sont mis en œuvre au niveau local, aucun d'entre eux ne couvre une zone géographique plus large (niveau régional ou national). Un peu plus de la moitié des initiatives sélectionnées (8 projets) sont en cours mais ne sont pas de nouveaux projets, puisqu'ils sont en place depuis plusieurs années, tandis que 6 initiatives sont déjà terminées. Les acteurs de la mise en œuvre sont cependant divers, mais avec une dominance des intervenants non publics (civils, ecclésiastiques ou privés) : 3 pratiques sont gérées uniquement par des organisations civiles, 5 programmes sont réalisés en collaboration avec des organisations civiles et ecclésiastiques, 5 projets sont réalisés en collaboration avec des acteurs publics (principalement la municipalité) et privés ou civils, et un seul programme est mis en œuvre par un organisme public (une municipalité).

Par conséquent, une variété d'acteurs de financement soutiennent ces initiatives : 3 projets ne sont financés que par l'UE (ou les fonds norvégiens), 3 initiatives ne sont financées que par des fonds publics locaux (municipalité), 1 programme n'utilise que des dons privés, tandis que l'autre moitié des pratiques sélectionnées est financée par un mélange de fonds privés (également civils et ecclésiastiques) et publics (y compris l'UE). Cependant, il n'est pas possible de comparer les budgets de ces projets pour plusieurs raisons : nous n'avons pas pu trouver de données budgétaires fiables et de préférence complètes pour 5 pratiques, tandis que les budgets des autres projets sont disponibles de manière très différente en termes de budgets totaux ou annuels (ces derniers ne sont pas disponibles pour chaque année du projet) ou seulement par tranches (c'est-à-dire les fonds alloués par ménage).

Toutes les pratiques fixent des objectifs concrets et mesurables, avec un groupe cible clairement défini, et presque toutes visent directement les Roms (un projet les vise indirectement). La plupart des programmes sélectionnés sont complets, 12 d'entre eux traitent d'au moins deux autres domaines politiques (par exemple, l'emploi, l'éducation, les services de soins de santé, la lutte contre la discrimination) en plus du logement. Les deux autres ne se consacrent qu'au domaine du logement.

4 Enseignements tirés des pratiques de logement des Roms

La section suivante résume les résultats des 14 pratiques de logement des Roms en termes de portée (nombre de bénéficiaires impliqués), de travail préalable à la conception du projet, de méthodologie des projets, d'implication, de réactions de l'environnement, d'évaluation, de partenariat, de transparence et de visibilité. Nous avons considéré que le caractère exemplaire des projets tient principalement au fait que le résultat est durable, reproductible (la méthode peut être adaptée dans d'autres endroits) et que la mesure dans laquelle ils ont pu impliquer le groupe cible dans la planification et la mise en œuvre est mesurable.

Les sections récapitulatives sont complétées par des citations tirées des études de cas afin d'apporter un éclairage plus approfondi sur des questions spécifiques.

4.1 Champ d'application

Le nombre de personnes bénéficiaires des programmes présentés dans les études de cas est très variable. Certaines initiatives n'ont concerné qu'un petit nombre de familles, comme dans le cas d'un projet à Barcelone, où huit familles ont pu passer de deux rues ségréguées à un logement locatif, ou du programme (non ciblé sur le logement) dans le petit village hongrois de Bag, qui n'a pu améliorer la situation du logement que pour 47 familles (alors que beaucoup plus de familles bénéficient d'une aide en matière d'intégration). Au contraire, il existe des programmes plus importants qui ont déjà soutenu 300-400 personnes, en France, en Italie ou en Roumanie. Dans le cas des petits projets, les familles et les personnes concernées ont reçu une aide importante et personnalisée, tandis que dans le cas des initiatives plus importantes, des services supplémentaires (tels que le soutien de l'enfant, l'intégration sur le marché du travail) ont pu être fournis de manière plus avantageuse.

Cadre 2 : Le nombre de participants / bénéficiaires impliqués

MOUS de Montreuil, France: 117 foyers, 350 personnes

Saint-Maur, France: 18 familles

Orly, France: 17 foyers roms, (77 personnes)

Pata Rât, Roumanie : approximativement 300 familles roms

Sîngeorgiu de Mureș, Roumanie: approximativement 246 personnes

Sfantu Gheorghe, Roumanie: 447 personnes

Milan, Italie: 106 familles (374 personnes), 2005 à 2019

Milan, Italie 400 personnes expulsées d'une zone abandonnée, 2009

Barcelone, Soler et Cortada dans la ville de Cornellà, Espagne : 8 foyers

Barcelone, Lleida: 27 familles

Miskolc, Hongrie : 900 locataires roms n'ont pas obtenu de solution de remplacement de leur logement

Gyöngyös, Hongrie: 6-800 locataires de la zone de ségrégation

Bag, Hongrie: 47 familles

Chaque projet se concentrait exclusivement sur les familles roms, mais dans deux cas hongrois, des familles non roms dans la même situation sociale que les Roms vivant dans le campement pouvaient également être incluses dans le programme. Malgré l'objectif explicite des actions en faveur des Roms, les mesures de tous les cas sélectionnés pourraient aussi concerner les bénéficiaires non Roms (ni locaux, c'est-à-dire non migrants) également (en tant qu'option, mais sans nécessairement les favoriser).

