

SOMMAIRE

	Pages
AVIS adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du mercredi 18 juin 2003	I - 1
Première partie : Texte adopté le 18 juin 2003.....	3
INTRODUCTION	5
CHAPITRE I : L'ACCÈS DE TOUS AUX DROITS FONDAMENTAUX PAR DES POLITIQUES DE DROIT COMMUN	9
I - MOYENS CONVENABLES D'EXISTENCE EN PRIORITÉ PAR L'EMPLOI ET LA FORMATION.....	9
A - EMPLOI ET FORMATION	9
B - MOYENS CONVENABLES D'EXISTENCE EN L'ABSENCE DE SALAIRE OU LORS DE LA REPRISE D'UNE ACTIVITÉ.....	13
II - LOGEMENT	17
III - PROTECTION DE LA SANTÉ	21
IV - ÉGALE JUSTICE.....	23
A - L'ACCÈS AU DROIT ET LE RECOURS AMIABLE	23
B - L'ACCÈS À LA JUSTICE	24
V - ÉDUCATION ET CULTURE.....	25
A - ÉDUCATION	25
B - LUTTE CONTRE L'ILLETTRISME.....	27
C - CULTURE	28
D - VACANCES	29
VI - VIE FAMILIALE DANS DES CONDITIONS NORMALES	29
CHAPITRE II : LA MOBILISATION DES ACTEURS.....	33
I - IMPLICATION DES PERSONNES EN SITUATION DE PRÉCARITÉ ET DES ACTEURS DE TERRAIN.....	33
A - RECONNAÎTRE LES PERSONNES CONCERNÉES COMME INTERLOCUTEURS	33

B - DONNER AUX PROFESSIONNELS LES MOYENS D'UNE PRATIQUE EFFICACE VISANT À L'ACCÈS AU DROIT COMMUN	34
C - DÉVELOPPER LES ACTIONS COLLECTIVES ET LA CO-FORMATION	35
II - IMPLICATION DES ORGANISATIONS À VOCATION GÉNÉRALE	36
A - LA MOBILISATION EST POSSIBLE CAR ELLE SE PRATIQUE DÉJÀ	37
1. Sur des territoires autour de projets communs.....	37
2. Dans le cadre des organisations assurant une mission de service public ou associant l'économie et la solidarité.....	37
3. Dans le cadre des organisations syndicales	38
B - IMPLICATION CONJOINTE DES PARTENAIRES SOCIAUX	39
1. Développer le dialogue au niveau territorial.....	39
2. Engager dans le cadre du dialogue social existant (dialogue d'entreprise, et au niveau national, dialogue de branche et interprofessionnel) :	41
3. Favoriser la relation entre partenaires sociaux et associations, en particulier avec celles impliquées dans l'insertion économique et sociale.	41
III - ACTION EN DIRECTION DE L'OPINION PUBLIQUE	41
IV - IMPLICATION DES POUVOIRS PUBLICS ET DES ÉLUS	44
A - IMPULSION, PILOTAGE ET ÉVALUATION AUX DIFFÉRENTS ÉCHELONS DE DÉCISION.....	44
1. Une impulsion est nécessaire pour :	44
2. Un véritable pilotage national et local reste à mettre en œuvre.	44
3. Connaissance et évaluation.....	45
B - ÉGALITÉ ENTRE PERSONNES ET PÉRÉQUATION ENTRE TERRITOIRES	47
CONCLUSION.....	49
Deuxième partie : Déclaration des groupes	51
ANNEXE A L'AVIS.....	77
SCRUTIN.....	77

RAPPORT présenté au nom de la section des affaires sociales par M. Didier Robert, rapporteurII - 1

INTRODUCTION.....3

CHAPITRE I : L'ACCÈS DE TOUS AUX DROITS FONDAMENTAUX PAR DES POLITIQUES DE DROIT COMMUN9

I - MOYENS CONVENABLES D'EXISTENCE EN PRIORITÉ PAR L'EMPLOI ET LA FORMATION.....12

A - EMPLOI ET FORMATION12

B - MOYENS CONVENABLES D'EXISTENCE EN L'ABSENCE DE SALAIRE OU LORS DE LA REPRISE D'UNE ACTIVITÉ....17

II - LOGEMENT**21**

III - PROTECTION DE LA SANTÉ**24**

IV - EGALE JUSTICE.....27

A - L'ACCÈS AU DROIT ET LE RECOURS AMIABLE.....27

B - L'ACCÈS À LA JUSTICE29

V - EDUCATION ET CULTURE**30**

A - EDUCATION30

B - LUTTE CONTRE L'ILLETTRISME.....33

C - CULTURE34

D - VACANCES.....36

VI - VIE FAMILIALE DANS DES CONDITIONS NORMALES**37**

**CHAPITRE II : LA MOBILISATION DES ACTEURS :
PRÉSENTATION D'INITIATIVES POUR L'ACCÈS
AUX DROITS ET À LA CITOYENNETÉ.....43**

I - EMPLOI.....44

A - PLATE-FORME DE SERVICES AUX ENTREPRISES
(RHÔNE-ALPES)44

B - MISSION INSERTION ÉCONOMIQUE - MOBILITÉ (RHÔNE) ..45

C - INSERTION PROFESSIONNELLE DES JEUNES (NATIONAL) .46

D - PROJET CONTRAT DE QUALIFICATION « *TECHNICIEN
DES VIANDES* » (RHÔNE-ALPES).....47

E - RÉSEAU DE PARRAINAGE DE JEUNES VERS LES FILIÈRES D'EMPLOI DU BÂTIMENT ET DES TRAVAUX PUBLICS (BTP).....	48
F - PARRAINAGE DE JEUNES (NATIONAL).....	49
G - ACTION TERRITORIALE POUR L'INSERTION ET L'EMPLOI (POITOU-CHARENTES)	50
H - COMITÉS DE CHÔMEURS (NATIONAL)	51
II - LOGEMENT	52
A - ASSOCIATION « <i>UNE FAMILLE, UN TOIT</i> » (ANGERS).....	52
B - ASSOCIATION « <i>LA PARENTHÈSE</i> » (HAUTS-DE-SEINE)	54
III - SANTÉ.....	55
A - DES « <i>ACTEURS BÉNÉFICIAIRES</i> » AUX « <i>ACTEURS PROFESSIONNELS</i> » (RHÔNE-ALPES)	55
IV - ACCÈS AUX DROITS	56
A - ACTION DES CAISSES DE MUTUALITÉ SOCIALE AGRICOLE (NATIONAL).....	56
B - ACTION DES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES (NATIONAL).....	58
C - PROJET « ACCÈS AUX DROITS, QUELLES AMÉLIORATIONS ? » (RHÔNE-ALPES).....	59
V - EDUCATION ET CULTURE.....	60
A - ASSOCIATION « <i>PROXIMITÉ</i> » (CHAMPIGNY-SUR-MARNE)	60
B - L'ÉCOLE DE LA DEUXIÈME CHANCE (SEINE-SAINT-DENIS).....	62
C - LUTTE CONTRE L'ILLETTRISME AU SEIN DES ENTREPRISES (CHER).....	63
D - ASSOCIATION « <i>ART ET DÉVELOPPEMENT</i> » (RHÔNE).....	64
VI - PROMOTION PERSONNELLE ET FAMILIALE	65
A - MISSION LUTTE CONTRE LA GRANDE EXCLUSION (PARIS)	65
B - LE PROGRAMME PAC ACTIFS (NATIONAL).....	66

