



141

NUMÉRO

Jeudi 12 juin 2003

NOTES D'IÉNA

INFORMATIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

« L'ACCES DE TOUS AUX DROITS DE TOUS, PAR LA MOBILISATION DE TOUS »

RAPPORTEUR :

DIDIER ROBERT

AU NOM DE LA SECTION
DES AFFAIRES SOCIALES

PRÉSIDIÉE PAR

PAULETTE HOFMAN

Le Conseil économique et social a été, depuis vingt-cinq ans, un précurseur dans la prise de conscience et un initiateur de propositions suivies d'effets en matière de lutte contre les exclusions. Ses travaux sont à l'origine du vote de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 qui déclare que la lutte contre les exclusions est « *un impératif national* » et contient des dispositions très importantes pour l'accès aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, et de la protection de la famille et de l'enfance.

Avec cet avis, le CES, dans la continuité de ses précédents travaux, prend position au regard de l'évolution de la situation depuis le vote de la loi d'orientation. Il articule sa réflexion autour de deux axes : l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux et la mobilisation de tous les acteurs dans la lutte contre l'exclusion. Il constate que des avancées significatives ont été effectuées concernant plusieurs droits fondamentaux, mais que la mobilisation en vue de leur application est insuffisante. Il propose des avancées concernant chacun des six domaines abordés par la loi de 1998, mais aussi le franchissement d'une nouvelle étape : celle d'une mobilisation effective beaucoup plus large de la société. Il montre, en se référant à de nombreux exemples, que cette mobilisation est possible puisqu'elle a déjà commencé.

ASSEMBLÉE PLÉNIÈRE

DES

17 ET 18 JUIN 2003

A double titre, ces travaux interviennent à un moment important. Tout d'abord, le gouvernement français se prépare à présenter à la Commission européenne son Plan national d'action pour l'inclusion sociale pour les années 2003 à 2005. Ensuite, dans un contexte économique difficile qui l'est davantage encore pour les personnes les plus en difficulté, sont présentés des projets de loi (notamment sur le RMI et la création d'un RMA) et sont décidées des restrictions budgétaires et d'accès à certains droits qui suscitent des interrogations ou des inquiétudes tant de la part de personnes concernées que d'acteurs de la société civile.

■ Publication 01 44 43 60 27

Service de la communication

■ Diffusion 01 44 43 63 30

Service des archives et de la distribution

■ Service de presse 01 44 43 61 25/21

■ www.ces.fr

I – L'ACCÈS DE TOUS AUX DROITS FONDAMENTAUX PAR DES POLITIQUES DE DROIT COMMUN

Le Conseil économique et social renouvelle son choix de privilégier la transformation des politiques générales pour qu'elles bénéficient à tous, plutôt que de mettre en place ou renforcer des politiques catégorielles. Il constate une contradiction entre la progression du droit et, dans certains cas, l'aggravation de la grande pauvreté et de la précarité. Notre pays a en effet effectué depuis 1998 des avancées législatives très significatives. Cependant 3,7 millions d'enfants, de femmes et d'hommes vivaient sous le seuil de pauvreté en 1999, et ce nombre semble avoir peu varié depuis plusieurs années. Mais c'est peut-être au regard des écarts d'espérance de vie qu'apparaît le plus la gravité de laisser durablement des personnes et familles en dehors des droits fondamentaux.

■ Emploi et formation

Le chômage demeure massif et frappe particulièrement les personnes sans qualification. Le développement du travail précaire et du temps partiel contraint a entraîné un accroissement du nombre de « *travailleurs pauvres* », dont le salaire ne permet pas aux revenus du ménage de dépasser le seuil de pauvreté.

Les moyens d'accompagnement des personnes ne permettent généralement pas de toucher celles qui sont les plus éloignées de l'emploi. L'absence d'une sécurité de revenus fragilise de surcroît la construction de parcours qualifiant d'accès ou de retour à l'emploi. Par ailleurs, les conditions d'attribution de certains droits peuvent rendre financièrement pénalisante la reprise du travail.

■ Moyens convenables d'existence en l'absence de salaire ou lors de la reprise d'une activité

Pour les titulaires de minima sociaux et de revenus de substitution, la faiblesse des ressources est aggravée par les ruptures de droits liées aux changements de statut ou aux franchissements de seuils, et par l'irrégularité et le caractère difficilement prévisible – en raison de leur complexité – de certaines prestations.

Le mode de calcul « *familialisé* » du RMI peut, quant à lui, entraîner une perte de revenu dans certaines situations, et rend le bénéfice de la reprise du travail dépendant de la configuration familiale. Dans certaines situations, l'intérêt financier à retravailler devient très minime, ce qui tend à empêcher une augmentation significative du RMI, alors que son niveau actuel ne permet absolument pas de vivre.

■ Logement

Malgré l'inscription, en 1990, du droit au logement dans la législation française, le nombre de personnes mal logées ou sans logement peut être estimé à plus de 3 millions. En matière d'habitat précaire, la situation s'est aggravée.