4.2 Travaux préparatoires

La préparation des opérations sélectionnées varie également considérablement. Dans deux cas, les projets ont été précédés d'une planification approfondie et scientifiquement solide. Dans un cas, une publication scientifique a été publiée en France, tandis que dans l'autre cas, la méthodologie du fonds européen apportant le soutien l'a rendue obligatoire. C'est ce que l'on appelle CLLD (Community-Led Local Development) - Développement local dirigé par la communauté - dont l'une des principales composantes est que les stratégies de développement local sont préparées avec la participation de groupes d'action locaux, et que les ressources, les problèmes et les acteurs locaux sont scrupuleusement sélectionnés. Dans le cas de la Roumanie, cette préparation a pris presque deux ans et le projet est maintenant dans sa phase de démarrage (contractualisation). Le groupe d'action (géré par une organisation caritative) était déjà actif dans les quartiers roms de Sfântu Gheorghe, ce qui a permis d'analyser les résultats obtenus jusqu'à présent dans le cadre de ce projet.

Des différences significatives ont été explorées dans le travail préparatoire, qui semble dépendre du fait que le projet se réalise dans des communautés "natives" (c'est-à-dire locales depuis longtemps) ou migrantes (émigrées d'Europe de l'Est vers des villes d'Europe occidentale). Alors que les communautés autochtones se caractérisent par une sorte de développement de type "campement", les zones métropolitaines occidentales sont plus souvent marquées par la fourniture de services gérés par la municipalité - et ce même s'ils sont fournis par des organisations caritatives et des ONG dans le cadre d'un accord de coopération avec le gouvernement local (ou régional). Dans ce cas, les entités locales disposent de plus d'informations sur les familles vivant dans les campements que les organisations travaillant avec les "nouveaux arrivants" sans passé ni réseau étendu dans leur nouveau pays.

Quatre organisations ont également évoqué le risque, voire le vécu, d'un accueil hostile des personnes quittant le camp ou la zone de ségrégation pour s'installer dans un nouveau quartier ou une nouvelle communauté. Par conséquent, les organisations ont dû prendre des dispositions pour atténuer les tensions en persuadant les habitants de faire preuve de moins de préjugés à l'encontre des Roms ou en prenant des mesures (prestations de soutien pour les ménages) qui garantiraient que les familles ne méritent pas de souffrir du préjudice qu'elles éprouvent. Cette composante des projets est une partie importante de l'activité qui doit être prise en compte à différents niveaux dans la phase de planification.

'Suite à l'incendie d'un squat dans la ville de Montreuil en juillet 2008, le maire a immédiatement décidé de proposer un hébergement temporaire aux Roms sans logement mais vivant à Montreuil. Ils ont utilisé deux terrains vagues appartenant à la municipalité et ont acheté des caravanes. Les familles roms et tsiganes françaises étaient, comme beaucoup de riverains, très opposées à l'arrivée de ces nouveaux voisins roms roumains. Mais le maire a insisté pour que cette mesure soit appliquée et aucune expulsion n'a eu lieu. Les conseillers municipaux ont mené un travail politique pour

encourager la solidarité. Les craintes et les préjugés concernant l'intégration des personnes vivant dans le lotissement entraînent parfois une sorte de segmentation entre les familles à reloger. Le programme était très sélectif, n'impliquant qu'un nombre limité de familles, et pas les plus démunies, mais les plus performantes et présentes dans la région depuis longtemps'. (Village de Bouvray à Orly, France)

Pour une analyse plus approfondie, il serait utile d'examiner comment sont structurés les différents "ensembles de services" destinés aux familles de conditions différentes et s'il existe ou peut exister une transition entre chaque catégorie. Il est important de déterminer les conditions dans lesquelles une famille peut figurer dans chaque catégorie et quelle évolution doit avoir lieu pour passer à une autre catégorie, devenir apte, par exemple, à sortir de la ségrégation.

Ce dernier point s'est révélé être un grand enjeu, par exemple, dans une localité hongroise où, malgré la volonté de principe de la municipalité de faire disparaître une grande zone de ségrégation (800 personnes), la direction du programme n'est pas en mesure d'offrir un modèle pour toutes les familles : un ensemble de services simples ou standards ne serait pas efficace.