C - AGLAE, ASSOCIATION DE GESTION D'UN LIEU D'ACCUEIL ET D'ÉCOUTE (MAINE-ET-LOIRE).....	67
D - PROJET « <i>AU BONHEUR DES FAMILLES</i> » (BEAUVAIS)	68
VII - VIE SOCIALE ET CITOYENNETÉ	69
A - DÉMARCHE DE DIALOGUE AVEC LES USAGERS DU CCAS (BORDEAUX ET ANGERS).....	69
B - « <i>CITOYENNETÉ EN MARCHE</i> » (GRAND LYON).....	70
C - ENCOURAGEMENT À LA CITOYENNETÉ ACTIVE DES JEUNES ET DES SALARIÉS (NATIONAL).....	72
D - PROGRAMME GLOBAL DE LUTTE CONTRE L'EXCLUSION (VÉNISSIEUX).....	73
E - ASSOCIATION SHEBBA (MARSEILLE).....	75
F - SOUTIEN À LA DYNAMIQUE SOCIALE DES QUARTIERS (REIMS)	76
G - ASSOCIATION « <i>SOLIDARITÉ LAÏQUE</i> » (NATIONAL ET INTERNATIONAL)	77
CONCLUSION.....	79
ANNEXES.....	81
Annexe 1 : Texte de la saisine pour un avis de suite sur la lutte contre l'exclusion : « <i>L'accès de tous aux droits de tous par la mobilisation de tous</i> ».....	83
Annexe 2 : Liste des personnes auditionnées par la section des affaires sociales et des personnes rencontrées par le rapporteur et son équipe	85
Annexe 3 : Définition de la grande pauvreté et conclusion, issues de l'avis « <i>Grande pauvreté et précarité économique et sociale</i> », présenté au nom du Conseil économique et social par Joseph Wresinski en février 1987	89
Annexe 4 : Conclusion de l'avis « <i>Evaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté</i> », présenté au nom du Conseil économique et social par Geneviève de Gaulle Anthonioz en juillet 1995.....	91
Annexe 5 : Conclusion de l'avis sur l'« <i>avant-projet de Loi d'orientation relatif au renforcement de la cohésion sociale</i> », présenté au nom du Conseil économique et social par Geneviève de Gaulle Anthonioz en décembre 1996.....	93
Annexe 6 : Article 1er et article 159 de la « <i>loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions</i> » du 29 juillet 1998.....	94
Annexe 7 : Principaux textes postérieurs à la loi du 29 juillet 1998 et participant à la mise en œuvre de son orientation.....	96

Annexe 8 : Documents de référence.....	97
Annexe 9 : Note technique sur l'individualisation du RMI.....	103
Annexe 10 : Note technique sur les conditions d'incitation à la reprise du travail	106

TABLE DES SIGLES**109**

AVIS

**adopté par le Conseil économique et social
au cours de sa séance du mercredi 18 juin 2003**

**Première partie
Texte adopté le 18 juin 2003**

INTRODUCTION

Le 24 septembre 2002, le Bureau du Conseil économique et social a confié à la section des affaires sociales la préparation d'un « *avis de suite* » sur « *L'accès de tous aux droits de tous par la mobilisation de tous* »¹.

La section a désigné M. Didier Robert comme rapporteur.

*
* * *

Prenant acte des suites significatives qui ont été données à ses travaux antérieurs, le Conseil économique et social reprend l'initiative en vue de rendre effectif, pour tous dans notre pays, l'accès aux droits fondamentaux. Il le fait à cause de la gravité des situations que continue de vivre une part importante de la population. En effet, 3,7 millions de personnes se trouvaient encore sous le seuil de pauvreté en 1999, soit, pour un adulte, 557 euros par mois. Plus de 3 millions de personnes sont aujourd'hui mal logées ou sans logement. L'espérance de vie demeure inégalitaire entre catégories sociales : à l'âge de 35 ans, elle présente pour des personnes situées aux deux extrémités de l'échelle sociale un écart de dix ans. Dans le domaine des pratiques culturelles, l'écart entre catégories socio-professionnelles ne se réduit pas. Ces chiffres recouvrent deux réalités également inacceptables : la persistance de la pauvreté en l'absence de travail et la précarisation d'emplois qui ne protègent plus de la pauvreté.

Cet avis est présenté alors que la croissance est en phase de ralentissement et que le développement des technologies transforme la nature des emplois et élève le niveau des qualifications requises. C'est pourtant dans un tel contexte qu'il faut ouvrir un avenir aux personnes les moins qualifiées et à leurs familles.

Notre assemblée estime que ce défi peut et doit être relevé et elle entend y contribuer. Dans la conjoncture actuelle, elle souligne le danger qu'il y aurait à appliquer également à tous les niveaux de la société des mesures d'austérité. Aussi exprime-t-elle son désaccord avec les différentes réductions ou coupures budgétaires qui ont déjà été effectuées sur des actions publiques de lutte contre l'exclusion. Il est en effet reconnu que laisser des personnes se débattre dans la grande précarité entraîne des coûts humains et financiers sans commune mesure avec les économies de court terme réalisées à leurs dépens. Il convient alors de s'interroger sur le modèle de développement à retenir : est-ce celui d'une

¹ L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public, par 145 voix et 7 abstentions (voir le résultat du scrutin en annexe).

croissance assurée par un nombre sans cesse plus réduit d'actifs avec toutes les conséquences qui en résultent sur la vie sociale ? Ou est-ce celui qui fait en sorte que chacun demeure actif dans des lieux de travail et des espaces publics vivants ? Ce modèle articulerait entre elles les dynamiques du progrès économique, technologique et social et se fixerait pour cela un objectif de création permanente d'emplois et de soutien au développement continu des capacités individuelles par la formation tout au long de la vie.

Le Conseil économique et social se situe dans la continuité de ses précédents travaux. Face au risque de voir « *s'instaurer une citoyenneté de seconde zone* » le rapport présenté par Joseph Wresinski, en 1987, avait recherché « *quelles protections fondamentales contre la précarité et la grande pauvreté offrir à tous les citoyens* ». En posant la question en termes d'exercice de la démocratie et de respect des Droits de l'homme, il avait situé l'enjeu au niveau de l'ensemble des politiques publiques, réintroduit les plus pauvres comme partenaires et appelé à la mobilisation de tous les citoyens. Dans son avis sur « *l'évaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté* », présenté en 1995 par Geneviève de Gaulle Anthonioz, le Conseil économique et social a adopté des propositions qui ont inspiré le projet de « *loi d'orientation relatif au renforcement de la cohésion sociale* », sur lequel il a émis un avis, puis la « *loi d'orientation de lutte contre les exclusions* » adoptée le 29 juillet 1998.

Le présent avis formule des propositions au regard de l'évolution de la situation depuis le vote de cette loi. Des avancées tout à fait significatives ont été effectuées concernant plusieurs droits fondamentaux mais la mobilisation en vue de leur application se révèle insuffisante. Aussi, un premier chapitre cherche à promouvoir l'accès de tous aux droits fondamentaux par des politiques de droit commun. **Une priorité est donnée au droit au logement** qui conditionne tous les autres. **Une seconde priorité porte sur la nécessité d'engager un travail sur l'accès aux savoirs et à la culture**, leviers d'éradication de l'exclusion dans une société de plus en plus orientée vers une économie du savoir. Dans un second chapitre est envisagée la mobilisation des acteurs, avec **un accent particulier mis sur l'implication des partenaires sociaux en faveur de l'accès à la qualification et à l'emploi**. Pour devenir effectivement un « *impératif national* », la lutte à engager doit, tout en s'appuyant sur la participation active des personnes en situation de précarité, mobiliser l'ensemble de la société à tous les échelons – national, régional, département, local – c'est-à-dire l'Etat et ses services, les élus, les acteurs économiques et sociaux et l'opinion publique. Il s'agit de reprendre à l'échelle du pays l'esprit du « *Pacte contre la pauvreté et l'exclusion* » que les associations réunies dans le collectif « *Alerte* » avaient proposé dès 1994.

