



République tchèque 2005

**Douhomir Minev**

## **Programmes sociaux de terrain dans les quartiers menacés par l'exclusion sociale**



Rapport de synthèse

au nom de



**Commission Européenne**  
**DG Emploi, affaires sociales**  
**et égalité des chances**





## Table des matières

Note de synthèse .....	3
1. La problématique .....	9
2. La toile de fond européenne .....	11
3. L'exemple de bonne pratique.....	17
3.1 Objectifs de la bonne pratique .....	18
3.2 Problèmes à résoudre .....	19
3.3 Services sociaux rendus par les assistants sociaux.....	20
3.4 Ciblage des services.....	22
3.5 Formation des assistants sociaux de terrain.....	25
4. Pertinence et transférabilité dans d'autres contextes nationaux.....	26
4.1 Le programme, une bonne pratique dans la prestation de services sociaux.....	26
4.2 Spécificité du travail social : Amélioration du sort des Roms .....	28
4.3 Incidence sur la citoyenneté (effets anti-discriminatoires indirects) .....	31
4.4 Effets anti-discriminatoires directs.....	33
4.5 Transférabilité .....	33
4.6 Limites à l'incidence du programme.....	34
5. Conclusions et enseignements tirés.....	37
5.1 Avis des participants .....	37
5.2 Pertinence du programme en termes d'apport à l'efficacité des politiques européennes .....	38
5.3 Création du "lien vital" .....	40
Bibliographie .....	42
Annexe .....	43



## NOTE DE SYNTHÈSE

### *La problématique*

La présente bonne pratique est élaborée dans le souci de répondre à la problématique de la concentration spatiale des personnes exclues, vivant dans des espaces dits d'exclusion sociale, à savoir des pâtés de maisons, des rues, des quartiers ou des entités plus vastes dans les villes et les municipalités. Les Roms composent très souvent la principale communauté résidant dans ces localités. Ce phénomène des espaces d'exclusion sociale (habités principalement par des Roms) ne constitue pas véritablement une nouveauté dans les pays d'Europe centrale et orientale; toutefois, au fil des dernières années, l'apparition de tels espaces a connu une intensification considérable. La multiplication, l'expansion de telles entités et la détérioration des conditions de vie qui y prévalent peuvent être considérées comme une étape supplémentaire dans l'aggravation de la situation des Roms. Une telle concentration spatiale exacerbe l'absence de compétences sociales des résidents, limite leur accès aux diverses formes d'aide institutionnelles, gouvernementales et non gouvernementales et se traduit par de nombreuses privations pour les individus, les familles et les communautés dans leur ensemble. Plus en détails, dans les espaces d'exclusion sociale, l'accès à un enseignement de bonne qualité est entravé, les chances de décrocher un emploi sont limitées, les logements sont de piètre qualité, l'infrastructure générale est en mauvais état. En règle générale, les populations roms habitant ces espaces font également l'objet de discriminations. Le problème gagne en complexité car les pouvoirs locaux manquent de ressources ou d'incitants suffisants afin de remédier à cette situation. Par conséquent, les autorités locales ne saisissent pas suffisamment les opportunités existantes afin d'initier un changement, une amélioration. Elles prêtent, dès lors, souvent le flanc à la critique. Par ailleurs, elles manifestent parfois de l'hostilité à l'égard des Roms, leur réservent un mauvais traitement et recourent à des pratiques discriminatoires. Dans certains cas, les fonctionnaires municipaux poursuivent des intérêts économiques personnels incompatibles avec la prise en charge des familles roms. Les fonctionnaires municipaux ne comprennent ni la nature des difficultés ni la façon de les aborder. Il manque une coordination entre les divers services et activités.

En outre, d'autres instances génèrent parfois aussi des pratiques discriminatoires. Ainsi, les institutions composent une facette spécifique de l'exclusion



sociale – les individus deviennent « invisibles » aux yeux des institutions et l'inefficacité institutionnelle perpétue l'exclusion sociale. Dans ce contexte, les personnes se résolvent à des stratégies de survie à court terme et participent ainsi à l'émergence d'une subculture dont les valeurs et les règles présentent des éléments distinctifs d'une culture de la pauvreté. L'exclusion sociale s'en trouve à nouveau renforcée et crée les conditions socio-économiques propices à une ségrégation ethnique spatiale. Ce processus explique pourquoi la dynamique des espaces d'exclusion sociale n'est pas uniquement un signe de l'actuelle détérioration du sort des Roms, mais met également en place les mécanismes sociaux susceptibles de reproduire à l'avenir la situation présente. Ce risque accentue la nécessité d'interventions concrètes visant l'élimination ou, pour le moins, la limitation des effets des mécanismes cités.

### *Le programme*

Le programme de l'organisation non gouvernementale People in Need est intitulé « Programmes sociaux de terrain dans les quartiers menacés par l'exclusion sociale » et se veut une tentative de traitement du phénomène susmentionné. Il adopte une approche individuelle, offre un éventail de services, prévoit une négociation avec le client sur la base de ses souhaits et besoins et débouche sur un plan d'action qui sera, en permanence et en partenariat, revu et corrigé.

La clientèle du programme se compose de membres des communautés roms victimes d'exclusion sociale et spatiale. La sélection des clients ne se fonde pas exclusivement sur un critère ethnique, mais prend en compte la situation économique et sociale des clients et leur lieu de résidence.

Le principal objectif est le renforcement des compétences sociales des individus, leur orientation autonome dans le système et l'élaboration de solutions pratiques, durables et porteuses d'inclusion sociale. Le programme emploie actuellement 25 assistants sociaux, parmi lesquels huit travailleurs d'origine rom, actifs dans 16 espaces marginalisés. Les effectifs s'élèveront bientôt à 30 personnes grâce à l'ajout de deux nouveaux champs d'action. Même si, à l'origine du programme, de nombreux assistants étaient des militants issus des communautés locales, le service a aujourd'hui gagné en "professionnalisme" par le biais de procédures de recrutement plus sévères et un module obligatoire de formation qui décline 60 heures sur plus d'une année.



Le programme s'appuie sur l'hypothèse que les résidents des quartiers roms marginalisés éprouvent plus de difficultés à accéder aux services sociaux institutionnalisés (en raison de l'inefficacité des institutions, de la discrimination ou du manque d'information : le client ignore l'existence de ces services ou le prestataire ne connaît pas la clientèle). Voici pourquoi les habitants de ces quartiers ont besoin de services sociaux spécifiques, que le système social en place est incapable de fournir. Le principal instrument dans la prestation de ces services est le travail social de terrain qui permet à l'assistant social de terrain de partir à la recherche des clients pour leur offrir ses services. Plus précisément, le programme aspire à changer l'attitude des municipalités envers les espaces d'exclusion sociale et à jeter les fondements d'une participation des clients dans la prise de décision et la planification au sein de la communauté.

Les contacts entre le client et l'assistant social sont noués par : le client, l'assistant social, une autre institution. Une fois le contact initial établi et le client sélectionné, la poursuite de l'interaction entre le client et l'assistant social se fonde sur un contrat précis. Le programme ambitionne de traiter un vaste éventail de problématiques rencontrées par les familles Roms les plus défavorisées par le biais de :

- A) Services à court terme – à titre d'exemple, une aide à l'exercice des droits et la défense des intérêts (lorsque les droits garantis légalement sont bafoués) grâce à un service d'avocats-conseils, une assistance juridique spécialisée, etc.; une aide à la naturalisation (lorsque le client n'est pas la nationalité tchèque); une assistance aux sans-emploi, aux sans domiciles, aux malades, aux toxicomanes, etc.
- B) Assistance à long terme – en cas de rupture de paiement ou d'endettement ; une aide à une meilleure gestion des revenus, la promotion de la scolarité des enfants, etc.

People in Need effectue également des travaux de recherche et mène des activités de lobby au nom des Roms.

### *Le débat*

Les participants au processus de révision par les pairs discutèrent du contexte juridique du programme et des possibilités de convaincre les autorités locales de mener des actions adéquates. Les intervenants soulignèrent que le gou-



vernement était dépourvu du pouvoir d'obliger les autorités locales à agir dans ce domaine. L'appui apporté aux communautés roms est souvent impopulaire auprès du reste de la population et n'est donc pas considéré comme un atout politique. De vives critiques pointèrent l'incapacité des municipalités à traiter ces problèmes. Une attention particulière fut portée à l'incidence sur les conditions de vie des Roms de la privatisation des logements municipaux.

Le débat fut également intense autour de l'approche à adopter lorsque la question de l'exclusion sociale des Roms est abordée : approche sociale ou ethnique ? Les points de vue divergèrent à ce propos. Les uns épinglèrent le fait que tous les Roms ne sont pas pauvres en République tchèque et que par conséquent, les clients devaient être avant tout évalués sur la base de leur statut social. Les autres mirent en avant l'expérience irlandaise où les politiques en faveur des gens du voyage débouchèrent sur un bien meilleur résultat, une fois la problématique posée en termes ethniques, avec la discrimination comme facteur déterminant.

De nombreux participants estimèrent qu'une conjugaison des approches d'inclusion sociale et de lutte contre les discriminations s'imposait : **Le lien entre les politiques de lutte contre les discriminations et leurs pendants en faveur de l'inclusion sociale est vital.** La situation de la communauté rom atteste, sans équivoque, la nécessité d'établir des liens concrets. C'est pourquoi le débat au sujet du programme s'orienta sur l'existence ou l'absence, au sein du programme, d'un tel lien et sur la façon de le créer. Les échanges prouvèrent la possibilité de concilier diverses politiques et approches et parvinrent à identifier des rouages importants de la mécanique générale susceptible d'établir un meilleur lien, non seulement, entre les politiques d'inclusion sociale et la lutte contre les discriminations, mais également les deux approches (individuelle et collective), dans le but d'améliorer la situation de la population rom. Il s'agit peut-être en l'occurrence d'un des résultats les plus saillants de cette révision par les pairs.

Les échanges jetèrent un éclairage sur plusieurs facettes essentielles du programme :

- La spécificité du travail social accompli dans le cadre du programme ;
- L'adaptation du travail social aux spécificités des clients roms ;
- La présence, dans le programme, d'éléments de lutte contre les discriminations (et l'intégration de ces éléments dans le travail social) ;



- L'incidence du programme sur le renforcement de l'efficacité du travail accompli par les institutions (et les pouvoirs locaux, plus particulièrement);
- L'impact du programme sur le statut civil des clients.

Le programme rassemble, de façon certes implicite, ces principaux rouages du mécanisme de jonction des politiques d'inclusion sociale et de leurs pendants anti-discriminatoires.

La seconde catégorie importante de rouages composant ce mécanisme de jonction réunit les liens entre le programme et les autres instruments prévus par la politique générale tchèque visant l'amélioration du sort des Roms. A cet égard, l'importance d'une bonne coordination entre les différents outils fut rappelée en insistant particulièrement sur la coordination avec les autres programmes spécialisés qui ciblent la population rom. L'objectif est d'intensifier les synergies et de renforcer l'impact final. Dans la pratique, la coordination permettrait de garantir un impact multidimensionnel qui demeure difficile à produire dans le cadre d'un seul programme. Le service de conseil juridique fut cité parmi les effets directs du programme sur la lutte contre les discriminations. L'équipe du programme se compose de quatre juristes. Lorsqu'un assistant social décèle un cas de discrimination plaidable devant les tribunaux, People in Need offre à la victime de discrimination d'être représentée gratuitement.