Les voies de la socialisation peuvent prendre beaucoup de temps ; ce type de projet nécessite une perspective à long terme. (...) La collecte de fonds peut être difficile quand les résultats ne sont attendus que sur une très longue période". (Milan-Navara, Italie)

Une partie de la phase préparatoire consiste à fournir des ressources pour chaque projet. Seuls quelques uns bénéficient d'un financement sûr et à long terme, notamment au niveau local ou régional, mais uniquement dans les cas français et italien. Dans le cas des projets d'Europe de l'Est, la source de financement typique est le soutien des municipalités, complété en principe par des fonds européens, car elles ne peuvent pas allouer de ressources importantes à ces projets. C'est particulièrement le cas en Hongrie, où la marge de manœuvre budgétaire des collectivités locales n'a cessé de se réduire ces dernières années.

La complexité de la planification des ressources et des projets est également accentuée par la spécificité du développement à long terme. Habituellement, les projets financés par l'UE sont conçus pour une durée de 2 à 3 ans au maximum. Cependant, un projet de logement réussi peut durer de 5 à 8 ans, jusqu'à ce que les familles concernées puissent être considérées comme intégrées avec succès et que leur situation de logement s'améliore.

Du point de vue de la viabilité financière, les projets roumains sont dans la position la plus favorable, car la construction du CLLD fournira une ressource pluri-annuelle prévisible (complétée par les ressources propres de Caritas)

Les gestionnaires de projets financés par l'UE mentionnent souvent que les règles administratives rigides du système de subventions ne sont pas adaptées pour couvrir des coûts en constante évolution qui nécessitent une réponse immédiate. Ce dernier problème peut également être résolu si le projet est mis en œuvre dans le cadre d'un consortium civil-église-état, utilisant ainsi les fonds européens disponibles.

Cadre 3 : Qui a lancé le projet ?

Sur la base des études de cas, le tableau est contrasté si l'on cherche à savoir qui était l'initiateur du projet en question. Nous n'avons pas rencontré de cas où la communauté rom elle-même a agi pour demander un changement. Dans un cas (Fagig, Barcelone), l'initiative est venue d'une organisation

rom, mais pas directement de ceux qui vivent dans les bidonvilles, mais d'une organisation rom très proche d'eux.

Dans un cas, le projet a été engendré par une urgence (un campement de Roms a brûlé, à Montreuil, en France), lorsque le gouvernement local et l'association caritative qui coopère avec lui ont dû agir immédiatement, trouver un nouveau logement temporaire pour les familles, puis organiser leur logement et leur assistance sociale.

Dans les autres cas, soit le gouvernement local a décidé de démanteler le lieu de ségrégation dans la localité car il représentait un fardeau social maintenu depuis des générations et était inacceptable. Dans l'autre cas, les ONG ont joué un rôle moteur (par exemple, à Bag, en Hongrie) parce qu'elles ont considéré que le développement économique viable à long terme des familles ségréguées ne pouvait être atteint que si les familles vivant dans le campement s'installaient dans un environnement intégré.

Une situation particulière en Hongrie est le "Programme de suivi des campements", lancé en 2020 par le gouvernement mais mis en œuvre par l'association caritative maltaise, qui concerne 300 sites, et qui met sur pied des aménagements de type logement dans les campements roms sur la base d'une méthodologie unifiée. Dans ces cas, soit l'organisation caritative maltaise chargée de la mise en œuvre "exécute le programme sur place", soit - dans de rares cas - d'autres ONG opérant déjà sur place seront invitées à mettre en œuvre ce programme.

4.3 Méthodologie des projets

Toutes les mesures de logement des Roms sélectionnées dans les cinq régions métropolitaines sont des programmes très complexes ; aucune d'entre elles n'est une initiative unidimensionnelle en matière de logement.

L'aide au logement s'est vue attribuer partout des mesures de développement adaptées aux besoins locaux. Les développements les plus courants pour chaque projet étaient :

- Assurer l'éducation des enfants ;
- Aide à l'obtention de pièces d'identité ;
- Initiatives d'intégration au marché du travail (formation professionnelle, recherche d'emploi, accompagnement) ;
- Améliorer l'accès aux services de couverture médicale et l'état de santé des bénéficiaires.

Les cas sélectionnés dans les régions métropolitaines de Paris, Milan et Barcelone prouvent qu'une condition préalable à une intégration réussie, et donc au maintien du logement locatif acquis, est que les familles disposent d'un revenu du travail autonome (ou du moins un revenu social régulier et prévisible, mais il s'agit d'une solution sous-optimale qui ne débouche sur aucune amélioration significative de la situation du logement), car c'est la seule façon de s'assurer qu'elles sont en mesure de supporter le coût du loyer à long terme. Bien que l'organisation de Barcelone ait fourni une allocation de départ (dépôt de loyer), elle a mis l'accent sur la recherche d'emploi et l'encadrement des familles assistées sur le lieu de travail.