Concernant les départements, territoires et collectivités d'Outre-mer, qui ne font pas l'objet d'une analyse spécifique dans le présent avis, les priorités sont, à l'instar de la métropole, d'une part l'accès au logement, dès lors qu'on estime à 25 % du parc total le nombre de logements précaires ou dépourvus d'éléments de

confort et à 15 % le nombre de logements insalubres, et d'autre part la mise en œuvre d'une information des citoyens sur leurs droits et les moyens dont ils disposent pour y accéder.

Par ailleurs, de nombreuses personnes « sans papiers » ou demandeurs d'asile vivent des situations graves de précarité : interdiction de travailler, habitat précaire, difficulté de scolarisation des enfants, etc. A ce titre, elles sont concernées par le présent avis qui, cependant, ne traite pas des questions liées au statut administratif des personnes d'origine étrangère.

Le travail du Conseil économique et social se situe dans un contexte international de conflits qui ne peuvent être enrayer sans une mobilisation globale et résolue contre la misère. Il se situe dans un contexte européen où l'élargissement à de nouveaux pays doit être l'occasion de construire enfin une Europe où chacun ait sa place. Enfin, il se situe dans un contexte national où la montée de courants d'intolérance, considérant les personnes privées de droits fondamentaux comme coupables de leur situation, appelle une mobilisation. Ainsi que l'exprimait Geneviève de Gaulle Anthonioz à l'Assemblée nationale, le 15 avril 1997, en présentant l'avis du Conseil : « *La seule riposte possible, la seule voie consistant à nous rassembler pour vouloir et mettre en œuvre plus de démocratie* ». Pour fonder cette mobilisation, notre assemblée tient à redonner tout son sens à la devise républicaine. Si l'égalité est conçue comme l'établissement de chances égales pour tous, la fraternité comme un lien des hommes entre eux dans une citoyenneté et une destinée communes, alors, ceux qui sont encore privés de liberté à cause de la misère, pourront faire valoir, aux yeux de tous, leur égale dignité d'êtres humains. Agir ainsi permettra de mettre un terme à l'inacceptable et d'en protéger, à l'avenir, l'ensemble de la population.

CHAPITRE I

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

Les propositions suivantes concernent les droits fondamentaux figurant à l'article premier de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998. Elles sont à lire au regard des constats sur la mise en œuvre de ces droits présentés dans le rapport.

I - MOYENS CONVENABLES D'EXISTENCE EN PRIORITÉ PAR L'EMPLOI ET LA FORMATION

A - EMPLOI ET FORMATION

« Du travail pour tout le monde, c'est ce qui permet de mener sa vie à bien ».

« Lorsque tu travailles, tu es bien dans ta tête, il y a moins d'agressivité, même au sein de ta famille ».

Le Conseil économique et social fait le choix de centrer ses propositions autour de trois objectifs :

- rejoindre les personnes les plus éloignées de l'emploi ;
- privilégier l'accès à un emploi de droit commun et réservé aux emplois aidés aux personnes ayant besoin d'une première qualification et d'une réinsertion dans le travail ;
- construire, chaque fois que nécessaire, un parcours individualisé qualifiant d'accès ou de retour à l'emploi durable dont le secteur de l'insertion par l'activité économique peut être une étape.

Au préalable, le Conseil affirme sa conviction qu'introduire ou maintenir des personnes dans l'emploi nécessite de réels moyens qui viennent mettre un terme au coût humain et financier du chômage. Il exprime à ce sujet son inquiétude et son désaccord concernant le gel, la diminution, voire la disparition de financements dont l'objet est l'insertion professionnelle des personnes les plus éloignées de l'emploi (CES, CEC, bourse d'accès à l'emploi du dispositif TRACE, financement des postes en entreprise d'insertion, etc.) et la création d'emplois (emplois jeunes). Dans le cadre du projet de décentralisation du RMI, il souhaite que soit maintenue l'obligation, pour les départements, de consacrer aux actions d'insertion 17% du montant des allocations de RMI versées.

➤ Les évaluations dont le Conseil économique et social a pu disposer le confirment dans sa conviction qu'il est nécessaire de développer et coordonner fortement les démarches pour rejoindre les personnes les plus éloignées de l'emploi. Il recommande qu'un contact direct avec celles-ci soit recherché, en particulier par l'ANPE, afin de mobiliser les personnes qui, malgré leur désir de travailler, ne répondent plus aux sollicitations, laissant leur courrier sans réponse, ne se présentant pas à un entretien, etc. Cette démarche exige, de la part des acteurs de l'insertion et de l'emploi, à la fois proximité, mobilité et coopération avec les institutions où passent les personnes concernées, notamment les centres communaux d'action sociale. Le premier contact devrait s'accompagner d'une proposition immédiate de bilan de compétences, de Validation des acquis de l'expérience (VAE), de formation qualifiante ou d'emploi. Pour beaucoup de personnes, il s'agit de rétablir une confiance disparue après la répétition de stages et emplois précaires restés sans lendemain. Cette proposition immédiate doit constituer l'amorce d'un parcours à construire avec la personne.

➤ Afin de favoriser l'accès direct à un emploi, toutes les pratiques mentionnées dans le rapport et visant à rapprocher l'offre et la demande d'emploi devraient être fortement développées et soutenues en lien étroit avec les entreprises.

La stabilisation dans l'emploi exige un renforcement de l'accompagnement externe tel qu'il est exercé aujourd'hui notamment par certains PLIE ou agences locales pour l'emploi, et de l'accompagnement interne par le développement de la fonction tutorale. Pour optimiser les chances d'intégration professionnelle réussie, le tutorat doit être un projet d'entreprise impliquant direction et salariés. Il nécessite des aides pour la formation des tuteurs et l'aménagement de leur poste de travail, particulièrement en direction des entreprises artisanales qui constituent les premiers acteurs de l'insertion professionnelle.

➤ Au vu des dispositions mises en œuvre par la loi de juillet 1998, le Conseil économique et social souhaite que les politiques soient au service de la construction de parcours qualifiants d'accès ou de retour à l'emploi, garantissant un accompagnement d'intensité adaptée au besoin de la personne. Le terme du parcours doit être fixé, non par des limitations administratives de durée, mais par la réalisation de l'objectif d'insertion professionnelle. Il convient en outre d'apporter la garantie d'une continuité de revenu pendant les périodes non rémunérées du parcours. Dans un souci de simplification, une mise en cohérence des différents contrats pouvant servir de cadre à ce parcours paraît nécessaire, ainsi qu'une coordination des acteurs chargés de leur mise en œuvre. Il s'agit notamment des contrats liés aux dispositifs TRACE, PARE, PAP-ND, RMI, et PLIE. Sans remettre en cause leurs spécificités, il convient, dans l'intérêt des personnes concernées et des acteurs de terrain, d'harmoniser leurs modalités de mise en œuvre et d'éviter les « doubles suivis » (par exemple par deux référents RMI et PAP-ND). Le Conseil estime essentiel que chaque personne puisse faire

valoir son droit à un parcours accompagné par un interlocuteur clairement identifié.