Bien que les participants soulignèrent le caractère multidimensionnel de l'intervention menée dans le cadre du programme, ils épingleurent également l'incidence limitée du programme sur les conditions de vie générales des clients. Au vu de la gravité des problèmes et des ressources restreintes, le programme ne peut que « limiter les dégâts » et parer à la poursuite de l'aggravation du sort des clients, sans toutefois faire d'une pleine inclusion sociale une réalité.

### *Transférabilité*

Dans l'ensemble, les pays pairs ont identifié de nombreux éléments positifs dans le programme tchèque. Ils saluèrent sa conception et ses objectifs et convinrent qu'il permettait d'accomplir un précieux travail et d'aider certaines des populations les plus vulnérables de la société tchèque. Cependant, la plupart des participants estimèrent que puisque ce programme ne pouvait prétendre apporter qu'une réduction minimale des maux, son transfert complet ne pouvait être utile que dans des contextes dépourvus de dispositions existantes.



Certains aspects furent isolés pour leur caractère transférable :

- L'organisation du programme par une ONG qui permet un lobbying indépendant en faveur des Roms;
- Le modèle de partenariat public/privé ;
- L'engagement et l'enthousiasme des assistants sociaux;
- Une approche proactive d'identification et de prise de contact avec les personnes vulnérables ;
- Le module de formation, les documents normalisés et les codes de bonne conduite pour les travailleurs;
- Le partenariat avec les clients qui permet d'aborder les besoins divers des individus, des familles et des communautés.



## 1. LA PROBLEMATIQUE

La bonne pratique considérée s'attelle au phénomène de concentration des exclus dans des espaces dits d'exclusion sociale, à savoir des pâtés de maisons, des rues, des quartiers ou des entités plus vastes dans les villes et les municipalités de la République tchèque. Les Roms composent très souvent la principale communauté résidant dans ces localités. Ce phénomène des espaces d'exclusion sociale (habités principalement par des Roms) ne constitue pas véritablement une nouveauté dans les pays d'Europe centrale et orientale ; toutefois, au fil des dernières années, l'apparition de tels espaces a connu une intensification considérable dans ces pays. La multiplication, l'expansion de telles entités et la détérioration des conditions de vie qui y prévalent peuvent être considérées comme une étape ultérieure dans l'aggravation du sort des Roms. Une telle concentration spatiale exacerbe l'absence de compétences sociales des résidents, limite leur accès aux diverses formes d'aide institutionnelles, gouvernementales et non gouvernementales et se traduit par de nombreuses privations pour les individus, les familles et les communautés dans leur ensemble. Plus en détails, dans les espaces marginalisés, l'accès à un enseignement de bonne qualité est entravé, les chances de décrocher un emploi sont limitées, les logements sont de piètre qualité, l'infrastructure générale est en mauvais état. En règle générale, les populations Rom habitant ces espaces font également l'objet de discriminations. Le problème gagne en complexité car les pouvoirs locaux manquent de ressources ou d'incitants suffisants qui initieraient l'amélioration de cette situation. Par conséquent, les autorités locales ne saisissent pas suffisamment les opportunités existantes afin d'initier un changement, une amélioration. Elles prêtent ainsi souvent le flanc à la critique. Par ailleurs, elles manifestent parfois de l'hostilité à l'égard des Roms, leur réservent un mauvais traitement et recourent à des pratiques discriminatoires. Dans certains cas, les fonctionnaires municipaux poursuivent des intérêts économiques personnels incompatibles avec la prise en charge des familles roms. Les fonctionnaires municipaux ne comprennent ni la nature des difficultés ni la façon de les aborder. Il manque une coordination entre les divers services et activités.

En outre, d'autres instances génèrent parfois aussi des pratiques discriminatoires. Ainsi, des institutions composent une facette spécifique de l'exclusion sociale – les individus deviennent « invisibles » aux yeux des institutions et l'inefficacité institutionnelle perpétue l'exclusion sociale. Dans ce contexte, les



personnes se résolvent à des stratégies de survie à court terme et participent ainsi à l'émergence d'une subculture dont les valeurs et les règles présentent des éléments distinctifs d'une culture de la pauvreté. L'exclusion sociale s'en trouve à nouveau renforcée et instaure les conditions socio-économiques propices à une ségrégation ethnique spatiale. Cette évolution explique pourquoi la dynamique des espaces d'exclusion sociale n'est pas uniquement un signe de la détérioration en cours du sort des Roms, mais met également en place les mécanismes sociaux susceptibles de reproduire à l'avenir la situation actuelle. Ce risque accentue la nécessité d'interventions concrètes visant l'élimination ou, pour le moins, la limitation des effets des mécanismes cités.



## 2. LA TOILE DE FOND EUROPEENNE

En dépit des indiscutables différences observées d'un pays à l'autre, le sort de la population rom et, plus particulièrement, ses conditions de vie dans les nouveaux Etats membres (et dans les pays candidats à l'adhésion en Union européenne) suscitent une vive inquiétude. Le point commun à tous les Etats membres est que le profil de pauvreté et d'exclusion sociale des Roms se démarque considérablement du profil de pauvreté et d'exclusion sociale prévalant pour la population majoritaire. Ce trait partagé entre les « anciens », les « nouveaux » Etats membres et les pays candidats mérite d'être épinglé car il soulève un certain nombre de questions liées aux piètres conditions de vie de la communauté rom. Parallèlement, d'autres questions se posent au sujet des politiques déployées dans le but de remédier à la situation de cette communauté. A titre d'exemple, le sort des Roms dans les pays d'Europe centrale et orientale peut s'expliquer comme suit : « Alors que la majorité des Roms jouèrent pleinement un rôle dans la population active au temps du communisme, la chute du régime précipita une crise économique et initia, en corollaire, une montée spectaculaire du racisme déclaré. Les conséquences sur les conditions de vie (logement, santé, enseignement) et les droits de l'homme des Roms furent dramatiques» (Daniel C. Vaughan-Whitehead, 2003, 64).

La communauté rom est la première victime du chômage dont le taux atteint et dépasse même 70% dans certaines régions (Hongrie, Bulgarie) où les Roms furent les premiers sur la liste des restructurations et des licenciements. Le seul plan de survie pour la plupart des Roms passe par le travail dans l'économie informelle, qui propose des emplois temporaires, précaires et très peu qualifiés avec à la clé des salaires irréguliers, misérables et dérivés très souvent d'activités illégales. Les entreprises des secteurs de la construction, de l'agriculture, de la restauration et des autres secteurs traditionnellement friands de main d'oeuvre ne leur offrent que des emplois non déclarés et très mal rémunérés. Le pourcentage de Roms privés d'accès aux systèmes de couverture sociale atteint des sommets et empêche ces personnes de cotiser et prétendre à une future allocation de retraite. Chacun sait également que les enfants roms n'accèdent à l'enseignement que dans certaines limites, qu'ils quittent l'école à un âge précoce, que le nombre de Roms titulaires d'un diplôme d'école supérieure est très faible, etc. Bien que l'explication fondée sur l'effondrement des régimes précédents se vaille en Europe centrale et orientale, un constat similaire s'impose dans les « anciens » Etats membres qui n'ont pas fait l'ex-



périence de tels bouleversements sociétaux. Un exemple : Environ 30% des quelques 650 000 Roms espagnols subissent l'exclusion sociale, 25% des 31 000 Voyageurs vivent en Irlande sans accès à l'eau courante, l'électricité ou la collecte de immondices. Selon les estimations, 80% des enfants roms en Grèce sont analphabètes (Commentaire de EAPN).

Dans tous les Etats membres de l'Union européenne, les communautés du voyage, tsiganes et roms partagent un trait commun : La discrimination dont ils sont les victimes et qui dicte, en grande partie, leurs conditions de vie. Cette constatation explique également pourquoi la situation des Roms pose véritablement un sérieux problème qui nécessite une intervention active en guise de remède. Telle est aussi la raison qui incite l'Union européenne à mettre en œuvre des mesures politiques étendues dans ce domaine. La différenciation sociale au sein de la population rom est nettement marquée. Malheureusement, ce phénomène n'a pas entraîné d'études approfondies. Cependant, certaines analyses démontrent que les inégalités sociales au sein même de cette communauté dépassent de loin les inégalités généralement observées dans son pays de résidence. Il ne fait aucun doute que ces constatations appellent des politiques aux exigences spécifiques afin d'améliorer la situation des Roms. Tandis que chaque pays devrait se doter de priorités propres dans la lutte contre l'exclusion des communautés du voyage, tsiganes et roms, les politiques menées au niveau européen en faveur des gens du voyage, des Tsiganes et des Roms doivent se déployer sur l'ensemble du territoire de l'Union. Il importe aussi que l'approche de ces initiatives reconnaisse la diversité au sein des communautés du voyage, tsiganes et roms et n'instaure pas de hiérarchie entre les différentes populations qui composent ces communautés.

L'Union européenne appuie la société civile et les instances nationales dans leurs efforts d'amélioration du sort des Roms, en agissant au travers de :

- Un cadre légal, par exemple, l'interdiction de toute discrimination larvée ou flagrante.
- Un cadre de coopération dans le but de parfaire les politiques d'inclusion sociale et de promouvoir les mesures qui répondent aux besoins des minorités.
- Financement : Par exemple, les nouveaux Etats membres peuvent puiser dans les fonds du programme Phare. Les projets particulièrement pertinents pour la défense des Roms bénéficieront d'un soutien très appuyé.



Malgré les efforts politiques au niveau des institutions européennes, une évaluation de la mise en oeuvre des mesures communautaires en faveur des Roms met en lumière une vaste gamme de lacunes dans le processus et une multitude d'effets insatisfaisants. Selon une étude récente commandée par la Commission, alors que les nouveaux Etats membres abritant d'importantes populations roms ont explicitement désigné les Roms parmi les groupes ciblés par leurs politiques d'inclusion sociale, seuls cinq anciens Etats membres ont fait de même dans leur Plans d'action nationaux. En outre, certains groupes victimes de traitements discriminatoires tels que les « Tsiganes » ou les peuples apparentés tels que les Voyageurs en République d'Irlande ne sont pas encore totalement protégés par l'interdiction de tout traitement discriminatoire fondé sur la race ou l'origine ethnique (The Situation of Roma in an Enlarged European Union, 2004). Il apparaît que même lorsque les besoins d'une minorité sont clairement identifiés, une inadéquation persiste entre le niveau de réaction politique et le niveau des besoins évalués.