La complexité de l'assistance fournie dans les cas étudiés est l'un des enseignements les plus importants à mentionner pour d'autres projets de logement. Cependant, il est également important que ces services supplémentaires ne soient envisagés que s'ils sont pris en compte lors de la planification du projet, si le statut social des familles est analysé et si l'ensemble du projet et du budget est planifié après la synthèse des plans de développement individuels. L'une des leçons importantes tirées des entretiens et des groupes de discussion est que l'évaluation et le développement individuels sont une partie indispensable de ces initiatives, même si la situation des personnes vivant dans des quartiers défavorisés présente de nombreuses particularités..

'Les travailleurs sociaux de l'association Rues et cités ont été formés par un anthropologue qui a préconisé une méthode basée sur la personnalisation de l'accompagnement social et la variété des instruments contre tout parcours d'intégration unique, rigide et prédéfini. (...) Les services publics ont fait de gros efforts et ont acquis une culture de soutien aux familles.' (Montreuil, France)

L'un des éléments d'information les plus importants en termes d'adaptabilité est la représentation des solutions innovantes utilisées dans chaque projet.

De manière surprenante, la participation des Roms à la préparation et à la prise de décision n'était pas caractéristique des projets. Il peut y avoir plusieurs raisons à cela, mais elles n'ont pas été abordées dans les études de cas; elle pourrait faire l'objet d'un autre travail. C'est pourquoi on peut considérer comme novateur le fait de trouver cette initiative d'insertion, comme en France :

'Deux innovations ont été mises en œuvre pour promouvoir la participation active des bénéficiaires roms :

- *le Conseil de la vie sociale, qui comprend 8 délégués aux prestations familiales et 4 membres de l'équipe ONG ;*
- *un atelier " Temps des femmes " qui a permis aux femmes de réfléchir à leur situation et à leurs propres projets ". (Montreuil, France)*

Une autre innovation technique peut être rattachée à la France. Le relogement des personnes quittant la zone de ségrégation a été assuré par des maisons prêtes à l'emploi, à la construction desquelles ont également participé les personnes vivant dans la zone de ségrégation. En plus du logement, elles ont également pu obtenir un emploi et un salaire : "Le projet a été salué et a servi de source d'inspiration pour de nombreuses raisons :

- L'originalité des logements auto-construits et facilement démontables.
- Sa capacité à combiner les objectifs environnementaux et sociaux
- Le style de gouvernance et la logique du programme ont fait ressortir la dignité et la capacité de travail des Roms.
- Il a réalisé un "village démontable" pour le logement temporaire d'urgence sans retenir pendant longtemps les bénéficiaires dans un abri totalement ségrégué et ethniquement uniforme.
- Toutes les familles concernées ont trouvé un logement permanent dans un logement social
- la formation professionnelle et l'insertion professionnelle ont été considérées comme aussi importantes que la scolarité des enfants.
- la mobilisation de jeunes volontaires internationaux dans le projet de construction a créé des liens transnationaux originaux.

Le processus de construction était très innovant. Aucun matériau de construction ne pesait plus de 60 kg (par pièce) ; tout pouvait être porté par un seul homme, et il n'était donc pas nécessaire de le faire gruter. Cela a permis de réduire les coûts élevés de manipulation des matériaux. (...) À la fin du projet, toutes les familles ont trouvé un logement temporaire et ont ensuite été aidées à se reloger dans un logement social permanent. Toutes les familles impliquées dans le projet en disposent. Ces logements permanents ne se trouvent pas seulement à Orly mais sont répartis sur tout le territoire du département du Val de Marne". (Orly, France)

Cependant, il n'a pas été possible d'impliquer eux-mêmes les participants dans l'amélioration du logement :

'L'ONG entretient les bâtiments, mais il n'y a pas de gestion spécifique des lieux, c'est-à-dire un personnel chargé de l'entretien et de la rénovation, ce qui serait particulièrement important pour des logements en si mauvais état. (...) Le programme n'a pas réussi à faire des résidents des membres actifs alors qu'il y avait quelques problèmes mineurs de logement ou d'entretien qui auraient pu être gérés par les résidents eux-mêmes. (Miskolc, Hongrie)

Il est difficile de faire le rapprochement entre le cas de Bag (Hongrie) et le concept habituel d'innovation, dans lequel une organisation non gouvernementale locale (en coopération avec des bénévoles) aide à obtenir une aide de l'État et un crédit pour l'achat d'une maison pour ceux qui quittent le quartier. La nouveauté ici est que les familles roms peuvent obtenir une aide de l'État et un prêt bancaire via des conditions administratives très compliquées qu'elles ne peuvent généralement pas obtenir sans l'aide d'une ONG, car ces subventions visent principalement la classe moyenne. La simplification de la mobilité passe également par une assistance juridique visant à clarifier les droits de propriété des personnes vivant dans les maisons du quartier isolé. Outre les cabinets d'avocats pro bono impliqués, une aide juridique est fournie par des étudiants de l'université de droit.