La loi d'orientation de juillet 1998 et celle relative à la solidarité et au renouvellement urbains de 2000 ont renforcé la législation. Mais ces avancées législatives importantes se heurtent, dans leur mise en œuvre, à plusieurs difficultés :

- l'offre de logement est très insuffisante. L'offre de logement social a connu, au cours des dix dernières années, une évolution très inférieure à celle de la demande, et le parc privé reste insuffisamment mobilisé en faveur des ménages à revenus modestes ;

- les « *parcours résidentiels* » destinés à aboutir à un habitat choisi par les personnes peinent à se construire, du fait de la difficulté de beaucoup d'institutions à avoir confiance dans la capacité des personnes et de la mobilisation insuffisante des acteurs locaux pour développer un habitat adapté.

■ Protection de la santé

La mise en place de la Couverture maladie universelle (CMU) représente une avancée saluée unanimement par les bénéficiaires. La CMU complémentaire a permis un important rattrapage dont les enfants ont été les premiers destinataires. Des personnes peuvent se soigner aujourd'hui dans la dignité et l'autonomie.

Mais des difficultés persistent pour les personnes dont les ressources sont légèrement supérieures au plafond ouvrant droit à la CMU. L'Aide médicale d'Etat (AME) se heurte par ailleurs à des difficultés dans sa mise en œuvre. La récente décision de réduire les crédits alloués

aux Programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins (PRAPS) remet quant à elle largement en cause les actions menées dans leur cadre.

■ **Egale justice**

Beaucoup de personnes en difficulté s'estiment mal informées sur leurs droits. La portée des dispositifs et initiatives pris en matière d'accès au droit reste limitée. Des enquêtes et rapports mettent par ailleurs en évidence que l'accès à une égale justice n'est pas effectif.

■ **Education et culture**

Les sorties de l'école sans qualification ne diminuent plus depuis 1995. L'absentéisme paraît se développer à grande échelle depuis plusieurs années. Même si des initiatives ont cherché à susciter une dynamique de mobilisation, de formation et d'innovation au sein de l'Education nationale, elles ne touchent encore qu'une faible proportion d'élèves, d'enseignants et de chefs d'établissement. Le système éducatif français, efficace quand il s'agit d'un traitement uniforme, peine à trouver des solutions adaptées aux difficultés particulières qu'il résout par l'externalisation dans des filières spécifiques.

La loi de juillet 1998 a donné une impulsion à la lutte contre l'illettrisme en lui conférant le caractère de priorité nationale et en permettant son financement par les fonds de la formation professionnelle. Mais il n'existe pas de véritable politique nationale et les actions reposent essentiellement sur l'initiative locale.

Bien que la loi de juillet 1998 affirme que « *l'égal accès de tous à la culture... constitue un objectif national* », et si cet accès a progressé pour les enfants, les actions destinées à favoriser l'accès de tous à la culture, encore peu nombreuses, dépendent souvent du seul engagement de leurs promoteurs et sont fragilisées dans le contexte actuel.

■ **Vie familiale dans des conditions normales**

Parmi d'autres difficultés, le retrait des enfants est une situation vécue par de nombreuses familles en grande précarité. Le nombre de

mesures de placement judiciaire a légèrement augmenté au cours de l'année 2001, dans une tendance générale qui voit ceux-ci se développer tandis que les placements administratifs régressent. La réforme des accueils provisoires et des placements d'enfants et d'adolescents, impulsée par le gouvernement en 2001, n'a pas eu encore véritablement d'impact pour les familles concernées.

II – LA MOBILISATION DES ACTEURS

La dynamique de la loi d'orientation de juillet 1998, la nouvelle démarche de lutte contre l'exclusion qu'elle propose – approche par les droits, partenariat avec les personnes concernées - et les réflexions qui en ont découlé dans les milieux professionnels, institutionnels et associatifs, ont suscité le développement d'actions visant l'accès aux droits fondamentaux, à la vie sociale et à la citoyenneté.

Afin d'étudier les conditions d'une mobilisation plus large et les champs dans lesquels elle pourrait s'exercer, le Conseil économique et social a analysé de nombreuses initiatives, le plus souvent locales, qui sont présentées dans son rapport sous la forme d'une trentaine de fiches faisant apparaître leur diversité. Ces actions, en nombre encore insuffisant pour produire des changements significatifs à l'échelle du pays, ont en commun d'impliquer, le plus souvent, de multiples partenaires, tant au niveau du financement, du pilotage, que de la mise en œuvre : entreprises privées ou publiques, syndicats, branches professionnelles, chambres des métiers, associations, travailleurs sociaux, partenaires des PRAPS, organismes de Sécurité sociale, collectivités territoriales...

Le Conseil économique et social a également assis sa réflexion sur de nombreuses auditions ou entretiens, et sur des déplacements sur le terrain - en Bretagne et dans le Nord - auprès des personnes en grande difficulté et de ceux – élus, fonctionnaires territoriaux ou d'Etat, associations... - qui interviennent au quotidien auprès d'elles.