Les auteurs de cette étude mettent également en exergue que lorsque des politiques ciblant les Roms existent, elles n'ont pas encore toutes fait leurs preuves sur la durée. Leurs résultats ne s'approchent pas du niveau requis par les politiques actuelles d'inclusion sociale et de lutte contre les discriminations. La plupart des politiques pilotées en Europe centrale et orientale peinent encore en raison de leur sous financement dès les toutes premières étapes de mise en oeuvre. Elles s'apparentent fréquemment plus à un menu de résultats espérés qu'à des politiques réalistes et viables. Des lacunes importantes se profilent également au niveau des objectifs nécessaires à l'évaluation de la réussite des politiques existantes. Les normes auxquelles aspirent les décideurs politiques par le biais des politiques en faveur des Roms ne transparaissent pas clairement. Lorsqu'elles correspondent à une véritable pratique, la consultation et la participation des populations roms à l'élaboration et à la mise en oeuvre des politiques conçues dans leur intérêt demeurent, à ce jour, très limitées et, en règle générale, hésitantes. Par ailleurs, les Etats membres ont, dans certains cas, adoptés des mesures annulant les avancées précédentes.

Au niveau local, une très forte résistance sape les projets d'inclusion sociale en faveur des Roms. Les autorités locales bloquent fréquemment la mise en oeuvre de projets visant à améliorer la condition des Roms. Ces pratiques suscitent une vive préoccupation sur la capacité des autorités à appliquer correctement la politique européenne et à user à bon escient les fonds structurels. Une récente évaluation du programme Phare au sujet des Roms conclut, entre autres, que :



- Les programmes Phare apportent la preuve évidente que les pratiques et les politiques existantes en Europe centrale et orientale ne servent pas les Roms. L'absence généralisée de vision et d'orientation se traduit par un manque d'engagement ferme ou d'orientation politique claire qui viendrait soutenir les mesures.
- En réaction aux pressions externes européennes ou autres, les problèmes vécus par les Roms ont progressé sur l'échelle des priorités. Parallèlement, le débat est devenu plus politique et partisan et le contexte opérationnel entourant l'élaboration des politiques pour l'intégration des Roms reste précaire.
- Les systèmes actuels se caractérisent par un manque de capacité, de compréhension et de professionnalisme. Ces compétences sont toutefois nécessaires pour approcher avec efficacité la complexité et la nature multi-dimensionnelle de cette problématique. Un profond fossé sépare le niveau politique (aussi en termes de proportionnalité) et la réalité opérationnelle.

Les recherches entreprises en vue de l'évaluation citée indiquent que dans certains domaines, ces conclusions sont, dans de nombreux, si pas dans tous les Etats membres, pertinentes pour les politiques en faveur des Roms.

Les tribunaux échappent rarement à la critique : "Les tribunaux ne sont peut-être pas encore prêts à jouer un rôle majeur dans le respect de la mise en œuvre des devoirs d'égalité énoncés par la loi » (Cohen, B. 2005, 13). Tout en discutant du problème de l'absence d'application effective de la législation susmentionnée, certains experts indiquent que dans la plupart des pays, les avocats et les juges ne sont pas suffisamment formés aux concepts juridiques de la discrimination. A cause de cette lacune, l'exclusion, la ségrégation et la violence demeurent, dans de nombreux cas, impunis. Par conséquent, l'efficacité des structures chargées de transposer sous forme d'action les décisions prises par le législateur au plus haut niveau politique fait l'objet de vives critiques : Sont pointés du doigt les tribunaux, les gouvernements (surtout fustigés pour le manque de fortes composantes en faveur des Roms dans leurs politiques d'inclusion sociale) et les pouvoirs locaux (pour leur résistance aux projets d'inclusion sociale en faveur des Roms).

Quelle explication donner à ces difficultés? Il existe probablement plusieurs pistes, mais deux explications possibles (en plus des qualifications insuffisantes des avocats et des juges) sont citées ci-dessous. La première piste évoque la possibilité d'un paradoxe envisagé par Claude Cahn. « Lorsque des groupes



sont méprisés et discriminés, les gouvernements adoptent des mesures positives en leur nom. Cependant si les gouvernements concernés sont élus démocratiquement, il est très peu probable que le grand public appuie ces mesures et donc peu probable qu'elles soient adoptées » (Cahn, Cl., 2005, 18). A la lumière de ce paradoxe, la réponse adéquate se trouve dans l'établissement et l'élargissement de la base d'ancrage des droits de l'homme qui pourra soutenir une action positive.

Une autre possibilité d'explication se fonde sur les liens entre la dimension de l'inclusion sociale et les autres dimensions à explorer afin d'améliorer le sort de la population rom. Les mécanismes discriminatoires font l'objet de nombreux débats et semblent compris avec clarté. Des politiques adéquates peuvent, dès lors, être conçues. Les mécanismes d'exclusion échappent à un tel débat intense. Le flou qui entoure ces mécanismes rend plus ardue l'évaluation de l'adéquation des politiques sensées désamorcer le phénomène d'exclusion. Il existe également certaines différences dans l'application de ces deux axes des politiques en faveur des Roms. La mise en œuvre des politiques visant à renforcer les droits collectifs et individuels suscite des critiques sévères qui portent principalement sur les structures de base appelées à garantir l'application de ces politiques. Les échanges au sujet des politiques consacrées au champ plus large de l'inclusion sociale semblent se cristalliser sur la formulation des politiques plutôt que sur leur processus de mise en œuvre.

Ces différences sont à l'origine du fossé qui se creuse entre les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et les politiques anti-discriminatoires. La coordination entre ces deux types de politiques demeure incertaine, à l'instar des synergies attendues de cette coordination et de certains effets, sur les politiques anti-discriminatoires, de l'efficacité déficiente des politiques d'inclusion sociale. Enfin, l'explication à la situation décrite ci-dessus n'est pas seulement liée aux interactions entre les groupes ethniques mais aussi à la dynamique de leurs délimitations. Barbara Cohen met en évidence le risque d'assimilation et d'érosion de l'appartenance au groupe. Ce risque est généré par l'approche « daltonienne » (Cohen, B. 2005). Le substitut à l'approche "daltonienne" ne mise pas seulement sur le pluralisme mais s'accompagne aussi d'un renforcement des délimitations du groupe, d'une consolidation des marqueurs distinctifs du groupe. Dès lors émerge une dichotomie : assimilation contre renforcement des délimitations du groupe afin de jeter les bases du pluralisme. Il convient de s'interroger sur le caractère peut-être exagéré de cette dichotomie. La consolidation des droits civils et de la citoyenneté mène-t-elle



nécessairement à l'assimilation du groupe si elle n'est pas complétée d'une consolidation des marqueurs et des délimitations du groupe ? Quelle est la compatibilité entre, d'une part, le pluralisme et, d'autre part, la mise en œuvre ethniquement différenciée des droits culturels, économiques et sociaux ? Au centre des préoccupations se pose évidemment la question de savoir si ces visions et approches, à première vue, opposées peuvent être conciliées.



### 3. L'EXEMPLE DE BONNE PRATIQUE

Depuis 1999, People in Need déploie ses *Programmes sociaux de terrain dans les quartiers menacés d'exclusion sociale*, dont l'objectif est de prêter assistance aux familles roms, qui sont nombreuses à être les premières victimes de l'exclusion sociale dans le pays. La bonne pratique reflète et s'inscrit dans la droite ligne de certaines tendances marquées des politiques menées en faveur des Roms en République tchèque. Le cadre général des politiques d'intégration des Roms en République tchèque est défini dans „Le concept de politique d'intégration des Roms en République tchèque” approuvé par le gouvernement tchèque. En vertu de ce concept, „le gouvernement aborde les questions des Roms en suivant trois axes, à savoir les droits de l'homme, l'identité nationale (ethnicité) et la perspective socioculturelle plus large”.

Le premier axe vise à offrir à tous les citoyens de la République tchèque l'opportunité d'exercer l'ensemble de leurs droits individuels, sans discrimination. Il s'agit en l'occurrence des droits garantis dans la constitution, la Charte des Libertés et des Droits fondamentaux et les conventions internationales des droits de l'homme signées par la République tchèque.

La deuxième perspective s'appuie sur les droits spécifiques des minorités ethniques/nationales (y compris les droits collectifs) tels qu'énoncés dans le chapitre III de la Charte des Libertés et des Droits fondamentaux et dans la Convention cadre pour la Protection des Minorités nationales. Une réglementation explicite régit ces droits spécifiques.

Le troisième axe – la perspective socioculturelle – recourt au concept plus vaste de “communauté rom” qui diffère du terme “minorité nationale rom”. Le concept gouvernemental définit l'appartenance à la minorité nationale rom sur la base du « désir actif d'être considéré comme un membre de cette minorité et de développer la langue et la culture de cette minorité ». Un membre de la communauté rom est celui « qui est identifié par la majorité comme un membre de ce groupe défini par son ethnicité et son statut social ».

En outre, le texte gouvernemental “se concentre généralement sur les matières sociales (emploi, assistance sociale et logement)”. En 2005, le gouvernement adopta un nouveau concept de politique d'intégration des Roms. Cette nouvelle mouture ne modifie pas les fondements principaux de l'approche précé-



demment suivie par le gouvernement. Il actualise les priorités, instaure des procédures spécifiques, de nouvelles solutions et rappelle le besoin urgent de changement pour les Roms, plus particulièrement en termes de réduction du chômage, d'amélioration des conditions de logement et donc de la santé, de prévention de l'exclusion sociale des communautés roms et d'élimination de ses répercussions. En réalité, en plus des questions liées son identité ethnique, la communauté rom était profondément affectée et son quotidien était bien plus influencé par des problèmes d'exclusion sociale. L'accent placé sur l'urgence de réduire l'exclusion sociale n'annonce pas le retour à des politiques d'assimilation alors que la mise en avant de l'intégration dans la sphère économique et sociale a parfois été interprétée en ce sens. Au contraire, le concept souligne le respect de la culture rom en introduisant une nouvelle suggestion, à savoir garder à l'esprit qu'à la différence des autres minorités nationales, la minorité nationale rom ne peut s'appuyer sur l'existence d'institutions dans un pays d'origine pour préserver et développer sa langue et sa culture propre. A titre d'exemple, cette approche a permis d'apporter, ces dernières années, un soutien au Musée de la culture rom. Située à Brno, cette institution joue un rôle majeur dans la préservation du patrimoine culturel de l'ensemble des Roms, qu'ils résident ou non en République tchèque. Un autre exemple important est le soutien apporté au festival rom Khamoro.

### *3.1. Objectifs de la bonne pratique*

La finalité générale du programme est, d'une part, le développement des dispositions personnelles des clients dans le souci de les doter de toutes les compétences utiles pour affronter les situations de la vie et, d'autre part, la facilitation de leur accès aux informations et services pertinents. Le travail social effectué dans le cadre du programme entend initier un changement au niveau individuel et parfaire le réseau des services proposés dans l'espace marginalisé. Un réseau amélioré aidera les organisations et contribuera à l'épanouissement de la communauté dans son ensemble.