Il est également difficile de considérer l'éducation financière comme une mesure innovante, car elle fait généralement partie de la boîte à outils qui fonctionne correctement d'un chargé de développement social. Cependant, ce n'est pas le cas partout - en 2015, le soutien à la consolidation de la dette a été retiré du système d'assistance sociale hongrois. Les organisations non gouvernementales s'occupent encore de ce sujet (par exemple, à Bag, en Hongrie), mais l'un des cas de Barcelone démontre également que les familles ont besoin d'une telle aide, cette activité devrait donc faire partie d'un programme de logement.

Les familles doivent apprendre à payer un loyer et des factures, ce qui fait partie de la vie dans un logement, mais bien sûr, celui-ci doit être abordable pour elles, sinon elles retourneront au campement. La partie financière doit être supervisée et doit apporter un soutien aux familles sur la gestion de l'argent chaque mois. Ils perçoivent leur allocation tous les mois, ils doivent donc apprendre à répartir l'argent pour payer le loyer, les factures et faire en sorte que leur budget tienne tout le mois'

4.4 Implication, interactions de l'environnement

La majorité des études de cas rapportent que la relocalisation des personnes vivant dans un campement vers un environnement de vie intégrée entraîne souvent des tensions en raison de la réticence des personnes qui y vivent déjà. Un bon exemple est celui de Gyöngyös (Hongrie), où le

gouvernement local (en coopération avec l'association caritative maltaise) gère un programme pluriannuel de l'UE à budget élevé. Dans le programme, les services (dits « éléments généraux », c'est-à-dire la partie du projet relative au développement social) destinés aux habitants sont fournis par la Maltese Charity dans un centre de services communautaires installé en bordure du site (médiation des dons, séances d'éveil pour les enfants, aide aux familles dans leurs démarches administratives). Les développements infrastructurels se limitent à l'asphaltage des rues de la zone et au nettoyage de l'espace public.

Il n'y aura pas de rénovation des habitations du quartier en très mauvais état (les fonds européens ne permettent pas de rénover des biens immobiliers privés) ni de relocalisation dans d'autres endroits de la ville. L'adjoint au maire de la ville, et représentant de la localité, est formel : "Les habitants de la ville n'accepteraient pas les personnes vivant ici, ailleurs dans la ville, car elles ne pourraient pas s'intégrer. *Mais si cela ne suffit pas, imaginez que si une telle famille emménage, même s'il s'agit de personnes respectables, dans une propriété située dans une rue bien entretenue, la valeur de la propriété commencera à baisser immédiatement. C'est pourquoi personne ne veut les voir comme voisins. Et il n'y a aucun politicien dans la ville qui soit assez courageux pour exprimer une telle idée.*" Ainsi, la ville ne vise même pas à faire disparaître les zones de ségrégation à long terme, même si elle dispose d'un programme et de ressources dédiés pour atteindre cet objectif. Ainsi, les avancées qui ont lieu ne peuvent avoir un impact que pendant une courte période.

Ce phénomène se produit également dans d'autres pays et agglomérations. Cependant, il existe des endroits où la partie prenante chargée de la mise en œuvre tente de trouver une réponse à la résistance de la société, car la pérennisation des implantations dépend également de la persistance des problèmes sociaux locaux. Elle avait été réalisée par la ville de Montreuil, en France, après l'incendie d'un squat en 2008, lorsque le maire avait insisté pour maintenir le relogement des Roms roumains malgré les tensions au sein de la communauté locale. Finalement, en 2010, la municipalité a construit un projet MOUS pour les 117 familles (environ 350 personnes), avec deux sites de logement temporaire appelés "villages d'intégration", chacun d'entre eux étant géré par une ONG.

Un projet MOUS pour l'intégration des Roms a réuni la municipalité, les organismes régionaux et l'État. Ils ont alloué un budget pour l'insertion des personnes sélectionnées et ont fait appel à une association pour superviser la réalisation des actions.

Il y a des endroits où, comme une sorte de " solution intermédiaire ", avec la première vague de migrants, les travailleurs sociaux essaient de convaincre les habitants que l'hébergement des familles roms ne constitue pas un risque excessif. Ainsi, le groupe cible du projet n'est pas seulement les familles roms qui déménagent, mais aussi les résidents non Roms. *L'objectif principal était de reloger les familles dans des logements standard (appartements) et de soutenir leur démarche de réinstallation dans les logements et dans les quartiers. Le programme a été confronté à de nombreux obstacles et difficultés. Il a été relancé avec la relocalisation des familles et il existe actuellement un service de suivi/médiation avec les familles qui travaillent également avec les voisins non Roms. (...) Après avoir travaillé en étroite collaboration avec les services sociaux, il a été décidé de commencer la procédure avec seulement 4 familles, de suivre leur adaptation et de poursuivre avec le reste des familles. En 2011, 4 familles ont été relogées dans un appartement et elles avaient un "assistant familial" (une sorte d'assistant social) qui les soutenait." (Barcelone)*

Le responsable de l'ONG Bagázs (Bag, Hongrie) a également déclaré que la sensibilisation de la majorité de la société est une tâche au moins aussi conséquente dans son organisation que l'aide aux familles roms. 'J'ai dit au maire que tant que le site restera isolé et qu'aucune famille non rom ne s'y installe, on ne pourra pas s'attendre à ce que les Roms soient bien accueillis en dehors du périmètre.