Afin de renforcer et d'adapter la palette d'outils à disposition des acteurs, le Conseil économique et social préconise également :

- **de conforter tout le secteur de l'insertion, en particulier celui par l'activité économique**, dont l'action doit être orientée vers la qualification et le retour à l'emploi classique, par une nette revalorisation des subventions versées par poste d'insertion aux entreprises d'insertion et par un assouplissement de la durée d'accueil des personnes, par une simplification administrative et une pérennisation des financements, par une reconnaissance des activités d'insertion non directement productives et par une prise en compte des coûts réels d'accompagnement ;
- **de préférer des dispositifs de prise en charge de la formation des personnes aux dispositifs d'exonération des charges sociales** ;
- **d'assouplir les contrats emploi-solidarité et les contrats emploi consolidé** afin de les adapter à la diversité des situations (durée, nombre d'heures travaillées). Pour garantir leur caractère promotionnel, il conviendrait de généraliser les « *chartes de qualité* » entre l'Etat et les employeurs en y inscrivant l'obligation de proposer une formation qualifiante et la validation des acquis de l'expérience et en autorisant le cumul de ces contrats avec une formation rémunérée. Les mêmes avantages sociaux, conditions de représentation et formations que ceux des autres salariés devraient être garantis aux titulaires de ces contrats. Dans le secteur public, cette formation pourrait faciliter l'accès aux concours de la fonction publique. Au-delà, il conviendrait d'étudier des conditions d'accès à cette dernière tenant compte de la validation des acquis de l'expérience ;
- **de faire évoluer le contrat d'apprentissage pour le rendre plus accessible aux personnes sans qualification**, notamment en supprimant la limite d'âge à 26 ans, la pédagogie de l'apprentissage pouvant convenir à des personnes plus âgées, en permettant une extension de la durée du contrat et une adaptation du rythme de l'alternance lorsque cela s'avère nécessaire, et en reconnaissant mieux les coûts induits par l'adaptation du poste de travail à la personne et par la fonction de maître d'apprentissage. Il conviendrait en outre d'accroître le nombre de contrats d'apprentissage ;
- **de concentrer les moyens sur le Contrat de qualification adulte (CQA)** et d'engager une campagne d'information sur celui-ci auprès des acteurs économiques et du public. Le Conseil économique et social, estimant que le CQA doit particulièrement bénéficier aux personnes de faible niveau de qualification (V bis ou VI),

recommande d'inciter les employeurs à contracter en priorité avec ces publics ;

- **de développer la Validation des acquis de l'expérience** en la faisant connaître des personnes non diplômées et des entreprises ;
- **de poursuivre, en matière de soutien à la création d'entreprise, la démarche de simplification administrative et d'allègement des charges fiscales au cours des premières années d'activité, de renforcer le financement de l'accompagnement et de la formation, et de favoriser les initiatives** (plates-formes d'initiatives locales, coopératives d'activité accompagnement proposé par les chambres consulaires, etc'). En matière de charges sociales, le Conseil économique et social soutient les dispositions du projet de loi pour l'initiative économique qui prévoit de différer la première année le paiement des cotisations sociales et de l'étaler sur une période maximale de cinq ans ;
- **d'évaluer et de renforcer le dispositif d'« aide au déplacement » de l'ANPE**, face aux difficultés persistantes de transport pour rechercher un emploi ou se rendre sur le lieu de travail, particulièrement en milieu rural. Il s'agit de s'assurer que ce dispositif est connu du public et qu'il répond aux besoins, y compris pour les travailleurs intérimaires.

Concernant le projet gouvernemental de Revenu minimum d'activité (RMA), notre assemblée relève l'importance de proposer un travail aux bénéficiaires du RMI depuis plus de deux ans. Cependant, elle souhaiterait que les rigidités de la mesure envisagée – durée de travail fixée à 20 heures, contrat de travail renouvelable deux fois dans la limite de 18 mois – soient remplacées par la démarche de parcours développée ci-dessus, avec un cumul possible d'une autre activité professionnelle rémunérée et le soutien au tutorat déjà mentionné. Des garanties s'imposeraient face au risque de voir des emplois déjà précaires être remplacés par des emplois très largement subventionnés qui auront du mal à rejoindre le droit commun, compte tenu de l'écart considérable qui existerait entre les coûts de ces deux types d'emploi.

➤ Par ailleurs, notre assemblée estime que, sous l'impulsion et le contrôle de l'Etat déconcentré, le rôle de « *chef de file* » en matière d'insertion professionnelle, d'emploi et de qualification devrait être attribué au niveau du bassin d'emploi. Dans le cadre de la décentralisation, il pourrait être confié aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Ceux-ci disposeraient alors des bases légales pour élaborer un « *accord territorial pour l'emploi, l'insertion professionnelle et la qualification* ». Il s'agirait, pour les acteurs économiques, sociaux et institutionnels, de s'accorder sur un projet territorial et sur des modalités de mise en œuvre dépassant la segmentation par publics et par dispositifs pour privilégier la logique de parcours des personnes. Comme cela se pratique déjà sur certains territoires, le pilotage pourrait, en

fonction des projets et selon le degré de mobilisation des acteurs, être délégué à l'un des partenaires de l'insertion professionnelle.

Ce rapprochement entre acteurs serait favorable au développement des groupements d'employeurs. Les récents rapport et avis du Conseil économique et social, « *Les groupements d'employeurs : un outil pour la croissance et l'emploi ?* », présentés par M. Bichat, ont souligné l'utilité de ces groupements en terme de « *déprécarisation* » du travail et de dynamisation des zones d'activité et d'emploi. Parmi ceux-ci, les Groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ), qui ont une vocation sociale, participent directement à la lutte contre la précarité en proposant à des personnes éloignées de l'emploi des parcours qualifiants.

➤ La région devrait, quant à elle, se rapprocher des structures d'insertion ou d'emploi (missions locales, ANPE) prescrivant de la formation afin d'élaborer une offre correspondant au mieux au besoin des personnes très peu ou pas qualifiées et privilégiant l'alternance. Elle devrait en outre reconnaître la part de formation incluse dans l'activité de certaines structures d'insertion par l'activité économique, notamment des chantiers d'insertion.

B - MOYENS CONVENABLES D'EXISTENCE EN L'ABSENCE DE SALAIRE OU LORS DE LA REPRISE D'UNE ACTIVITÉ

« Il faut avoir de l'argent pour pouvoir faire toutes les démarches, pour trouver un travail ».

Le Conseil économique et social développe ses propositions suivant trois axes qu'il juge essentiels aussi bien pour les personnes en situation d'exclusion que pour celles, salariées précaires ou chômeurs que les circonstances amènent dans des situations comparables :

- s'assurer que la reprise du travail soit dans tous les cas attractive sur le plan financier ;
- assurer aux personnes des revenus immédiats, lisibles, prévisibles, réguliers et continus ;
- garantir à chacun des « *moyens convenables d'existence* », y compris dans les situations d'endettement : il s'agit à terme de ne pas devoir bénéficier de dispositifs et tarifs particuliers mais de pouvoir vivre dignement.