Le programme poursuit les objectifs généraux suivants :

1. Amélioration de la mobilité sociale du client particulier et de sa capacité à gérer sa vie en toute indépendance.
2. Intermédiation entre le client demandeur de services et d'activités proposés au niveau local et le prestataire qui ne connaît pas le client. Information du client au sujet des services disponibles.



3. Amorce aux changements structurels et au processus de guérison de la communauté.
4. Minimisation des risques associés à la vie dans un environnement socialement défavorisé.
5. Au niveau local, changement dans l'attitude des municipalités face aux espaces d'exclusion sociale, participation du client à la prise de décision et la planification au sein de la communauté.
6. Coopération avec les sujets capables de mettre à l'eau et mener à bon port les programmes de développement dans les espaces : Programmes communautaires (organisation de la communauté), programmes éducatifs, programmes pour l'emploi, programmes de santé, programmes immobiliers et programmes de prévention pour la protection du bâti existant.

A travers ces objectifs, le programme cherche également à resserrer l'écart entre les services généraux d'assistance sociale à la disposition des exclus sociaux (communautés, familles et individus) et la capacité des exclus à recourir à ces services.

### *3.2. Problèmes à résoudre*

Parmi les problèmes caractéristiques et les plus courants auxquels sont confrontés les habitants des espaces d'exclusion sociale et que sont appelés à résoudre les assistants sociaux de terrain, on cite :

- La naturalisation : Dans de nombreux cas, les habitants des espaces d'exclusion sociale sont des immigrés non naturalisés. L'absence de nationalité tchèque constitue un des principaux facteurs d'exclusion.
- Les prestations sociales : Pourtant inscrits dans la législation, les droits des individus et/ou des familles à prétendre à des prestations sociales ne sont pas respectés. Par conséquent, ces personnes ne reçoivent aucune allocation.
- Le logement : Le logement pose un problème particulièrement épineux dans les espaces marginalisés en raison de la grave pénurie de logements à bas prix en République tchèque. Dès lors, si les clients quittent un logement municipal, il leur est impossible de trouver un logement sur le marché libre. Au début des années 90, nombreux étaient les locataires d'appartements mis à bail à petit prix par l'Etat, propriétaire du bien. Ces logements ont été transférés auprès des municipalités et dans de nombreux cas, priva-



tisés. Les propriétaires recourent à des manœuvres illégales afin de se défaire des familles roms, qui ont rarement conscience de leurs droits légaux. Dans d'autres cas, lorsque les locataires ne peuvent payer leur loyer à temps, ils sont poursuivis devant les tribunaux et expulsés. Rares sont les municipalités qui proposent des logements sociaux et le gouvernement central est impuissant à les influencer. De nombreux Roms se trouvent contraints de vivre dans des conditions déplorables, partageant un appartement avec parfois trois ou quatre familles lorsque leurs proches perdent leur logement.

- Les conflits intra-, interfamiliaux, etc.
- Le taux de chômage dans les espaces d'exclusion sociale atteint des sommets et les chances d'obtenir un emploi sont minces. Fréquemment, les demandeurs d'emploi issus de ces espaces font l'objet d'une discrimination.
- Les problèmes sanitaires : Les résidents des espaces marginalisés présentent de graves problèmes de santé et ne jouissent que d'un accès limité aux soins de santé.
- L'endettement, la toxicomanie, etc. sont des phénomènes répandus dans les espaces d'exclusion sociale.

Dans son travail, l'ONG responsable de la mise en oeuvre du programme trébuche sur plusieurs obstacles : Les hommes politiques locaux font des déclarations hostiles aux Roms dans l'espoir de récolter des voix. Les fonctionnaires municipaux poursuivent parfois des intérêts économiques personnels incompatibles avec la prise en charge des familles roms (Ils sont, par exemple, eux-mêmes propriétaires de logements). Les fonctionnaires municipaux ne comprennent ni la nature des difficultés ni la façon de les aborder. Il manque une coordination entre les divers services et activités.

### 3.3. *Services sociaux rendus par les assistants sociaux*

Les assistants sociaux prestent des services à court et long terme. Les services à court terme incluent :

- *Naturalisation* : L'assistant prodigue ses conseils lorsque le client n'est pas un ressortissant tchèque mais a besoin d'être naturalisé dans la République tchèque (concerne avant tout les immigrés).
- *Prestations sociales* : L'assistant apporte une solution lorsque la famille ne reçoit aucune allocation sociale, pourtant légalement garantie.



- *Logement* : L'assistant aide les familles à améliorer leurs conditions de vie insatisfaisantes.
- *Conflits entre les familles, les clients et leur environnement, ciblage sur les communautés et leur environnement, etc.* : L'assistant négocie dans l'espoir de désamorcer le conflit.
- *Assistance dans la défense des droits et des intérêts* : L'assistant négocie, supervise les négociations et tente, lorsqu'il lui est possible, d'apporter son soutien. Il contribue à désamorcer le conflit et parallèlement, suit les intérêts des clients. L'assistant propose des conseils élémentaires, organise l'assistance juridique spécialisée, soutient les clients dans les débats et influence le cours des échanges par sa seule présence.
- *Emploi* : Implication du client sans emploi dans diverses activités bénéfiques à la localité dans le but de préserver et renforcer sa capacité d'emploi et sa motivation.
- *Problèmes sanitaires* : Assistance en cas de maladies de longue durée, de handicap ou d'invalidité, sous la forme d'orientations vers les organisations compétentes en matière de soins de santé et d'assistance sociale.
- *Toxicomanie* : Supervision et offre de contact avec les services d'aide des centres spécialisés.

D'autres services sont proposés à plus long terme, tels que :

- *Endettement et rupture de paiement* : L'assistant rencontre le client dans le but de le conscientiser à la nécessité de payer ses créances (loyer, services, cantine scolaire, etc.). Ensemble, ils négocient l'apurement des dettes, négocient avec la municipalité et les propriétaires de logements un plan de règlement plus avantageux pour le débiteur.
- *Gestion des revenus* : L'assistant rencontre le client et, s'il convient, lui enseigne comment augmenter sa capacité de gérer efficacement ses revenus, à répondre à ses besoins élémentaires grâce à ses rentrées, tout en évitant l'endettement.
- *Absentéisme scolaire* : L'assistant recherche les enfants qui éprouvent des difficultés à être présents, de façon régulière, sur les bancs de l'école, négocie avec les parties impliquées et contribue à supprimer les causes de l'absentéisme scolaire.
- *Assistance aux ménages avec enfants* : Les assistants aident les familles qui éprouvent des difficultés à soutenir la scolarité de leurs enfants et, dans certains cas, proposent des cours particuliers donnés par des bénévoles.
- *Multiplication des possibilités d'éducation des enfants et de leurs chances de réussite* : L'assistant rencontre le client et ses enfants afin de discuter



de la possibilité d'une réorientation ou d'un soutien aux élèves qui sont inscrits dans les écoles de rattrapage et qui ont la motivation et la possibilité d'entrer à l'école primaire.

- *Emploi* : Assistance à la motivation des clients à la recherche d'un emploi ou soucieux de le conserver.
- *Problèmes sanitaires* : Supervision de la situation sanitaire et aide à une amélioration.
- *Usure* : L'assistant contrôle les pratiques des prêteurs véreux, explique aux clients les effets dévastateurs de ces emprunts et coopère, si nécessaire, avec les instances judiciaires.

Au niveau de la communauté, l'assistant intervient de diverses manières :

- Recherche de collaborateurs au sein de la communauté ou de l'environnement ciblé;
- Elargissement des activités à d'autres clients au sein de la communauté ciblée;
- Direction et coordination des bénévoles et collaborateurs, prise de contact et communication entre la communauté et les acteurs extérieurs ;
- Médiation et activités de facilitation au sein de la communauté et auprès des instances de l'administration publique, municipale et d'autres acteurs.

En annexe, le graphique n°1 illustre la correspondance entre le service fourni et la gravité des problèmes. Une exception apparaît pour le chômage qui est perçu comme le problème le plus grave, mais ne représente qu'un faible pourcentage des services. Cette exception est imputable aux outils limités et à l'autorité restreinte dont disposent les assistants de terrain dans le but d'apporter une solution à ce problème rencontré par leurs clients.

### 3.4 Ciblage des services

Les clients du programme appartiennent aux communautés roms victimes de l'exclusion sociale et spatiale. Les critères de sélection des clients sont : Les caractéristiques sociales spécifiques (principalement des individus ou des familles à très faibles revenus, chômeurs de longue durée et des allocataires sociaux dépendant du système public d'aide sociale ou d'autres services) et les caractéristiques sociales de l'espace de résidence du client (haut risque d'exclusion sociale). L'origine ethnique n'est pas considérée comme un facteur déterminant, mais seulement comme un facteur de risque.



Les assistants sociaux de terrain identifient et prennent contact avec les clients par divers canaux :

- a) Le client prend lui-même contact directement avec l'assistant social.
- b) Un employé d'une autre institution oriente le client.  
Les organisations partenaires qui recommandent des clients auprès des services sont informées que ce geste ne leur donne pas droit à une position spéciale. La protection des droits du client prévaut sur les intérêts et les exigences de l'organisation partenaire.
- c) Le travailleur de terrain est sollicité par une autre institution afin qu'il offre ses services au client. Dans ce cas, il convient d'être conscient du possible risque de violation de la vie privée du client qui n'est pas le demandeur de cette prise de contact. En l'occurrence, le client conserve le droit de refuser les services sans subir les conséquences négatives de sa décision.
- d) L'assistant de terrain prend l'initiative de contacter les habitants d'un espace ciblé et leur offre ses services.

Au fil des premières rencontres avec le client, le travailleur de terrain "dresse le tableau complet" de la situation, identifie le problème et ses causes, élabore un plan général des actions à entreprendre au cours de la coopération en vue de s'atteler au(x) problème(s). L'assistant de terrain doit également écouter l'opinion du client au sujet des démarches potentielles qu'il est prêt et capable d'accomplir. Simultanément, le client est informé de la nature et du fonctionnement des services (de l'offre), des règles, des services gratuits (y compris les droits et les responsabilités du client), des règles de la coopération et des possibilités de réclamation.

A ce moment, l'assistant doit obtenir du client son approbation concernant le plan des activités qu'ils accompliront ensemble, les objectifs principaux de la collaboration et les étapes et cibles intermédiaires. Le client doit manifester son accord sur le choix de la méthode de résolution du problème et sur son mode de participation. Les assistants sociaux tentent d'impliquer, autant que possible, le client dans le processus d'aide, dans l'espoir de lui donner l'opportunité d'acquérir un maximum de compétences. Si les premières rencontres sont couronnées de succès et que l'assistant et le client trouvent un accord, ils signent un contrat réglant leur future collaboration. Lors des rencontres suivantes, les deux parties au contrat évaluent ensemble leurs progrès vers la concrétisation de l'objectif intermédiaire pour la période écoulée et détaillent les actions qu'ils devront entreprendre séparément et conjointement au cours de la prochaine période.