Avec un tel écart de socialisation, on ne peut pas espérer que les familles roms sortantes se conforment aux nouvelles normes. S'il n'y a pas de routes goudronnées, si les ordures restent et deviennent montagnes, si les chiens errants ne sont pas récupérés et si les policiers passent rarement pour patrouiller dans la zone, la situation ne changera pas.

4.5 Évaluation (réussite)

Des évaluations planifiées et systématiques n'ont été réalisées que dans trois projets. Dans deux cas, il y a eu une analyse scientifique de la mission. Une évaluation approfondie et basée sur les résultats a été réalisée principalement sur les projets qui utilisaient également des fonds européens, mais moins dans le cas des organisations non gouvernementales et de Caritas - probablement en l'absence de ressources dédiées. Une exception est peut-être le cas de Bagázs (Bag, Hongrie), qui tient à jour une base de données en ligne sur les activités des enfants concernés et sur les opinions des mentors, ce qui constitue un outil de gestion interne et peut servir ultérieurement de base d'évaluation. Cette base de données en ligne est définitivement adaptable et exemplaire, car en plus de déclencher le processus de collecte de données de l'évaluation objective et de fournir un aperçu des progrès au quotidien, elle remplace complètement l'administration papier qui est frustrante et préjudiciable à l'efficacité des travailleurs sociaux en tant que tels.

Pour les organisations qui mettent en œuvre les projets sélectionnés, il y avait deux indicateurs principaux, qui peuvent être suivis sans dispositif spécial : le nombre de familles déménagées ou relogées (ou celles dont la situation en matière de logement s'est améliorée de manière significative et mesurable) et, au sein de celles-ci, les familles dont la situation après l'intervention est restée durablement meilleure.

Pour aucun des projets, nous n'avons trouvé d'évaluation d'impact systématique basée sur des normes pré-développées, mais nous avons trouvé des résultats concrets, même si ce n'est généralement pas sous la forme d'indicateurs de suivi quantitatifs appropriés :

'La MOUS a pris fin en août 2015, lorsque les deux sites ont été fermés. (...) Il s'agissait d'une opération pionnière en France, et la plus importante de ce type. Presque toutes les familles ont trouvé une place dans un centre de logement temporaire ou dans un logement social. Ce fut un "succès", du moins en termes quantitatifs, car l'intégration dans le logement n'a pas été durable pour tous, certains ménages squattant à nouveau un bâtiment abandonné et participant à un nouveau projet municipal.. (...) Le programme a permis d'innover le modèle de gouvernance de la ville, de répondre aux besoins fondamentaux en matière de logement et d'insertion professionnelle, et de conforter l'autonomie politique et sociale des Roms concernés.. (...) Le programme était moins onéreux que tous les autres programmes basés sur des nuits payées dans des hôtels sociaux, ou dans des centres d'hébergement pour sans-abri, ou des centres d'hébergement d'urgence". (Saint-Maur, France)

En Italie, il est maintenant possible de revenir sur 10 ans de pratiques, il y a donc une opportunité d'évaluation établie pour mesurer ou prévoir le succès du processus d'intégration dans le cas de chaque famille concernée. *Après dix ans, la majorité de ces familles, bien que dans des situations différentes les unes des autres, ont une résidence régulière dans des logements ordinaires, avec au moins un adulte qui travaille et des enfants qui sont inscrits à l'école secondaire. En termes de chiffres, la via Rubattino est l'un des exemples les plus significatifs d'une transition réussie des baraquements aux unités de logement au cours des dernières années. (Milan, Italie)*

Bien que l'évaluation d'impact n'ait pas été réalisée par des observateurs externes et indépendants dans les cas sélectionnés, certains projets ont fourni un rapport objectif et autoréflexif basé sur une évaluation interne, qui a montré que les responsables de la mise en œuvre des projets de logement doivent être préparés à des échecs (partiels) et être suffisamment flexibles pour affiner ou même imposer des modifications plus importantes dans la mise en œuvre du projet si nécessaire : 'Après un an, la situation était terrible. Les familles avaient de gros arriérés de loyers, (...) C'était très difficile pour les familles de faire face à tous les paiements. Donc après 2 ou 3 ans, elles étaient de retour au campement. (...) En 2017, certaines familles étaient déjà relogées et le processus s'est terminé en 2018. Actuellement, toutes les familles de départ vivent dans des appartements.' (Barcelone)

'Le nombre de familles transférées vers de nouvelles unités de logement pourrait être un indice mesurable et il suggère que le programme est moins efficace, puisque 11 familles ont été relogées en l'espace de 5 ans, au lieu des 60 unités de logement initialement prévues'. (Miskolc, Hongrie)

Le projet R-Home ayant débuté après certains des projets analysés, il n'a pas été possible de comparer l'efficacité de ces projets avec la même méthodologie. Néanmoins, il serait utile d'analyser non seulement ces initiatives mais aussi d'autres actions en matière de logement par le biais d'une évaluation systématique utilisant des indicateurs externes et uniformes.

