

www.peer-review-social-inclusion.net

Espagne 2006

Évaluation par les pairs : Programme municipal d'éradication des bidonvilles d'Avilés (Principauté des Asturies)

Résumé



On behalf of
European Commission
DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities



L'évaluation par les pairs a été menée à Avilés (Asturies, Espagne) les 23 et 24 octobre 2006, sur l'invitation de la municipalité d'Avilés, de la principauté des Asturies et du ministère espagnol du Travail et des Affaires sociales. Hormis le pays hôte, sept pays ont pris part à l'évaluation par les pairs : la Bulgarie, la République tchèque, la Grèce, la Hongrie, le Portugal, la Slovaquie et la Slovénie. Au nombre des observateurs du pays hôte figuraient des représentants des associations Roms, ainsi que des bénéficiaires Roms du programme d'Avilés venus apporter un témoignage de première main. Ont aussi participé : une représentante des parties intéressées envoyée par le Centre européen pour les droits des Roms, une observatrice d'Estudios Económicos y Sociales (Madrid) et des représentants de la Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances.

Présentée comme une bonne pratique dans le Plan national espagnol pour l'inclusion sociale de 2005, l'expérience d'intégration de la population Rom à Avilés est un franc succès dans un domaine qui a connu bien des échecs. L'éradication des bidonvilles représente pour la municipalité d'Avilés un enjeu politique et social qui est apparu dès l'avènement de la démocratie en Espagne. Le moment était opportun. Le tissu social, industriel et urbain d'Avilés appelait d'urgence un renouvellement et l'éradication des bidonvilles pouvait s'inscrire dans la dynamique générale mise en place par la municipalité pour un avenir meilleur. Avilés comptait à l'époque sept bidonvilles habités par des Roms. La récupération de matériaux et le commerce ambulants constituaient leurs principales activités, mais les revenus générés ne suffisaient pas à leur donner accès à des logements décentes. En tout état de cause, les préjugés anti-Roms leur fermaient la plupart des portes.

En 1989, la mairie a proposé un plan municipal pour l'intégration des minorités ethniques, qui incluait un programme d'éradication des bidonvilles. Le relogement des résidents des bidonvilles dans des habitations provisoires a été envisagé, ainsi que la possibilité pour certains d'accéder à des logements ordinaires. Durant les dix premières années du programme d'éradication (1989-99), le choix s'est porté sur la construction d'un lotissement spécial : 36 habitations dans un endroit isolé de la municipalité. En 1997, les logements sociaux de Valliniello ont été inaugurés. Mais jusqu'en 2000, vingt familles avaient aussi été relogées ailleurs dans des habitations ordinaires, dans des quartiers non Roms.

Après 2000, à la suite d'une évaluation, il a été décidé que le programme ne devrait pas continuer à recourir aux lotissements spéciaux. Ces quartiers séparés ne favorisaient pas l'inclusion sociale des familles concernées à Avilés. Les autorités ont donc imaginé un deuxième programme d'éradication des bidonvilles, dont la principale décision était de reloger la population des bidonvilles dans des habitations ordinaires. Ce plan a été adopté à l'unanimité par les différents partis politiques composant le Conseil municipal. Ils se sont aussi accordés pour considérer que la question du relogement ne devait plus être utilisée à des fins politiques. Ce changement d'attitude, combiné à l'engagement très fort de la mairie, avec l'aide d'acteurs locaux comme les médias et les syndicats, a été décisif pour surmonter l'hostilité initiale à l'encontre du relogement des familles Roms dans certains quartiers. Bien que quelques Roms aient éprouvé des difficultés à s'adapter aux logements ordinaires, dans leur grande majorité, ils se sont intégrés rapidement et sont aujourd'hui en bons termes avec leurs voisins non Roms. Tout au long du programme, des travailleurs sociaux, médiateurs, éducateurs, conseillers en recherche d'emploi et autres services spécialisés sont restés à leur disposition. Mais parmi les Roms qui ont emménagé dans des habitations ordinaires, environ 10% seulement ont sollicité une intervention quelconque. Des loyers subventionnés sont prévus pour les ménages à faibles revenus.

Le deuxième programme a été déployé à partir de 2000 jusqu'à la date présente. Au moment où s'est tenue l'évaluation par les pairs, neuf familles restaient à Valliniello, dans l'attente d'un relogement dans des habitations ordinaires. La démolition de Valliniello a commencé la semaine précédant le séminaire.