En annexe, le graphique n°2 indique que le nombre d'espaces où le programme est actif progressa jusqu'en 2002 pour ensuite diminuer graduellement. La réduction du nombre d'espaces s'explique par les contraintes financières et organisationnelles de l'organisation et par la tentative d'employer au moins deux assistants sociaux de terrain par espace. Les gestionnaires du programme déclarèrent avoir été approchés par des représentants d'autres régions au sujet du travail des assistants de terrain. Cependant, il n'est pas pour le moment possible de les inclure.

A propos de la **pérennité du programme**, il est possible d'affirmer que la majorité des espaces (67%) ont été intégrés au programme pour une période minimale de 5 ans. Le programme fonctionne à plein régime depuis 7 ans. La sélection des espaces susceptibles de rejoindre le programme se fonde sur les demandes des représentants de la municipalité ou de la communauté locale. L'ONG, motivée par des informations concernant des événements survenus dans la localité, peut prendre l'initiative d'une sélection, en cas, par exemple, de privatisation massive du fond de logement, ou de catastrophe naturelle (inondation).

Aux côtés de l'objectif de travail social de terrain, le but premier du programme était **l'instauration et la stabilisation des postes d'assistants sociaux de terrain au sein des municipalités individuelles**. La création de ces emplois est principalement soutenue par des dotations financières d'un montant de 130 000 CzK, alloué annuellement pour ces postes. Les travailleurs de terrain sont généralement incorporés dans la structure du département des affaires sociales des administrations municipales individuelles. Les travailleurs apportent, dans les espaces considérés, des solutions à des problèmes similaires à ceux traités par le personnel de l'organisation People in Need. Cette structure est illustrée dans le graphique n°3 (Pourcentage d'espaces inclus dans le programme et pour lesquels un problème donné est identifié). Le graphique présenté met en évidence qu'à l'exception de la prostitution et de l'usure, les problèmes cités se posent dans la majorité des espaces. Le chômage, les conditions de logement déplorables et l'hygiène insatisfaisante sont les problèmes les plus souvent cités pour leur extrême gravité.



### *3.5 Formation des assistants sociaux de terrain*

People in Need a mis au point un module pédagogique à l'attention spéciale des travailleurs de terrains employés par le programme. La participation à ce module est obligatoire. Ce module répond à une double nécessité. Premièrement, de nombreux membres de la communauté rom étaient, à l'origine, employés sans formation dans le programme et accomplissaient des tâches d'assistants de terrain. Leur rôle fut, aux prémices du programme, essentiel car il était alors indispensable d'établir des contacts avec les espaces marginalisés et de gagner la confiance de leurs habitants. Dans la plupart des cas, ces collaborateurs ne disposaient que d'un niveau d'enseignement élémentaire. Lorsque le travail de l'assistant de terrain trouva graduellement une définition et que l'ambition d'en faire un service professionnalisé apparût, il importa de rehausser les compétences théoriques et pratiques du personnel employé.

La seconde raison fut qu'au fil de la professionnalisation progressive des services fournis par les assistants sociaux de terrain dans les espaces d'exclusion sociale, il apparut que ces services gagnaient en spécificité et complexité, qu'ils impliquaient de nombreux cas limites et exigeaient, non seulement, une formation et un savoir de base, mais aussi des qualifications pratiques et une discipline professionnelle.

Dans un tel contexte, l'Institut pour l'Évaluation, la Supervision et l'Enseignement mit au point, en collaboration avec l'organisation sans but lucrative, un module pédagogique. Ce module rassemble 60 heures de formation réparties sur une année. Il se décline en deux niveaux. Le premier niveau prévoit l'acquisition de connaissances théoriques élémentaires et de qualifications pratiques précieuses dans le système de l'assistance sociale de terrain. Le second niveau approfondit des thèmes spéciaux en lien avec l'accomplissement du travail social de terrain et se compose de trois volets : Un volet théorique, un volet d'applications concernant les normes de services fournis par un assistant social de terrain et un volet de formation aux compétences spécifiques et caractéristiques des exigences de base d'un assistant de terrain. Cette formation est donnée durant les heures de travail mais prévoit également des devoirs à accomplir à la maison. Un certificat est remis aux étudiants qui ont assisté à 90% des cours, ont remis l'ensemble de leurs devoirs et ont réussi l'examen final. Les étudiants en échec doivent recommencer le module pédagogique. Tous les assistants sociaux de terrain employés par le programme doivent, selon l'objectif, accomplir avec succès leur module de formation.



#### **4. PERTINENCE ET TRANSFERABILITE DANS D'AUTRES CONTEXTES NATIONAUX**

Le programme suscite la réflexion sur deux aspects distincts de la bonne pratique, à savoir sur la prestation de services sociaux et sur l'amélioration du sort des Roms. Le lien entre ces deux aspects reste à démontrer.

##### *4.1. Le programme, une bonne pratique dans la prestation de services sociaux*

Les échanges ont mis en lumière que les circonstances de mise en oeuvre du programme génèrent habituellement une pression en faveur de l'instauration d'une bonne pratique dans les services sociaux : Montée du chômage, progression de la pauvreté, escalade de la demande en services sociaux, défaillances dans l'administration des programmes de services sociaux, capacité réduite des familles à gérer des conditions économiques et sociales nouvelles, etc. Le programme affiche des caractéristiques élémentaires connues des bonnes pratiques instaurées dans la fourniture de services sociaux : Processus décisionnel transparent, équipes multidisciplinaires, normes efficaces.

Néanmoins, certaines des caractéristiques fondamentales d'une bonne pratique dans le domaine des services sociaux sont, soit à peine perceptibles, soit absentes du programme. En premier lieu, la collaboration avec les pouvoirs locaux et la société civile est limitée. Ensuite, les réseaux formels et informels avec les autres prestataires sont plutôt restreints. Par ailleurs, en dépit du processus d'évaluation entamé, le travail d'appréciation n'est pas bouclé et les représentants du programme ne purent que présenter des informations partielles sur les effets obtenus.

Le débat au sujet du programme permit de détecter d'autres caractéristiques qui font de cette initiative une bonne pratique de fourniture de services sociaux. Les intervenants au débat mirent surtout en avant l'approche proactive tandis que de nombreux autres participants saluèrent le caractère multidimensionnel du programme. Il répond à une multitude de besoins exprimés par les communautés, les familles et les individus. Le programme propose des services importants et apporta manifestement une assistance à de nombreuses personnes au cours des six dernières années.



#### 4.1.1. Aspects novateurs

Parmi les innovations citées, on recense :

- La supervision structurée, régulière, à tous les niveaux;
- Les documents normalisés et les codes de bonne conduite;
- La formation obligatoire pour les assistants sociaux, 60 heures données sur une année;
- Des procédures de recrutement plus sévères : les candidats doivent résoudre un problème compliqué.

D'autres aspects novateurs du programme émergent lors de la comparaison avec les caractéristiques fondamentales des réformes de l'assistance sociale :

- L'amélioration de la transparence et de la compréhension des difficultés fondamentales rencontrées par les Roms et la façon d'y porter remède. Le programme met un accent particulier sur le développement d'une base scientifique pour l'intervention. D'autre part, l'élaboration et la mise en œuvre du programme reposent sur une étroite collaboration avec les chercheurs. En soi, le programme rassemble les réalisations de plusieurs travaux de recherche qui ont contribué à l'étude des mécanismes d'exclusion sociale des Roms. Le programme ne bénéficie pas seulement d'une base scientifique mais contribue au développement ultérieur d'une base scientifique pour les politiques.
- Influence considérable sur le processus d'élaboration des politiques grâce aux connaissances approfondies du champ d'opération au sein du programme et aux liens actifs avec le gouvernement. Les résultats et les conclusions du programme inspirèrent les auteurs du nouveau concept de politique (version 2005) où plus de place est accordée à l'inclusion sociale.
- Relèvement du niveau d'éducation. Les assistants sociaux de terrain employés dans le cadre du programme suivirent une formation spéciale. Au-delà de ce progrès, l'innovation la plus saillante est le manuel spécial de formation rédigé pour les assistants sociaux de terrain dans le cadre du programme et sur la base des études menées et de l'expérience acquise.
- Conscientisation aux droits. Comme il a été indiqué, le programme se concentre sur la consolidation des compétences sociales de ses clients. Le programme atteint son objectif en élargissant les connaissances qu'ont ses clients des droits existants par la diffusion de la connaissance et des



mécanismes d'exercice de ces droits. Dans la pratique, le programme forme également de façon pratique et « invisible » ses clients à surmonter les obstacles qui entravent l'exercice effectif de leurs droits légaux.

- Instauration et application de nouveaux critères d'intervention. Les critères appliqués à la sélection des clients sont, au fait, bien connus dans le domaine de l'assistance sociale. Le programme utilise toutefois une combinaison spécifique de critères d'intervention. Cette combinaison permet un ciblage précis sur les zones défavorisées, sur les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale et sur les personnes confrontées à des difficultés supplémentaires en raison de leur appartenance à un groupe ethnique.

Il importe de rappeler que les caractéristiques citées du programme correspondent à des traits essentiels des réformes de l'assistance sociale (E. Fultz, M. Tracy, 2004, 31). Cette correspondance plaide en faveur du programme et permet de le considérer comme un mécanisme d'amélioration considérable dans le domaine de l'aide sociale. L'élaboration « spontanée » du programme attise également l'intérêt. Dans une large mesure, il s'agit d'un exemple d'apprentissage par la pratique. Les programmes d'assistance sociale de terrain furent lancés en 1999 sur la base d'objectifs vagues et identifiaient et employaient, en guise de collaborateurs, des militants issus de la communauté rom locale. Depuis 2003, le programme a subi une refonte pour devenir un service plus professionnel et de ce fait, les statistiques ne reflètent pas les activités actuelles. Les objectifs définis à l'origine du programme furent adaptés au fil des ans.

#### *4.2. Spécificité du travail social : Amélioration du sort des Roms*

Le travail social du programme se distingue car ce projet n'offre pas de services sociaux au sens traditionnel du terme. Le programme se concentre sur la facilitation de l'accès des Roms aux services sociaux, sans apporter de modification au cadre légal général ni fournir des services sociaux généraux supplémentaires aux Roms. Il bâtit un pont entre les services sociaux (assistance sociale, politique sociale) et les utilisateurs de ces services. Ce faisant, le programme contribue à assurer l'égalité dans l'exercice des droits sociaux conférés. L'inégalité dans l'exercice des droits conférés s'expliquent par divers facteurs tels que : L'inefficacité des institutions, l'attitude adoptée face aux Roms (discrimination) et des facteurs personnels. Le programme avance ces trois raisons (inefficacité des institutions, discrimination et raisons



personnelles) pour expliquer l'inégalité d'exercice des droits à l'emploi. La finalité du programme n'est pas centrée sur la prestation de services sociaux, mais sur l'activation des droits à bénéficier de ces services. En quelque sorte, le programme est un instrument de renforcement de l'utilisation des services dérivés des politiques générales et, plus particulièrement, des politiques et des aides sociales. Au vu de ces particularités, les effets attendus du programme sont limités aux effets qui peuvent être produits dans le cadre des politiques existantes de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Simultanément, le programme contribue aussi à résoudre les problèmes principaux pointés par les études menées sur la situation des Roms, à savoir l'inefficacité des diverses instances, y compris, en particulier, les autorités locales et les pratiques discriminatoires dont elles usent. « Une autre activité vise à encourager les autorités locales à élargir leurs services et à mobiliser leurs capacités dans ces domaines afin que les résidents prennent conscience des opportunités à leur portée et que les autorités comprennent quand la population a besoin d'aide ».