➤ **En matière d'incitation à la reprise du travail, notre assemblée estime nécessaire que toute heure travaillée apporte un supplément de revenu**, tout en veillant à éviter que cela n'indue une pression à la baisse sur les salaires. La question de la cohérence entre minima sociaux et revenus d'activité a été étudiée de manière approfondie avec les partenaires sociaux dans le cadre du rapport du groupe de travail du Commissariat général du Plan, « *Minima sociaux, revenus d'activité, précarité* », présidé par M. Jean-Michel Bélorgey, en mai 2000. Il importe aujourd'hui de parvenir à un accord sur des

modalités de mise en œuvre. Celles-ci pourraient prendre la forme d'une Allocation compensatrice de revenu (ACR), décroissant à mesure que le salaire croît jusqu'à s'annuler pour un salaire égal au SMIC mensuel. Elle devrait faire l'objet d'une négociation entre l'Etat et les partenaires sociaux, afin de réunir les conditions d'une sortie du dispositif en vue d'éviter un subventionnement prolongé d'emplois en particulier à temps partiel contraint.

Par ailleurs, le Conseil économique et social recommande de fonder sur le niveau de ressource des personnes l'attribution de droits actuellement ouverts aux bénéficiaires du RMI (exonération de taxe d'habitation et de redevance télévision, abonnement social téléphonique, tarif social de l'électricité, tarifs réduits des transports en commun, aide au déplacement de l'ANPE, etc.). **Ainsi, à un même niveau de ressources correspondraient les mêmes droits. Le montant de ceux-ci ne diminuerait que si le niveau de ressources globales augmente. Une telle démarche serait à la fois juste et incitative à la reprise du travail. Elle réduirait en outre les tensions entre des populations – bénéficiaires du RMI et salariés à faibles revenus - proches par leurs conditions de vie et leur lieu d'habitation.** Le Conseil salue la mise en place, par le gouvernement, d'un groupe de travail inter-administratif sur ces questions, dans le cadre du plan national de renforcement de la lutte contre la précarité et l'exclusion du 19 mars 2003. Il souhaite qu'il aboutisse rapidement.

Dans le prolongement de son avis de juillet 1995, le Conseil économique et social **propose une individualisation du RMI, condition indispensable pour assurer aux allocataires des revenus lisibles et prévisibles et éviter les effets négatifs liés au calcul familialisé de l'allocation.** A condition de maintenir le volet insertion du RMI et le lien avec l'activité et l'emploi auxquels notre assemblée est très attachée, il s'agirait, selon les mêmes modalités que l'Allocation de solidarité spécifique (ASS), d'attribuer cette allocation à la personne, les prestations familiales venant s'y ajouter. L'allocation ne serait plus versée au-delà d'un certain plafond de revenus du couple, à déterminer à partir d'un chiffrage de la mesure. Outre une évidente simplification, les personnes concernées réintégreraient le droit commun en matière de prestations familiales et l'incitation à la reprise du travail serait indépendante de la configuration familiale. Les solidarités familiales pourraient ainsi jouer sans dépendre des conditions d'attribution du RMI. Mais une difficulté subsisterait pour les parents isolés dont tous les enfants ont plus de trois ans. En effet ils n'auraient pas droit à l'Allocation de parent isolé (API) et ne bénéficieraient plus de la majoration du RMI au premier enfant. Une première possibilité serait d'étendre le bénéfice de l'API aux parents dont tous les enfants ont plus de trois ans. Une seconde possibilité consisterait à prendre en compte, pour ces personnes, les charges liées au premier enfant, quel que soit son âge, dans le cadre de prestations dégressives sous conditions de ressources.

Quelle que soit la solution retenue, dans le souci de permettre à chacun de rejoindre le système des prestations familiales de droit commun, il conviendrait d'envisager la même logique pour l'API en lui préservant sa vocation de soutien au parent isolé. D'une manière générale les prestations familiales jouent un rôle important dans la réduction de la pauvreté de la famille. Il convient de protéger les prestations destinées aux enfants, d'autant plus lorsque la situation des parents est précaire.

➤ Par ailleurs, afin de rendre les revenus plus réguliers et prévisibles, **le Conseil économique et social recommande que tous les transferts sociaux qui ne sont pas associés à un événement particulier – contrairement par exemple à l'allocation de rentrée scolaire – soient versés mensuellement et accompagnés d'un relevé précisant la nature de la prestation et sa date d'arrivée sur le compte des personnes ainsi que la date à laquelle elle prend fin et la date relative à la demande de son éventuel renouvellement.** Il s'agit de permettre à celles-ci d'acquérir une meilleure maîtrise de leur budget, gage d'autonomie. En particulier, il conviendrait de verser mensuellement les pensions de réversion et rentes d'accident du travail et, pour les caisses d'allocations familiales ou de mutualité sociale agricole, d'accompagner le versement de leurs prestations d'un relevé détaillé.

➤ **Le caractère vital des minima sociaux impose que la présomption de droit avec vérification a posteriori soit appliquée, en particulier pour le RMI.** En outre, aucune décision de suspension de prestation ou allocation ne devrait être prise à l'encontre d'un ménage à faible revenu sans recherche effective d'un contact direct avec celui-ci. De même, les organismes payeurs devraient alerter les personnes de manière anticipée et les accompagner si nécessaire lorsque leur droit à un revenu de substitution - ASS, API, AAH, RMI - arrive à terme, afin de garantir la continuité de leurs ressources. La mise en place, prévue par le gouvernement, d'un entretien systématique 3 mois avant la sortie des dispositifs est à cet égard positive. Les contrôleurs des organismes sociaux, qui ont aussi mission d'assurer l'information et l'accès au droit des allocataires, pourraient être mobilisés à cet effet. L'individualisation du RMI proposée ci-dessus devrait précisément les libérer de certaines tâches de contrôle.

➤ **Au regard de la garantie de « moyens convenables d'existence » le montant du RMI - 411 euros pour un adulte par mois - ainsi que celui de l'ASS, se révèlent tout à fait insuffisants. Avec l'individualisation du RMI, une augmentation significative serait rendue possible** tout en conservant un caractère réellement attractif à la reprise du travail, ainsi que le développe le rapport attaché au présent avis. En tout état de cause, cette augmentation serait indissociable de dispositions visant à améliorer la situation financière des travailleurs pauvres, en particulier par une meilleure prise en charge des frais liés à la reprise du travail (gardes d'enfants, coût des transports).

Notre assemblée exprime son désaccord concernant les dispositions du projet de loi portant décentralisation du RMI qui, en plaçant les départements en situation de décideur et de financeur, risque d'influer sur les décisions d'attribution ou de maintien d'un droit fondamental.

➤ **La situation des jeunes adultes sans ressources reste préoccupante.**

Notre assemblée, ainsi qu'elle l'avait exprimé dans ses rapport et avis « *Familles et insertion économique et sociale des adultes de 18 à 25 ans* », présentés par M. Hubert Brin au nom de la section des affaires sociales en mai 2001, renouvelle « *son opposition de principe à l'institution de toute forme de SMIC-jeunes* » rappelée dans son avis du 28 mars 2001. Elle reprend de ce même avis l'objectif d'assurer « *conjointement l'investissement de l'intéressé dans son projet et l'investissement de la collectivité* ». Pour les jeunes les plus en difficulté, l'inscription dans un parcours qualifiant d'accès ou de retour à l'emploi est indispensable. Aussi semble-t-il pertinent de reprendre, en amont d'un tel parcours, la proposition de l'avis de juillet 1995 : « *créer pour les jeunes de moins de 25 ans en difficulté, qui relèvent prioritairement d'une logique d'insertion en situation de travail, une allocation de recherche d'un premier emploi leur permettant de prendre en charge, certaines dépenses liées à cette recherche (frais de transport...)* ».