Principaux enseignements de l'évaluation par les pairs

- Plusieurs **facteurs importants expliquent le succès de l'expérience d'Avilés** :
 - la participation, l'engagement et la coopération sans réserve de la population relogée
 - l'attitude positive et le désir de changement des Roms
 - la volonté politique claire, le large consensus et le partage des responsabilités
 - l'évaluation approfondie à tous les stades du projet et la capacité de remise en question, tout en gardant la dynamique créée, quand cela s'est avéré nécessaire
 - l'entière participation des différents niveaux administratifs (local, régional, national) et départements (logement, éducation, santé, emploi)
 - le rôle crucial du partenariat et des contacts avec les ONG – en particulier les ONG Roms
 - les solutions permanentes, plutôt que provisoires, en vue de promouvoir une inclusion durable
 - des mesures de relogement intégrées dans des programmes d'actions généraux qui tiennent compte des autres besoins des Roms mais qui débouchent sur des améliorations pour tous les citoyens, aussi bien Roms que non Roms
 - l'engagement et l'action sur le moyen terme, en gardant à l'esprit que les approches déployées dans la communauté Rom demandent un certain temps pour produire des résultats démontrables et que toute vision à court terme serait en conséquence un gaspillage de ressources
 - une approche individualisée fondée sur un soutien de la communauté, où il y a lieu de prendre en considération les facteurs culturels sans pour autant les mettre trop en avant, car cela pourrait aboutir à une nouvelle stigmatisation injustifiée des Roms en tant que groupe
 - un suivi régulier pour éviter le surpeuplement ou l'émergence de nouveaux bidonvilles dans les quartiers où les Roms ont été relogés.

- La **transférabilité de l'approche d'Avilés** est conditionnée par les différentes situations de la population Rom dans les divers pays des pairs. Elle est parfois beaucoup mieux intégrée et acceptée dans certains pays, par rapport à d'autres. On a pu constater qu'un des principaux facteurs de succès, dans l'expérience d'Avilés, tenait à un fort consensus politique. Cela suscite aussi des interrogations, en termes de transférabilité, car un tel consensus n'existe pas dans certains pays des pairs. Plusieurs participants ont eu le sentiment que des éléments du programme d'Avilés pourraient être transférables séparément. D'autres ont estimé que les chances de succès d'un transfert partiel seraient faibles, car l'approche adoptée à Avilés est intégrée.

- D'une manière générale, les participants se sont accordés à considérer que les **quatre piliers de l'inclusion des Roms** sont le logement, l'emploi, l'éducation et les soins de santé. Cependant, l'ordre des priorités a donné lieu à des discussions. Certains ont estimé que le meilleur tremplin pour l'inclusion consiste en un hébergement décent, car il conduit à une amélioration des conditions en termes d'emploi, de scolarité et d'accès aux services de santé publique. D'autres ont insisté sur la primauté d'un emploi régulier, qui génère les revenus nécessaires à une réelle inclusion.

- Avec la déconcentration accrue des compétences dans de nombreux pays de l'UE, les **relations entre le pouvoir central et les autorités locales** revêtent une importance particulière pour l'inclusion des Roms. Les organes gouvernementaux peuvent élaborer des stratégies d'ensemble, encourager l'intégration, collecter des données et diffuser les informations. Parfois, il peut aussi être nécessaire que le gouvernement central contrôle et remette en cause des actions locales qui enfreignent la loi. Une piste proposée a été d'inscrire dans le cadre législatif de chaque pays l'obligation positive pour les institutions publiques de prendre des mesures proactives pour intégrer les Roms. Les instances locales peuvent développer elles-mêmes des initiatives opportunes et viables. Il est essentiel que les initiatives locales puissent s'appuyer sur un large soutien, et l'expérience d'Avilés en est un excellent exemple. Les actions en faveur des Roms sont profitables à l'ensemble de la communauté.

- La nécessité d'un **équilibre entre des politiques intégrées et ciblées** a été généralement admise, malgré des divergences de vue considérables entre les pays à propos du juste équilibre. Dans le domaine de la politique sociale (éducation, santé, emploi), il y aura toujours, dans une certaine mesure, une approche intégrée. Dans bien des cas, il sera nécessaire de la combiner avec des politiques ciblées, pour tenir compte de la situation spécifique des Roms, mais ces approches ciblées doivent être soigneusement contrôlées pour veiller à ce qu'elles tendent vers une normalisation, plutôt que vers la mise en place d'une politique parallèle. Selon certains intervenants, la pratique irlandaise de prise en considération systématique de la pauvreté (« poverty-proofing ») dans toutes les politiques nationales pourrait utilement être adoptée en rapport avec l'inclusion des Roms.
- **Le financement** est un facteur important dans tous les programmes d'inclusion sociale des Roms. L'UE est l'un des principaux bailleurs de fonds internationaux dans ce domaine. Plus de 100 M € ont été consacrés à l'inclusion des Roms dans le cadre du programme PHARE. Les fonds structurels européens apparaissent aussi comme une source d'assistance. Les participants de la plupart des pays pairs ont estimé que le Fonds social européen pourrait intervenir pour des programmes ciblés en 2007-2013. Du côté de la Commission, on a également rappelé qu'en 2007, le programme européen PROGRESS intégrera l'inclusion sociale et la lutte contre la discrimination, l'insertion professionnelle et l'égalité des chances entre les sexes. Un nouvel appel d'offres pourrait ouvrir des perspectives pour la préparation d'autres projets sur l'inclusion des Roms.