Par conséquent, le programme s'apparente à une action positive en version spéciale car il apporte une assistance privilégiée dans le but d'équilibrer les chances d'accès aux services universels. « Il s'agit, écrit un des experts, d'un modèle évident d'action positive encouragé par l'Etat ». Les activités principales prévues au programme visent l'égalité des chances, un équilibrage des possibilités d'accès aux services dérivés des politiques générales existantes. Cette forme de discrimination positive permet au projet de surmonter l'écueil de l'assistance sociale, à savoir la combinaison entre une approche sélective basée sur l'ethnie et l'orientation sociale imprécise. Cette combinaison prête parfois le flanc à la critique et rencontre même une opposition au niveau national et local. En outre, le programme livre une solution intéressante au problème du lien entre le social et l'ethnique, entre les politiques de lutte contre les discriminations et leurs pendants en faveur de l'inclusion sociale.

#### **4.2.1 Implication des bénéficiaires**

Le programme entend renforcer les compétences sociales et aider les individus à s'orienter dans le système, à connaître leurs droits et à résoudre les situations difficiles de la vie. La finalité ultime est la pleine inclusion sociale des clients. Cependant, dans de nombreux cas, les assistants doivent se contenter de minimiser les risques et de prévenir une aggravation de la situation au lieu



d'éradiquer complètement les difficultés. Le débat sur la bonne pratique mit en lumière divers aspects de l'implication des bénéficiaires. Un de ces aspects s'ancre dans la relation spéciale établie entre l'assistant social de terrain et le client.

Dans le souci d'inspirer confiance envers l'assistant social, le client a la possibilité de choisir l'endroit de fourniture des services (à domicile, dans le quartier, etc.). Le programme repose sur une approche individualisée ; il offre plutôt qu'il n'impose une gamme de services et prévoit une négociation des besoins avec les bénéficiaires. L'expert national indiqua qu'un des aspects novateurs du programme était le partenariat, l'accompagnement du client et non la manipulation ou la contrainte.

Une autre facette de l'assistance sociale de terrain porte sur l'implication directe et active des bénéficiaires, non seulement lorsqu'ils profitent d'un service mais aussi lorsque ce service est fourni à d'autres bénéficiaires. L'accent fut placé sur la possibilité et la nécessité de renforcer ce deuxième aspect de l'implication des bénéficiaires. L'implication des bénéficiaires dans la fourniture des services intensifierait aussi la responsabilisation des clients et s'inscrirait dans la droite ligne du principe de démocratie participative. A l'issue du projet, une personne pivot devrait rester en place afin de perpétuer l'appui aux plus vulnérables et aider à la mise sur pied de nouveaux projets.

Le troisième aspect de l'implication des bénéficiaires ne fut pas oublié. Alors que le projet considéré semble indubitablement opter pour une approche active de citoyenneté, le flou persiste sur l'encouragement donné par le projet à l'organisation indépendante et collective de la communauté rom. Ce point permettrait une analyse collective du sort des Roms car leur organisation est une condition préalable à l'implication des Roms dans des formes plus directes de dialogue civil et de démocratie participative. De forts sentiments d'identité collective peuvent être des atouts sur lesquels il conviendrait de capitaliser dans le but de garantir le succès du travail entrepris avec la communauté rom. Les participants affirmèrent de concert que, du point de vue de la stimulation du capital social local et du développement de la communauté locale, le programme ne produisait pas un impact suffisamment concret.



#### *4.3. Incidence sur la citoyenneté (effets anti-discriminatoires indirects)*

Les clients du programme sont beaucoup plus exposés à la discrimination indirecte et répandue qui infiltre les autorités locales et les services sociaux. Le programme semble exercer une nette influence contre ce type de discrimination. Cette influence s'exerce, entre autres, sur les activités des pouvoirs locaux. Elle porte également sur les spécificités de l'assistance sociale délivrée dans le cadre du programme.

Les aspects novateurs précités dans le domaine du travail social nous permettent d'observer un changement de point de mire : Délaissant la macrostructure, le programme se recentre sur l'individu et ses préférences. Un éloignement s'opère aussi à partir des bureaucraties hiérarchisées considérées comme la structure la plus efficace pour la transposition des décisions législatives au niveau politique. Une autre facette de ce glissement est la reconstruction de la relation entre le client et le professionnel lorsque les deux acteurs jouissent du statut de citoyen. Ce nouveau type de travail social couvre un champ plus vaste que l'assistance sociale traditionnelle : Il ne se confine pas uniquement à la prestation de services sociaux et à la promotion des droits sociaux, mais il se fonde aussi sur la citoyenneté, stimule et « fournit » des droits civils. Ce travail social fournit simultanément des services sociaux et de la citoyenneté. En mettant en équation ce glissement et la mise en œuvre de la législation et des politiques en faveur des Roms, force est de constater que les politiques en faveur des Roms, et surtout leur application, rencontrent des difficultés associées aux composantes principales (tribunaux, gouvernement national, autorités locales) de la structure chargée de transposer sous forme d'actions la législation adoptée au niveau politique. A cet égard, la carte maîtresse de ce projet est sa capacité à surmonter les dysfonctionnements mis en lumière par les critiques des structures de transposition.

Le programme fournit la preuve indéniable de la reconstruction de la relation entre le client et l'assistant social. Malgré l'utilisation du terme « client » dans la description du projet, une relation égalitaire et globale est formellement instaurée entre les deux citoyens. Les composantes majeures de cette relation sont : L'affirmation claire que « la protection des droits du client prévaut sur les intérêts et les exigences de l'organisation partenaire » ; le recours intensif à des consultations avec le client ; l'importance accordée à la coopération et les tentatives par l'assistant de terrain « de responsabiliser au maximum le client afin d'obtenir son accord individuel au sujet des étapes » ; la coopéra-



tion spéciale sur l'objectif (« L'assistant et le client travaillent à trouver une solution pour le client et afin que ce dernier participe au maximum »). Même si l'utilisateur n'est pas directement intégré à la décision concernant les services fournis, le maintien de la relation entre les deux citoyens repose sur une base assez solide, à savoir le contrat signé entre l'utilisateur et l'assistant social. En outre, un des problèmes auxquels le travailleur s'attelle directement, dans un premier temps, porte sur la naturalisation. L'assistant prodigue des conseils aux clients qui ne sont pas détenteurs de la nationalité tchèque mais auraient besoin d'une naturalisation.

Par ailleurs, la majorité des services fournis dans le cadre du projet sont étroitement associés à la lutte contre les discriminations et l'exclusion et la consolidation des droits de l'homme. C'est particulièrement vrai pour le conseil juridique, le conseil social, la médiation, la facilitation, les activités de passerelle entre la communauté et les instances administratives publiques et municipales, les écoles, l'intermédiation avec les autres services, etc. L'importance accordée à la formation juridique des assistants de terrain par le biais de séminaires et leurs contacts réguliers avec les juristes contribuent à réduire les discriminations.

En outre, le projet propose un modèle d'intervention qui conjugue la lutte contre les discriminations et celle contre l'exclusion sociale. La prestation de services spécifiques dans le cadre de ce projet complète l'offre de services sociaux émanant des structures publiques. Cette association semble modifier la nature du travail social général car elle « produit » véritablement de la citoyenneté et, simultanément, de l'inclusion sociale.

Enfin, le projet tire profit d'un autre progrès de l'évolution du travail social : Il élude les problèmes associés au fonctionnement des structures chargées d'appliquer les politiques et de les transposer sous la forme d'actions. En l'occurrence, le projet surmonte non seulement l'inefficacité des structures mais évite ou, au moins, désamorce une difficulté élémentaire : L'absence de possibilité pour les utilisateurs des services d'influencer le fonctionnement de l'organisation prestataire. Dès lors, le programme participe à un profond changement dans l'essence du travail social et stimule le développement spécifique des droits politiques, sociaux et civils. En outre, le programme apporte ainsi une contribution intéressante au débat en cours en République tchèque sur l'incidence pratique du lien entre l'ethnicité et l'exclusion sociale, entre l'aide sociale et l'identité ethnique.



#### *4.4. Effets anti-discriminatoires directs du programme*

La lutte contre les discriminations constitue un volet important du programme. Le principal instrument utilisé est le conseil juridique. L'équipe du programme compte quatre juristes. Lorsqu'un assistant social décèle un cas de discrimination plaidable devant les tribunaux, People in Need offre à la victime de discrimination d'être représentée gratuitement. Une autre particularité du travail social mené dans le cadre du programme est l'assistance correctement adaptée à la représentation des Roms. La méthode de sélection des clients qui se fonde sur un critère social et non l'appartenance ethnique permet d'identifier les Roms dans le besoin. Cette sélection permet de surmonter le négativisme au sein des administrations locales et d'autres groupes. Certains intervenants suggèrent d'éviter de se concentrer trop sur l'identité ethnique lors de la fourniture de services aux exclus sociaux. La différenciation sociale « interne » à la communauté rom n'est pas ignorée. L'assistance cible exactement les individus dans le besoin.

#### *4.5. Transférabilité*

La conjoncture politique et économique favorable constitue une caractéristique déterminante du contexte national. Comptant parmi les meilleurs élèves de l'Union européenne, la République tchèque annonce un risque de pauvreté d'environ 10% qui la place au même rang que la Suède, le Danemark, la Slovaquie, la Finlande et les Pays-Bas. Dans les faits, la République tchèque affiche un taux qui suit directement celui des Etats membres les mieux placés (Atkinson, A. et al., 2005, 54, 55).

La période de transition en République tchèque n'a pas débouché sur un creusement marqué des inégalités et le contexte national est relativement "égalitaire". Ce contexte multiplie les possibilités d'identifier clairement les dimensions de l'exclusion sociale dont les statistiques sont relativement moins satisfaisantes, de délimiter les poches de pauvreté et de y concentrer les interventions. Le plan d'action national de la République tchèque (2004-2006) relève des défis majeurs : Réponse aux changements structurels en cours, appui aux chômeurs de longue durée à la recherche d'un emploi, remède aux inégalités dans l'enseignement pour les groupes menacés d'exclusion sociale, adaptation des systèmes de protection sociale et de soins de santé et amélioration de l'accès à des logements abordables et de bonne qualité.



Une autre facette instructive du contexte national est l'application simultanée d'autres projets conçus dans le but d'améliorer le sort des Roms. A titre d'exemple, l'organisation tchèque Life Together a mis sur pied des projets couronnés de succès qui luttent contre l'usure au sein des communautés roms (The situation of Roma in an Enlarged European Union, 2004). Dans l'espoir d'intensifier la coordination avec les municipalités et d'inclure les Roms dans les plans de développement locaux, un projet inédit baptisé POLIS est en passe d'être lancé. Il instaure un partenariat avec trois municipalités et implique les autorités locales, les ONG, les écoles et les autres détenteurs d'enjeux. Trois exemples de bon travail dans le domaine de l'intégration sociale des Roms sont intégrés dans le plan d'action national pour l'intégration sociale en République tchèque pour la période 2004-2006 et le programme de People in Need est un de ceux-là.