NOTE FLASH

Assemblée plénière

17 et 18 juin 2003

DIDIER ROBERT

Né le 1^{er} janvier 1951 à Villard-de-Lens (Isère)
Marié, trois enfants

- Vice-président du Mouvement ATD Quart Monde France
- Membre du Conseil économique et social (groupe des personnalités qualifiées)
- Membre de la section des Affaires sociales et de la délégation pour l'Union européenne du CES

Après une formation en sciences économiques et politiques, il travaille, durant six années, dans le secteur agroalimentaire et rejoint, en 1981, le volontariat permanent du mouvement international ATD Quart Monde. En gardant un contact constant avec le terrain, il a assumé depuis différentes responsabilités.

En 1986, il est nommé expert auprès de Joseph Wresinski dans le cadre de son rapport au Conseil économique et social : "*Grande pauvreté et précarité économique et sociale*".

Il participe à la délégation canadienne de l'organisation pendant cinq ans. A son retour en 1992, la responsabilité de l'animation du mouvement ATD Quart Monde en France lui est confiée.

Dans ce cadre, il devient un proche collaborateur de Geneviève de Gaulle Anthonioz, en particulier dans ses responsabilités au Conseil économique social et dans son implication pour obtenir l'adoption, par la France, d'une loi d'orientation contre l'exclusion.

« L'ACCÈS DE TOUS AUX DROITS DE TOUS, PAR LA MOBILISATION DE TOUS » - RAPPORTEUR : DIDIER ROBERT

I – L'ACCÈS DE TOUS AUX DROITS FONDAMENTAUX PAR DES POLITIQUES DE DROIT COMMUN

Les propositions du Conseil économique et social en matière d'**emploi** et de **formation** s'articulent autour de parcours individualisés qualifiants vers l'emploi durable dans un cadre assurant une continuité de revenu pendant les périodes non rémunérées.

Concernant les **moyens convenables d'existence en l'absence de salaire**, les solidarités familiales doivent s'exercer indépendamment de l'attribution de prestations. **Par ailleurs, lors de la reprise d'activité**, la démarche proposée se fonde sur le principe selon lequel toute heure travaillée doit apporter un supplément de revenu. Ainsi, sont proposées une attribution du RMI à la personne et, en cas de reprise du travail, une allocation compensatrice de revenu à laquelle se substituerait progressivement un salaire.

Le droit au **logement** constitue la priorité pour le Conseil économique et social, qui estime qu'une réelle politique du logement fait aujourd'hui défaut. Au minimum, 130 000 logements sociaux devraient être construits annuellement. Il est nécessaire de développer des parcours résidentiels et de prévenir les ruptures de droit en matière d'habitat. Lorsque le droit au logement est manifestement inappliqué ou refusé, le Conseil économique et social estime indispensable d'étudier les conditions de mise en œuvre d'un droit au logement opposable.

En matière de **protection de la santé**, il convient de lisser les effets de seuil et de modifier ou rétablir certaines conditions d'accès à la CMU et à l'AME, de renforcer le rôle des PRAPS, de réactiver la mission sociale de l'hôpital et de développer l'offre de soins de proximité.

Les propositions dans le domaine de l'**égale justice** consistent à multiplier les liens entre personnes en difficulté et structures de conseil et de recours et à améliorer les conditions d'accès à l'aide juridictionnelle.

Pour l'**éducation**, il s'agirait notamment de diffuser dans l'école la démarche « *grande pauvreté et réussite scolaire* », de pratiquer une pédagogie de la réussite, d'évaluer les enseignants selon leur capacité à faire progresser chaque élève... Des propositions sont également formulées dans le domaine de la lutte contre l'illettrisme.

Un accent tout particulier est mis sur le travail de fond qui doit être entrepris sur l'accès à **la culture** compris comme moyen de comprendre la société et de jouer un rôle dans son fonctionnement, avec comme objectif d'aboutir à une politique forte, cohérente et pérenne.

Concernant le **droit à une vie familiale dans des conditions normales**, les propositions visent à soutenir les familles, dans leurs responsabilités, même en cas de placements d'enfants.

II – LA MOBILISATION DES ACTEURS

Cette mobilisation ne peut se faire qu'avec les personnes en situation de précarité, en particulier au travers d'actions collectives et de formations mutuelles avec les professionnels.

L'implication des organisations à vocation générale représentées au Conseil économique et social est au centre de l'avis. Elle s'appuie sur une dynamique territoriale et sur les organisations assurant une mission de service public ou associant l'économie et la solidarité. L'ensemble des partenaires sociaux souhaitent franchir l'étape d'une prise en compte de la problématique de l'exclusion dans le cadre de leur dialogue organisé. Des orientations précises sont formulées.

L'action en direction de l'opinion publique fait l'objet de propositions concrètes visant à susciter des « *comportements citoyens* » fondés sur « *la lutte contre la misère, faisant clairement percevoir la misère comme une violation des Droits de l'Homme* ».

Enfin, des propositions sont formulées concernant l'implication des pouvoirs publics et des élus, l'impulsion, le pilotage et l'évaluation en assurant l'égalité entre personnes et la péréquation entre territoires.