4.6 Partenariat

Tous les projets, sauf un, ont été mis en œuvre dans le cadre d'un consortium. L'efficacité des consortiums et des collaborations mixtes est évidente. Sans l'acteur municipal, aucun des projets ne pourrait obtenir le soutien de la population locale, qui constitue la légitimité du projet. Le pouvoir local peut également fournir les conditions infrastructurelles nécessaires à la relocalisation. Il peut donc apporter une aide importante, soit en déterminant les appartements à louer ou les propriétés à construire, soit en assurant la liaison avec les autorités locales.

'Il démontre l'importance de la présence d'un fonctionnaire spécifique au sein de l'administration municipale afin de promouvoir le travail des ONG et des associations, la mise en œuvre de la politique religieuse et la prestation de services. (...) Il a développé un modèle de gouvernance basé sur des mécanismes d'ouverture, où les fonctionnaires et les militants des droits de l'homme rencontrent et travaillent main dans la main avec les bénéficiaires Roms. Un mode de fonctionnement basé sur l'écoute, les audiences, les réunions en dehors des heures de travail, avec un souci de convivialité. (...) Il a prouvé l'efficacité d'une méthode basée sur une pluralité d'instruments de logement et sur la flexibilité, en trouvant des solutions pour les familles au cas par cas. (...) Ce programme a donné aux familles suffisamment d'autonomie pour suivre leur propre chemin sans les enfermer dans un schéma d'intégration figé. L'autonomie de ces familles n'a pas été perçue comme un obstacle, au contraire, elle constitue une véritable ressource dans le processus d'intégration'. (Montreuil, France)

Les organisations civiques et caritatives peuvent se charger du travail de terrain et du développement social, notamment dans les pays (Europe de l'Est) où le système d'aide sociale étatique-municipal ne dispose pas des capacités (humaines) suffisantes pour mettre en œuvre un projet de cette envergure. Un autre rôle important peut être joué par les organisations non gouvernementales ou caritatives en apportant un climat de confiance dans la relation, car dans de nombreux cas, les familles concernées ne font pas confiance aux acteurs officiels, municipaux.

Un autre avantage de l'implication des organisations caritatives est qu'elles disposent de leur propre budget, plus ou moins planifiable, ce qui, en particulier avec certains financements de l'UE, peut offrir une marge de manœuvre importante pour obtenir des financements qui ne sont pas éligibles au titre des procédures de l'UE, qui ne sont pas inclus dans le budget ou qui n'étaient pas programmés plusieurs années auparavant lors de la phase préparatoire.

Dans cinq cas, nous avons rencontré un intervenant ou un partenaire qui a fourni une aide importante dans la préparation du projet en connaissant et, si nécessaire, en évaluant avec précision le statut social et culturel des familles à impliquer, et en ayant le regard et la connaissance des mesures adéquates en cas de problème. En d'autres termes, il vaut véritablement la peine d'impliquer ces acteurs externes dans la planification.

4.7 Transparence, visibilité

Environ la moitié des programmes des études de cas disposent d'un site internet qui fournit des informations détaillées sur les projets et leurs responsables. Davantage de documentation écrite est disponible pour les projets achevés précédemment, mais les responsables de la mise en œuvre sont également prêts à fournir des informations supplémentaires.

Tous les partenaires impliqués dans le projet R-HOME sont ouverts à la déclinaison des solutions appliquées, et il est possible de contacter les organisations sur ces interfaces.

Pour faciliter cette démarche, nous fournissons ici les coordonnées des organisations engagées dans le projet :

Autonómia Foundation, Hongrie, www.autonomia.hu, Tibor Beres: beres.tibor@autonomia.hu

TÁRKI Social Research Institute, Hongrie, www.tarki.hu; Anikó Bernát: bernat@tarki.hu

FONDAZIONE CARITAS AMBROSIANA, Italie, www.caritasambrosiana.it, Chiara Lucchin: c.lucchin@caritasambrosiana.it

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI MILANO-BICOCCA, Italie, www.unimib.it, Patrizia Farina: patrizia.farina@unimib.it

COMUNE DI MILANO, Italie, www.comune.milano.it, Miriam Pasqui: miriam.pasqui@comune.milano.it