Un troisième trait saillant dans le contexte national est la présentation d'autres bonnes pratiques mises au point par la République tchèque dans le domaine de la prestation de services sociaux. Durant la discussion sur ces bonnes pratiques, certaines particularités émergent et parurent récurrentes dans les projets développés par la majorité des ONG tchèques :

- Efforts déployés pour promouvoir le respect et la dignité et contrôle (services de promotion des responsabilités et des droits individuels);
- Services qui mènent à l'inclusion et l'intégration avec la famille, etc. ;  
Confiance des utilisateurs (services fiables, accessibles, conditions et exigences aisées à comprendre, fourniture de services sur la base de normes claires, administration professionnelle et bien organisée) (Vylitova, M. 2004, 85).

#### *4.6 Limites à l'incidence du programme*

Le tableau brossé précédemment soulève deux questions cruciales : L'une concerne le cadre du programme et l'autre les principaux aspects qui font de ce programme un candidat au titre de bonne pratique. Le premier problème est épineux : Les limites des objectifs et des effets du programme devraient être clairement posées tandis que les résultats escomptés devraient être énoncés. Ainsi, l'évaluation du programme ne sera pas alourdie par des attentes excessives et les efforts d'analyse ne seront pas détournés vers des effets que le programme ne cherche pas à produire.



A ce propos, les participants indiquèrent que le programme n'était pas l'unique instrument des politiques visant à améliorer le sort des Roms en République tchèque. Les autres outils de ces politiques ne devraient pas être ignorés lors de l'analyse du programme.

Par ailleurs, le programme n'intègre pas toutes les tendances de ces politiques (communautaires ou gouvernementales) et il importe dès lors de délimiter, avec précision, son champ d'application afin d'éviter toute attente excessive. A titre d'exemple, les domaines suivants échappent au cadre du programme : Le développement culturel, l'organisation de la communauté, la promotion des droits des minorités du groupe. Le programme n'adopte pas une démarche holistique par rapport aux problèmes traités. Ces limites furent clairement épinglées durant le débat. En comparant le spectre des problèmes abordés par le programme et les principales problématiques caractéristiques de la situation des Roms en Union européenne (et en République tchèque), il émerge que le programme ne travaille que sur un nombre limité de ces problèmes généraux. D'autres questions se posent en lien avec les limites du programme et concernent la façon dont le programme interagit avec d'autres outils des politiques en faveur des Roms et les effets de synergie découlant de ces interactions.

La question des principaux aspects de l'incidence du programme est essentielle car des bonnes pratiques dans la fourniture de services sociaux ont déjà été exposées. La République tchèque a participé et présenté de telles pratiques. Par conséquent, la discussion à propos du programme ne peut être confinée au seul domaine de la prestation de services sociaux ; elle se contenterait, dans cette éventualité, d'ajouter une pratique supplémentaire à celles déjà débattues. Toutefois, cela pourrait apporter de la confusion dans l'évaluation du programme car l'intérêt qu'il suscite ne porte pas uniquement sur la fourniture de services sociaux. Il va sans dire que l'intérêt porté au programme est guidé par le lien entre le programme et les politiques destinées à améliorer la situation des Roms. En plus, l'intérêt porté au programme émane de la nature distincte des services fournis.

Il fut spécialement souligné que le programme présentait une nature avant tout préventive. Il entend limiter l'aggravation future des conditions de vie des Roms plutôt que contribuer à l'amélioration de leur sort. Le rôle du programme en tant que moyen de contrôle des mécanismes élémentaires de l'exclusion sociale et l'appauvrissement apparaît comme une évidence. Par son orientation préventive, le programme est destiné à influencer les facteurs de l'augmentation



générale de la pauvreté et de l'exclusion pour tous (et pas seulement pour les Roms) et à dénoncer l'efficacité lacunaire et les fausses attentes des politiques générales de lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

Dans l'ensemble, le collège des pairs identifia de nombreux éléments positifs dans le programme tchèque. Ils saluèrent sa conception et ses objectifs et convinrent qu'il permettait d'accomplir un précieux travail et d'aider certaines des populations les plus vulnérables de la société tchèque. Cependant, la plupart des participants estimèrent que puisque ce programme ne pouvait prétendre apporter qu'une réduction minimale des difficultés, son transfert complet ne pouvait être utile que dans des contextes dépourvus de dispositions existantes. Le programme propose des services dans les espaces où très peu de services existent à ce jour. Le transfert de ce programme dans des espaces où des mécanismes de soutien sont en place poserait, par conséquent, des difficultés.

Certains aspects furent isolés pour leur caractère transférable :

- L'organisation du programme par une ONG qui permet un lobbying indépendant en faveur des Roms ;
- Le modèle de partenariat public/privé ;
- L'engagement et l'enthousiasme des assistants sociaux ;
- Une approche proactive d'identification et de prise de contact avec les groupes vulnérables ;
- Le module de formation, les documents normalisés et les codes de bonne conduite pour les travailleurs ;
- Le partenariat avec les clients qui permet d'aborder les besoins divers des individus, des familles et des communautés ;
- Le rôle de lobby joué par l'ONG auprès du gouvernement et dans le cadre du processus d'élaboration des politiques.



## 5. CONCLUSIONS ET ENSEIGNEMENTS TIRES

### 5.1 *Avis des participants*

Trois groupes de travail planchèrent sur les points saillants épinglés lors de la révision par les pairs. Un groupe révéla que le programme avait développé des indicateurs quantitatifs alors que les indicateurs qualitatifs étaient plus ardues à mettre au point, pour diverses raisons. Les clients ne souhaitent pas être interrogés, le projet réagit à des crises individuelles et il n'existe aucun autre service auquel il peut être comparé. Les participants suggérèrent un moyen d'évaluation, en l'occurrence, l'examen de la qualité du travail social fourni. En définitive, une analyse plus approfondie peut être plus importante que les chiffres livrés. Cependant, il convient de tenir compte des ressources limitées du programme et de produire des attentes correspondantes.

Le deuxième groupe estima essentiel d'impliquer les ONG roms dans des projets car les résultats sont meilleurs si des personnes ayant une connaissance approfondie des clients participent. Alors que M. Michal Kratochvil du centre rom DROM de Brno indiqua que cela n'était pas toujours nécessaire si des assistants sociaux professionnels fournissaient des services sur la base de normes professionnelles, un consensus général se dégagait pour affirmer que des ONG différentes apportaient des formes variées de savoir-faire qui pouvaient enrichir le projet.

Les participants du troisième groupe soulignèrent que les *programmes d'assistance sociale de terrain* étaient opérationnels depuis six ans. Le groupe écouta un exposé détaillé sur les sources de financement utiles à la promotion des intérêts de la population rom en République tchèque. Néanmoins, il apparut clairement que, dans certains cas, les fonds n'atteignaient pas les clients qui en avaient le plus besoin. Certains des participants au groupe de travail estimèrent qu'il s'agissait d'une difficulté due à la complexité d'une bureaucratie à niveaux multiples et à l'absence de réseaux locaux à travers lesquels les Roms pouvaient accéder aux services. Les participants s'accordèrent sur la nécessité de combiner les mesures ciblées aux politiques générales d'inclusion sociale. En Espagne, par exemple, les fonds sont spécifiquement orientés vers les besoins des communautés roms.



M. Feltesse indiqua que les réponses pouvaient varier selon les pays. Un suivi s'impose afin d'étudier l'incidence des politiques et des expériences partagées. Il serait utile d'approfondir les connaissances du sujet par le biais d'une deuxième réunion de révision par les pairs. Le fonds social européen sert à appuyer le renforcement des capacités et la prochaine génération des PANs/Inclusion devrait livrer des calendriers pour la lutte contre l'exclusion sociale des Roms.

Parmi les principaux enseignements tirés du programme, signalons :

1. L'approche proactive et personnalisée – la clé d'une bonne pratique est la capacité de travailler avec des personnes et non des catégories ;
2. La médiation entre les différents acteurs et instances. ;
3. La nécessité de consolider les capacités dans le but de rehausser les compétences des professionnels et des clients ;
4. L'amélioration de la coordination et de l'intégration des politiques à tous les niveaux. Il s'agit d'un défi ambitieux mais les PANs/Inclusion des Etats membres doivent mobiliser les ministères et les encourager à travailler de concert dans ce domaine ;
5. L'importance de l'évaluation, en impliquant les utilisateurs, afin de déterminer le degré d'efficacité du travail pour les clients.

### *5.2. Pertinence du programme en termes d'apport à l'efficacité des politiques européennes*

Certains participants soulignèrent la pertinence du programme pour la stratégie de Lisbonne, les plans d'action nationaux et le mémorandum conjoint sur l'inclusion sociale. Malgré leur bonne formulation, les politiques européennes ne sont toutefois pas appliquées de façon appropriée. Ce paradoxe donne lieu à un intense débat politique qui débouche sur de piètres résultats dont la responsabilité est imputée par les critiques aux institutions (pouvoirs locaux, tribunaux et gouvernements locaux).

Bien que le programme se caractérise par son travail social de rue, sa contribution semble s'étendre au-delà de ce champ d'action. Dans une certaine mesure, le programme retisse les relations entre les individus et les institutions. Les personnes sont peut-être "invisibles" aux yeux des institutions dont ils ont besoin et dont ils dépendent. L'explication n'est pas à trouver uniquement dans le manque de confiance et la crainte associée à un statut de « sans pa-



piers », à des difficultés personnelles, etc. Une raison essentielle expliquant “l’invisibilité” des individus aux yeux des institutions est à chercher dans les disfonctionnements institutionnels et les “fossés” qui séparent les institutions. Les institutions peuvent elles-mêmes compliquer, de façon inimaginable, une situation. A cet égard, il convient de rappeler l’éventail relativement large d’aides proposées qui reposent sur l’interaction entre les individus et les institutions.

Dans son interaction avec les communautés et les pouvoirs locaux, le programme parvient aussi à éluder la controverse et les résistances. Plus que probablement, la raison à ce succès se trouve dans :

- Le mode de sélection des clients (la possibilité de remettre en question la sélection est restreinte);
- La nature de l’aide apportée et la manière dont elle est fournie (peu de concurrence entre les individus et les groupes);
- Le ciblage des zones urbaines où la pauvreté et l’exclusion sont fortement concentrées (où les pouvoirs locaux sont probablement plus enclins à collaborer ou accepter une telle aide) ;
- Le programme “évite de coller une étiquette ethnique à un problème social, mais par contre, il n’ignore pas la corrélation fréquente entre l’exclusion sociale et l’ethnicité ».