➤ **Concernant le surendettement, le Conseil économique et social demande que les moyens d'information du public soient renforcés. Il rappelle que le dialogue avec les personnes engagées dans une procédure de surendettement doit être au maximum recherché**, afin de conduire à un plan de redressement réaliste et adapté. Pendant l'exécution de ce plan, des dispositions devraient être prises pour garantir l'arrêt des poursuites. Il conviendrait que les personnes puissent bénéficier d'un accompagnement proche et préservant au maximum leur autonomie : les services des conseillères en économie sociale et familiale, à développer, sont à cet égard préférables aux mesures de tutelle aux prestations sociales ou de curatelle. Pendant l'exécution du plan de redressement, l'accès aux prêts sociaux devrait être maintenu en cas d'imprévu (par exemple la défaillance d'un appareil ménager). **Il conviendrait également, en cas d'insolvabilité confirmée, d'envisager plus fréquemment l'effacement partiel ou total des dettes, tel que prévu dans la loi.** Par ailleurs, le Conseil économique et social soutient la proposition du projet de loi pour l'initiative économique d'étendre le champ de compétence des commissions de surendettement aux dettes nées d'un cautionnement.

➤ **Notre assemblée recommande également que le caractère insaisissable, en tout ou partie, de certaines prestations ou allocations figure dans l'ordre de virement adressé aux banques et que celles-ci aient à charge d'en garantir le respect, sans qu'il incombe au débiteur d'en faire la demande. Il est en outre essentiel que les découverts soient reconnus comme des créances ordinaires** et qu'à ce titre, les règles d'insaisissabilité s'appliquent.

➤ Enfin, les organismes de Sécurité sociale devraient, en matière de recouvrement de trop-perçus, rechercher un contact direct avec les intéressés, afin que les modalités de remboursement soient établies en accord avec ces derniers et dans le respect de leurs contraintes budgétaires. Il conviendrait en outre de veiller à l'application des dispositions du code de la sécurité sociale qui prévoient à l'article L.553-4, en cas de trop-perçu dû à une erreur de l'organisme, le maintien du versement intégral des prestations familiales.

II - LOGEMENT

« Je veux bien croire qu'un droit au logement existe, mais quand on s'appelle comme nous les portes se ferment ».

Au regard des éléments de constat présentés dans le rapport et s'appuyant sur le rapport d'octobre 2002 du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, qui évalue à un million le besoin actuel de logements à caractère social, notre assemblée estime qu'une réelle politique du logement fait aujourd'hui défaut. Elle situe ses propositions dans la perspective de ses travaux en cours sur « *L'accès au logement, droit et réalités* » et propose, au regard de l'objet du présent avis, de s'engager de manière coordonnée dans quatre directions :

- accroître fortement l'offre de logement à caractère social, par petites unités, sur l'ensemble du territoire, y compris dans les zones rurales, en tenant compte des exigences de mixité sociale ;
- développer les outils nécessaires à l'élaboration de parcours résidentiels ;
- prévenir les ruptures de droit en matière d'habitat ;
- étudier les conditions de mise en œuvre d'un droit au logement opposable.

➤ Concernant le logement à caractère social, il convient à la fois de retrouver un rythme annuel de construction répondant au besoin et de compenser les démolitions annoncées. Sous réserve des conclusions d'un chiffrage précis actuellement en cours dans le cadre des travaux déjà cités de notre assemblée, l'effort à entreprendre s'élèverait au moins à 130 000 logements, auxquels il faudrait ajouter les logements qui peuvent être réhabilités avec le concours des aides au logement social. La réalisation d'un tel programme suppose d'une part une réévaluation du niveau d'aide de l'Etat par logement, tenant compte du coût induit par les nouvelles normes, d'autre part une démarche en direction des collectivités locales afin de les mobiliser sur la mise en œuvre de la loi de solidarité et de renouvellement urbains (SRU), et enfin une contractualisation entre les pouvoirs publics et les maîtres d'ouvrages sociaux pour assurer la réalisation des objectifs fixés. A cet égard, les fluctuations du coût du foncier et la recherche de mixité sociale exigent, de la

part des pouvoirs publics à tous les échelons, une politique prospective de constitution de réserves foncières. L'Etat pourrait procéder à une évaluation des mètres carrés aujourd'hui disponibles et s'assurer que les transactions immobilières effectuées par des personnes publiques, principalement dans les zones à forte pénurie de logement, servent l'intérêt général. Notre assemblée estime également nécessaire d'évaluer l'utilisation des sources existantes de financement : sont-elles totalement dépensées et le sont-elles toujours selon leur destination initiale ?

Une réelle relance de la construction de logements sociaux aurait en outre un impact positif sur la croissance et l'emploi.

➤ **L'offre de logement remplissant de fait un rôle social dans le parc privé, doit également être pérennisée et fortement accrue**, d'autant plus que, par sa grande diffusion géographique, elle favorise la mixité sociale. Pour renforcer l'attractivité d'une contractualisation avec les pouvoirs publics, il conviendrait :

- **d'apporter une sécurité aux bailleurs par un partenariat avec les pouvoirs publics** leur garantissant un appui en cas de difficultés avec le locataire, voire assumant à leur place une délégation de gestion locative ;
- **de rendre plus attractif le conventionnement des logements par l'Etat** en tenant compte des disparités géographiques de loyer (aides de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) dont il conviendrait de réexaminer les conditions d'attribution, avantages fiscaux ...). Une négociation entre l'Etat et les organismes fédérant les propriétaires privés devrait être engagée, afin d'établir un « *conventionnement de solidarité* » au titre duquel ces derniers consacrerait 1 logement sur 5 de leur parc au logement social en contrepartie d'incitations fiscales et de garanties.

En réponse à la forte demande de locatif social en milieu rural, il conviendrait de développer l'offre de logements pour les populations locales mais aussi pour les nouveaux arrivants et les travailleurs saisonniers.

➤ Notre assemblée estime en outre nécessaire de garantir la qualité du parc de logement par le développement de politiques locales de lutte contre l'habitat indigne, notamment celui présentant des risques de saturnisme. Il s'agit de mettre en œuvre l'obligation d'agir des pouvoirs publics, étendue à toutes les formes d'insalubrité et de péril par la loi SRU. Dans ce cadre, les actions d'auto-réhabilitation avec les personnes concernées et les acteurs associatifs et sociaux (« *Compagnons bâtisseurs* », MSA, etc.) devraient être encouragées, ainsi que les programmes d'amélioration du logement engagés par des acteurs tels que le mouvement Programme d'action contre les taudis-Associations de restauration immobilières (PACT-ARIM).

➤ **Notre assemblée affirme son choix en faveur de l'accès immédiat à un véritable logement, plutôt qu'à un hébergement, assorti si nécessaire d'un accompagnement pour les personnes et familles qui ne peuvent dans un premier temps assumer seules la responsabilité d'un logement,** notamment les personnes sans domicile depuis de nombreuses années. Il s'agit de leur assurer d'emblée la sécurité et l'intimité indispensables au respect de leur dignité, à la restauration de leur confiance et à la construction de leur avenir. Ce premier logement, s'il est transitoire, doit offrir la garantie d'une sortie vers un logement définitif. A cette fin et dans le prolongement du même avis, le Conseil recommande que soit donnée une forte impulsion au développement des résidences sociales et logements de promotion familiale, ainsi qu'aux formes d'habitat adapté pouvant avoir un caractère définitif : pensions de famille, terrains familiaux pour les familles originaires du voyage, etc. Dans cette perspective, il est essentiel que soit effectivement réalisée l'évaluation quantitative et qualitative des besoins prévue dans le cadre du Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées.