ASOCIATIA CARITAS - ASISTENTA SOCIALA FILIALA ORGANIZATIEI CARITAS ALBA IULIA, Roumanie, <https://caritas-ab.ro/ro/>, Hanna Hompoth: hanna.hompoth@caritas-ab.ro

FONDATION NATIONALE DES SCIENCES POLITIQUES, France, www.sciencespo.fr/centre-etudes-europeennes/en, Tommaso Vitale: tommaso.vitale@sciencespo.fr

FEDERACIÓN DE ASOCIACIONES GITANAS DE CATALUÑA, Espagne, www.fagic.org/, Annabel Carballo: a.carballo@fagic.org

5 Conclusion

Toutes les pratiques étudiées ont été mises en œuvre dans le cadre d'un consortium et selon une approche complexe, c'est-à-dire que toutes les initiatives ont étoffé leurs objectifs de développement et d'intégration et ne se sont pas limitées à la délivrance ou à l'amélioration de logements uniquement. Cela s'inscrit dans la conception de cette recherche, car une approche complexe est perçue comme un facteur crucial de toute initiative réussie dans ce domaine.

Un projet de logement réussi présente au moins deux critères, sur la base des enseignements tirés des 14 cas sélectionnés pour l'apprentissage mutuel. Le premier est que plusieurs entités (municipales, civiques, caritatives, universitaires) forment une communauté de concepteurs et de développeurs, un consortium, fournissant ainsi la synergie nécessaire pour résoudre un problème social plutôt complexe. L'autre est que les projets de développement doivent être mis en œuvre avec une planification minutieuse des services après avoir appris à connaître les familles et les personnes à aider. Il n'est donc pas possible de reprendre des projets en soi déjà mis en œuvre ailleurs sans aucune adaptation, mais plutôt de combiner les opérations les plus efficaces, que sont les méthodes issues des projets réalisés avec succès. Le modèle français, où des adultes actifs ont participé à l'assemblage de constructions légères, en est un bon exemple, leur donnant à la fois du travail et un revenu, ou l'exemple de Bagázs (Bag, Hongrie), où l'aide au logement public, par ailleurs accessible aux citoyens moins vulnérables et plutôt de classe moyenne, a été mise à la disposition des familles roms par le biais d'une assistance juridique.

Si les familles vivent uniquement de prestations sociales, c'est-à-dire si elles ne sont pas en mesure de supprimer leur dépendance à l'égard du système d'aide sociale et de percevoir un salaire, on ne peut pas espérer que la situation du logement puisse continuer de s'améliorer. Plus précisément, même si une famille est en mesure d'emménager dans un appartement locatif, le statut de locataire ne peut y être maintenu que par un travail social et un emploi soutenus. Ce dernier est une garantie du paiement du loyer, tandis que le premier est un moyen de faire évoluer les comportements de la communauté majoritaire. Cette prise de conscience a incité un plus grand nombre de concepteurs et de réalisateurs de projets à associer une composante emploi à un projet de logement pour obtenir un résultat durable.

Ignorer le ressentiment d'un environnement hostile, non rom, pourrait avoir un impact négatif sur le programme de soutien au logement. Il existe plusieurs moyens d'améliorer cette attitude (relogement progressif, soins familiaux soutenus et maintien du contact avec les voisins), mais pour garantir un résultat durable, cette étape ne peut être omise dans la phase de conception d'un projet.

L'expérience montre qu'il est nécessaire de diversifier non seulement la composition du consortium de mise en œuvre, mais aussi la source du projet. En raison de la rigueur des fonds européens, il est très difficile de mener à bien ces projets, dont les besoins financiers sont souvent en constante évolution. Le statut des familles l'est également, ce à quoi nous devons répondre en utilisant les coûts de manière flexible. Cela est possible si vous avez un partenaire dont le budget est plus souple et peut couvrir ces coûts souvent ad hoc.

Dans le cas des programmes de logement, le dilemme est de savoir si le cadre de vie existant doit être amélioré, laissant ainsi coexister l'autonomie des résidents, ou si les résidents doivent être encouragés à quitter l'environnement ségrégué et à prendre des mesures pour s'intégrer dans la société majoritaire. Il n'est pas possible d'obtenir une réponse claire à partir des exemples, mais le fait qu'un logement de qualité soit conditionné par l'intégration sur le marché du travail, alors que

l'intégration sur le marché du travail n'est guère possible sans un changement qualitatif (et donc intégré) du logement, montre qu'un changement durable et significatif est souhaité si ces familles ont la possibilité et l'aide nécessaires pour quitter définitivement les zones de ségrégation.

Ce document a été financé par le programme Droits, égalité et citoyenneté de l'Union européenne (2014-2020).

Le contenu de ce document ne représente que le point de vue de l'auteur et relève de sa seule responsabilité. La Commission européenne n'accepte aucune responsabilité quant à l'usage qui pourrait être fait des informations qu'il contient.