L’interaction entre le gouvernement national et les organisations non gouvernementales appliquant le programme suscite également un intérêt. Les opinions des ONG ont été reprises parmi les éléments clés d’une politique et un consensus est atteint. Cette avancée est déterminante dans le processus de formulation des politiques dans chacun des pays de l’Union européenne. En outre, le mode d’obtention du consensus présente un grand attrait en raison de la contribution concrète apportée par un collègue scientifique compétent et renommé.

Les études menées par les chercheurs tchèques attestent que l’exercice par les Roms des droits politiques est souvent biaisé. Par la promotion des droits civils, économiques et sociaux, le programme a, à sa façon, des répercussions aussi sur les droits politiques. Selon toute attente, le programme met en place les conditions propices à un meilleur exercice de ces droits. De l’avis des participants, le gouvernement a appliqué les lois anti-discriminatoires européennes sans veiller à contraindre les municipalités à mener, partout dans le pays, des actions adéquates. Au Royaume-Uni, par exemple, la législation est un instrument déterminant dans la lutte contre les discriminations.



Deux pistes d'amélioration de la condition des Roms furent mises en exergue : L'utilisation de la législation européenne et l'offre aux municipalités d'incitants financiers. En Espagne, par exemple, les fonds européens constituent une source de revenus supplémentaires pour les pouvoirs locaux qui lancent des programmes en faveur des Roms.

### 5.3 *Création du "lien vital"*

Les échanges furent nombreux autour de l'approche à adopter initialement lorsque la question de l'exclusion sociale des Roms est abordée : approche sociale ou ethnique ? Alors que le directeur exécutif du programme rappela que tous les Roms n'étaient pas pauvres en République tchèque et que par conséquent, les clients devaient être avant tout évalués sur la base de leur statut social, d'autres soulignèrent que certaines politiques rencontraient bien plus de succès dès qu'elles avaient reconnu un caractère ethnique au problème en y associant une forte composante discriminatoire. La principale controverse émana du fait que le programme conjugait un fort accent placé sur les minorités ethniques (intégration des Roms) à un ciblage des zones défavorisées et la mise en oeuvre d'un type spécifique de travail social. Ce tissu complexe de tendances et d'outils transparait clairement dans les observations livrées par les multiples participants : « Ce programme est le premier à mettre en place une batterie de mesures d'intégration sociale par le biais d'un travail social de terrain où l'accent est mis sur les minorités ethniques en République tchèque. » « Le programme a fait glisser la cible, de l'identité ethnique vers les conditions sociales. » « Bien que le programme cible les communautés socialement exclues qui sont souvent identifiées sur la base de leur identité ethnique, le principe clé guidant la sélection des clients n'est pas l'origine ethnique. Le programme répond à des besoins sociaux distincts dans ces zones ».

Ainsi, le programme semble occuper une place unique au confluent de plusieurs domaines et courants d'influence. Le **lien entre les politiques de lutte contre les discriminations et leurs pendants en faveur de l'inclusion sociale est vital**. La situation de la communauté rom témoigne, sans équivoque, de la nécessité d'établir des liens concrets. L'apprentissage des liens concrets à nouer entre les politiques d'inclusion sociale et leurs pendants de lutte contre les discriminations aura des répercussions dans les autres Etats membres de l'Union européenne. Plusieurs exemples illustrent l'importance de ce lien. A titre d'exemple, trente années de travail social de terrain en Irlande échouè-



rent dans leur objectif d'envoyer un seul Voyageur à l'école secondaire ou de lui obtenir un emploi ou infléchir la discrimination. Par conséquent, le glissement vers des politiques centrées sur l'identité ethnique s'avéra bien plus efficace. Les deux approches se faisaient concurrence, mais leur combinaison est aujourd'hui de mise.

Le programme attire, à cet égard, certaines critiques. La discrimination n'apparaît pas dans la liste des problèmes traités par le programme. Dans ce contexte se pose aussi la question de la contribution apportée par le programme à l'auto responsabilisation collective de la communauté rom. En effet, des personnes peuvent donner des réponses différentes lorsqu'elles sont regroupées pour analyser un problème. La capacité du programme à nouer un lien entre la lutte contre les discriminations et l'inclusion sociale fut un des points centraux du débat. Elle prouve la possibilité de conjuguer des approches et des politiques variées et réussit à identifier des rouages essentiels du mécanisme général utile à une meilleure combinaison des deux politiques (lutte contre les discriminations et inclusion sociale) et des deux approches (individuelle et collective) dans le but d'améliorer le sort des Roms :

- La spécificité du travail social accompli dans le cadre du programme ;
- L'adaptation du travail social aux spécificités des clients roms ;
- La présence, dans le programme, d'éléments de lutte contre les discriminations (et l'intégration de ces éléments dans le travail social) ;
- L'incidence du programme sur le renforcement de l'efficacité du travail accompli par les institutions (et les pouvoirs locaux, plus particulièrement) ;
- L'impact du programme sur le statut civil des clients.

Le programme rassemble, de façon certes implicite, ces principaux rouages du mécanisme de jonction des politiques d'inclusion sociale et de leurs pendants anti-discriminatoires. La seconde catégorie importante de rouages composant ce mécanisme de jonction réunit les liens entre le programme et les autres instruments prévus par la politique générale visant l'amélioration du sort des Roms :

- L'importance d'une bonne coordination entre les divers outils ;
- La coordination avec d'autres programmes en faveur des Roms intensifierait les synergies et renforcerait l'impact final. Dans la pratique, la coordination permettrait de garantir un impact multidimensionnel qui demeure difficile à produire dans le cadre d'un seul programme.



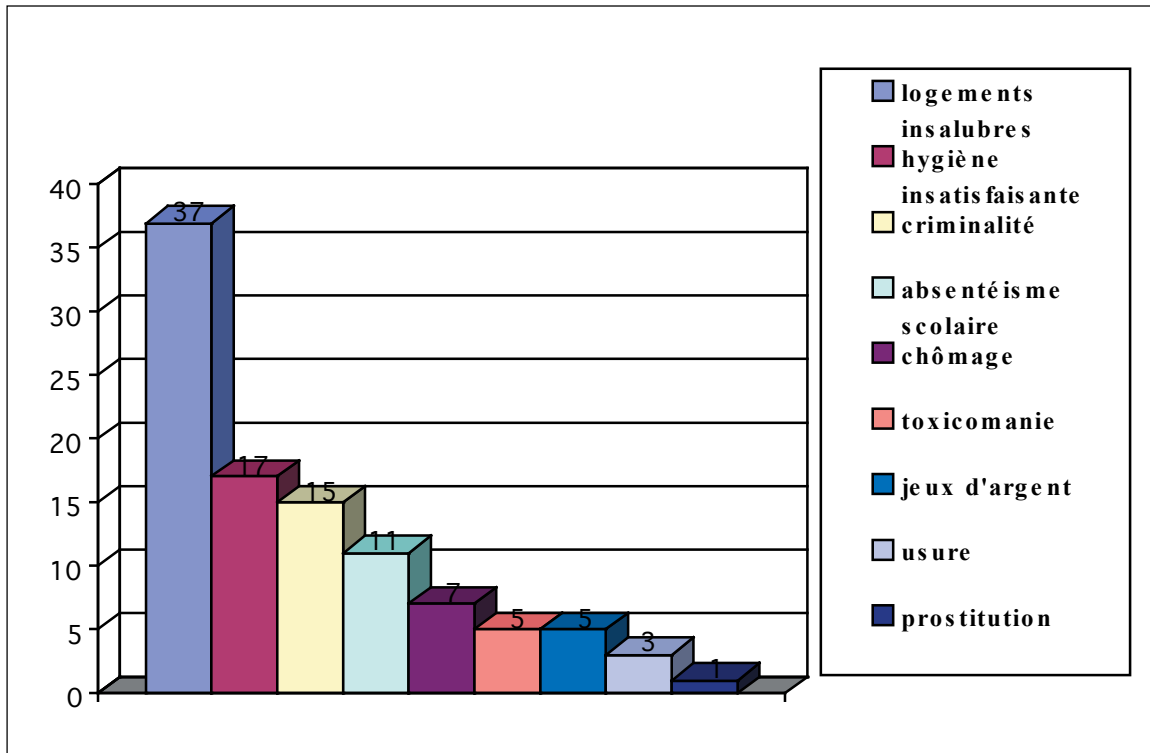
## Bibliographie

1. The Situation of Roma in an Enlarged European Union, European Commission, 2004. Existe en version française : La situation des Roms dans une Union européenne élargie, Commission européenne, 2004.
2. Atkinson, A. et all. Taking Forward the EU Social Inclusion Process, 2005,
3. Cahn, Cl. Towards Realising a Right to Positive Action for Roma in Europe: Connors v.UK, Roma Rights, N1, 2005.
4. Cohen, B. Positive Obligations: Shifting the Burden in Order to Achieve Equality. Roma Rights, N.1, 2005
5. Daniel C. Vaughan-Whitehead, EU Enlargement versus Social Europe? The Uncertain Future of the European Social Model. Edward Elgar UK, 2003,
6. EAPN Comment Paper (available on peer review wesbsite: [www.peer-review-soc-incl.net](http://www.peer-review-soc-incl.net))
7. Fultz, E., M. Tracy (eds.) Good Practices in Social Services Delivery in South Eastern Europe, ILO, 2004
8. Vylitova, M. Czech Republic: Social Services, In: E. Fultz, M. Tracy (eds.) Good Practices in Social Services Delivery in South Eastern Europe, ILO, 2004.

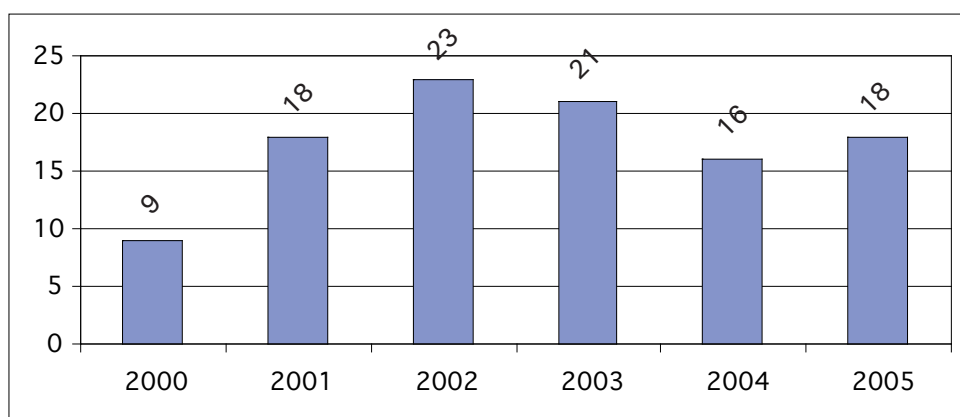


## Annexe

**Graphique n°1 : Pourcentage des services fournis, répartis par domaines individuels (en %)**



**Graphique n°2 : Progression du nombre d'espaces inclus dans le programme pour la période 2000-2005**





**Graphique n°3 : Pourcentage d'espaces inclus dans le programme et dans lesquels un problème donné est identifié**