Il convient de veiller à ce que le droit au logement soit rendu effectif pour les jeunes adultes dont l'insertion passe par l'accès à un premier logement autonome. Les dispositifs transitoires qui leur sont proposés, s'ils sont nécessaires, doivent aussi offrir toutes les garanties de sortie vers un logement de droit commun. Notre assemblée réitère ici les propositions qu'elle a faites sur ce sujet dans son avis sur l'autonomie des jeunes adultes.

➤ Afin de permettre aux ménages d'honorer dignement leurs factures et de **prévenir les ruptures de droit** (expulsion du logement, coupures d'eau, d'énergie), notre assemblée estime nécessaire de prendre en compte le poids des charges locatives dans le calcul du forfait charge des aides au logement (aide personnalisée au logement, allocation logement). Le délai de carence d'un mois à l'entrée dans le logement devrait en outre être supprimé.

Pour sécuriser bailleurs et locataires et favoriser l'effectivité du droit au logement, il conviendrait, à l'instar des mécanismes existants dans les domaines de l'emploi et de la santé, de **mettre en place un dispositif de prévoyance** garantissant que les aléas de la vie, qu'ils soient de nature professionnelle, familiale ou de santé, n'entravent pas l'accès ou le maintien dans le logement, ainsi que la fourniture des services essentiels (eau, énergie). Ce dispositif assurerait notamment à toute personne sans logement une prise en charge immédiate des premiers frais d'entrée dans un logement (caution, installation...), conformément à l'objectif poursuivi par la proposition du Conseil économique et social dans son avis de juillet 1995 de capitaliser les aides pour les personnes sans logement.

Pour prévenir les conséquences dramatiques des expulsions de logement, **le Conseil économique et social estime indispensable de garantir qu'aucune expulsion de locataire considéré de « bonne foi », c'est-à-dire rencontrant des difficultés pour payer son loyer en raison de la faiblesse de ses revenus, n'ait**

lieu sans proposition de relogement. Il conviendrait d'étudier les évolutions législatives nécessaires à l'inscription de ce principe dans la loi, le Conseil constitutionnel ayant rejeté, dans la loi d'orientation de juillet 1998, l'obligation de proposer un hébergement aux personnes expulsées.

Notre assemblée rappelle en outre sa recommandation, faite dans son avis de juillet 1995, de « faciliter les mutations lorsque les changements de situation familiale risquent de compromettre l'équilibre des budgets ». En amont du déclenchement de la procédure d'expulsion prévue par la loi, l'ensemble des bailleurs sociaux, devraient, dès le premier impayé de loyer, s'impliquer davantage dans la recherche de solutions amiables de règlement de la dette – au besoin en faisant appel au Fonds de solidarité logement (FSL) - les services sociaux ne devant intervenir qu'en cas d'échec. L'expérience montre qu'il est possible d'éviter le contentieux dès l'instant où l'on s'adresse aux intéressés en reconnaissant leurs difficultés financières et en les considérant de bonne foi, car un dialogue constructif est alors possible. Dans le même esprit, aucune coupure d'eau ou d'énergie ne devrait être réalisée sans recherche effective d'un contact direct avec l'intéressé.

Par souci d'efficacité, il conviendrait de supprimer les Sections départementales des aides personnalisées au logement (SDAPL) et de transférer aux FSL la décision de maintien des aides au logement. Même après le jugement d'expulsion, toutes les opportunités devraient être saisies pour éviter la réalisation effective de celle-ci, ce qui exige de permettre le maintien des aides au logement et d'assurer le retour au bail en cas de résorption de la dette.

➤ Par ailleurs, qu'il s'agisse d'accéder au logement, de prévenir l'expulsion, ou d'obtenir la réalisation de travaux de mise aux normes en application de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, **les personnes doivent disposer d'un lieu unique de proximité aisément identifiable et accessible, où elles peuvent obtenir l'ensemble des informations et soutiens nécessaires.**

➤ Enfin, au vu de la difficulté persistante de beaucoup de ménages à accéder à un logement décent - difficulté aggravée par des phénomènes de rejet – et des limites avérées des dispositifs reposant sur la mobilisation volontaire des acteurs, **notre assemblée estime aujourd'hui indispensable d'étudier les conditions de mise en œuvre d'un droit au logement opposable.** Ainsi que le propose le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées au vu de ses travaux depuis près de dix ans, il s'agirait de pouvoir introduire une obligation de résultat lorsque le droit au logement est manifestement inappliqué, refusé, différé. Le droit au logement, reconnu par la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948, est affirmé dans l'article premier de la loi du 31 mai 1990 : « Garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la Nation ». Dans une décision en date du 19 janvier 1995, le Conseil constitutionnel a considéré que « la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur

constitutionnelle ». Il a notamment fondé sa décision en « *considérant qu'il ressort du Préambule de la Constitution de 1946 que la sauvegarde de la dignité de la personne contre toute forme de dégradation est un principe à valeur constitutionnelle* ». Ainsi, **tout ménage sans logement ou toute personne isolée, logé dans des conditions contraires au respect de la dignité humaine devrait pouvoir faire valoir immédiatement auprès des pouvoirs publics son droit à disposer d'un logement décent**. Si les moyens pour mettre en œuvre cette exigence n'existent pas aujourd'hui, l'instaurer imposerait une forte mobilisation pour y répondre, à l'instar de celle survenue en faveur du droit à l'éducation lorsqu'en 1880, la scolarisation a été rendue obligatoire. Il conviendrait, dans ce cadre, de **désigner l'autorité publique unique responsable de la mise en œuvre de ce droit lorsqu'il se révèle manifestement inaccessible**.

Face au non accès au logement, **le rôle des commissions de médiation**, créées par la loi d'orientation de juillet 1998 et dont il conviendrait d'assurer le caractère opérationnel dans chaque département, **devrait d'ores et déjà être renforcé** afin qu'elles constituent en toute circonstance un lieu de recours amiable.

III - PROTECTION DE LA SANTÉ

« Si le médecin pouvait passer une radio de ma vie, il comprendrait ce que j'ai dans le corps ».

Prenant acte du constat effectué dans le rapport préalable au présent avis, le Conseil économique et social estime nécessaire **d'apporter des améliorations aux dispositifs de CMU et d'AME pour en faciliter l'accès et gommer les effets de seuil, de renforcer le rôle des PRAPS, de rétablir leur financement remis en cause par les récentes décisions, de réactiver la mission sociale de l'hôpital avec les moyens financiers appropriés et de développer l'offre de soins de proximité**.

➤ **Concernant la CMU et l'AME**, notre assemblée propose :

- dans l'objectif de lisser les effets de seuil, de prévoir un dispositif permettant aux personnes dont les ressources dépassent de peu le plafond de la CMU, notamment les bénéficiaires de l'AAH, d'avoir accès à une couverture complémentaire. Il s'agirait d'assurer un taux de prise en charge des cotisations inversement proportionnel aux ressources et de 75 % pour les plus bas revenus. **Ce dispositif garantirait qu'à ressources égales la part des dépenses de santé restant à la charge des personnes soit la même en tout point du territoire**. Il conviendrait en outre d'étudier les réponses à apporter aux personnes qui ne bénéficieront pas du dispositif et qui ont des difficultés à avancer les frais en raison de leurs revenus modestes ;

- de réduire la période d'évaluation des ressources à 3 mois, afin de permettre un accès plus rapide à la CMU ou l'AME, pour les ménages dont les ressources chutent brusquement ;
- de rétablir l'ouverture du droit à la CMU dès le dépôt du dossier et d'abroger, le seul abandon de la publication du décret d'application n'offrant pas une garantie suffisante, l'amendement qui laisse à la charge des bénéficiaires de l'AME le ticket modérateur et le forfait hospitalier ;
- de remplacer l'exigence de domiciliation pour l'accès à la CMU et à l'AME par l'obligation de fournir une adresse où peut être adressé le courrier ;
- d'envisager la disparition de l'AME au profit d'une CMU élargie, à partir des éléments objectifs de connaissance qu'apportent trois années de fonctionnement de ces dispositifs ;
- de réexaminer avec les organismes complémentaires les conditions du développement de leur engagement dans le dispositif. Une prise en charge par l'Etat « à l'euro l'euro » de leurs dépenses pourrait être envisagée. Elle permettrait d'éviter à la fois la tentation d'une sélection des risques et la création de « rentes de situation » si le remboursement forfaitaire était porté à un niveau correspondant aux dépenses les plus élevées.

Enfin, en cas d'individualisation du RMI, il conviendrait de s'assurer de la continuité de la couverture maladie du bénéficiaire et des membres de son foyer.

➤ Concernant les PRAPS de seconde génération (2003-2006), le Conseil estime nécessaire l'accent mis sur la lutte contre les souffrances psychiques mais il rappelle que celles-ci peuvent avoir pour origine la dureté des conditions de vie et qu'aucun résultat tangible ne pourra être obtenu sans une politique forte de rétablissement de l'ensemble des droits fondamentaux.

Notre assemblée souhaite en outre que les PRAPS renforcent leur capacité à soutenir l'innovation. Ceci suppose que leur financement soit rétabli au niveau de celui des PRAPS de première génération, que les actions qu'ils initient et qui ont fait leurs preuves puissent bénéficier par la suite de financements de droit commun, et qu'ils amplifient le partenariat avec l'assurance maladie. **Les nouveaux PRAPS devraient veiller à développer :**

- une réflexion sur les actions qu'ils doivent mener, fondée sur le croisement des savoirs et des pratiques entre personnes en difficulté et professionnels de santé ;
- la formation des professionnels de santé évoquée au chapitre II du présent avis ;
- des actions collectives de promotion de la santé, en s'appuyant sur les ressources définies dans les Schémas régionaux d'éducation pour la

santé ainsi que sur les Ateliers santé ville qui font le lien entre PRAPS et politique de la ville ;

- **des actions d'éducation à la santé à l'école, en lien avec l'Education nationale.**

➤ **Par ailleurs, le Conseil économique et social estime nécessaire de réactiver la mission sociale de l'hôpital afin de le mobiliser dans son ensemble.** Quel que soit le mode de répartition de la dotation globale entre établissements par l'Agence régionale de l'hospitalisation, il convient de tenir compte du surcoût induit par la prise en charge de patients particulièrement en difficulté. Ce surcoût comprend le fonctionnement des PASS et le travail social pour assurer aux patients sortants des conditions de vie leur permettant de continuer à se soigner. L'exercice de cette mission devrait être régulièrement évalué.

➤ **Enfin, il conviendrait de développer l'offre de proximité :** maisons de santé rurales, mesures favorisant l'installation de médecins et de services de soins infirmiers en zone rurale, PASS dans les hôpitaux locaux.

IV - ÉGALE JUSTICE

A - L'ACCÈS AU DROIT ET LE RECOURS AMIABLE

« On aurait besoin d'un service regroupé pour parler de tous nos droits, où des personnes nous expliquent et nous suivent. »

« Il faudrait un petit carnet avec tous nos droits pour les regarder et aider les autres, un petit livre où tout serait expliqué. »

Notre assemblée estime qu'une politique forte d'accès au droit est indispensable : pour que la loi de juillet 1998 s'applique pleinement, il n'est de meilleur gage que la connaissance par les intéressés eux-mêmes de leurs droits et des moyens de les faire valoir. Il y a place en ce domaine pour la création de nombreux emplois de service. A cette fin, il conviendrait de :

- **mettre en place** auprès du Premier ministre, en remplacement du Conseil national de l'aide juridique et selon les recommandations de la commission présidée par M. Bouchet sur la réforme de l'accès au droit et à la justice, une autorité indépendante apte à assurer la coordination interministérielle de l'accès aux droits. Elle garantirait en particulier l'existence d'un Conseil départemental de l'accès au droit (CDAD) actif dans chaque département ;
- **assurer sur l'ensemble du territoire une information et un soutien de proximité sur les droits,** en particulier par le développement du réseau des maisons et antennes – mobiles si nécessaire - de justice et du droit, ainsi que par des permanences juridiques au plus près des personnes dans les lieux qu'elles fréquentent ;

- **étendre le réseau des délégués de proximité du Médiateur de la République** - en particulier en milieu rural – afin de couvrir l'ensemble du territoire. Il s'agit aussi de les rendre plus visibles et accessibles – en particulier dans les situations d'urgence - par une démarche de communication en direction du public, des permanences sans rendez-vous, des horaires élargis et une localisation dans des lieux « *neutres* » et connus. L'ensemble de ces dispositions demande un renforcement important des moyens du Médiateur ;
- **encourager les organismes sociaux à rechercher le contact direct avec les personnes** qui ne font pas valoir ou ne renouvellent pas certains droits essentiels (minimum social, CMU...) ;
- **réaliser et diffuser dans chaque département un guide gratuit des droits et démarches**, accessible à tous, apportant toute l'information nécessaire à l'accès aux droits fondamentaux ou à leur maintien ;
- **assurer, dès le premier niveau des serveurs vocaux des administrations et services publics, la possibilité d'obtenir directement un interlocuteur** ;
- **promouvoir au sein du grand public une information juridique de base** par des enseignements scolaires d'initiation aux droits dès le collège.

B - L'ACCÈS À LA JUSTICE

« Il ne faut pas une justice différente pour les riches et pour les pauvres [...] La justice doit être égale pour tous ».

Notre assemblée estime essentiel d'établir les conditions d'un accès égal à la justice et d'un exercice équitable de celle-ci fondé sur l'exigence première de faire respecter les droits fondamentaux des personnes. A cette fin, elle propose :

- **d'augmenter de 30 à 40 %**, selon le barème proposé par la Commission présidée par M. Bouchet, **le plafond d'accès à l'aide juridictionnelle totale** ;
- **d'améliorer les conditions de rémunération des avocats par l'aide juridictionnelle**, en veillant à une meilleure adéquation entre son montant et l'investissement nécessaire au type de procédure engagée ;
- **d'inscrire dans la loi le droit d'être accompagné par un représentant d'association agréée, dans certaines procédures sensibles** dont l'assistance éducative. Sans se substituer à l'avocat, il s'agit pour l'accompagnateur de faciliter le dialogue avec le magistrat, l'expression de la personne, la compréhension de sa situation, etc. ;
- **de renforcer la formation initiale et continue des magistrats et des avocats** dans le sens indiqué au chapitre II du présent avis.

V - ÉDUCATION ET CULTURE

A - ÉDUCATION

« Il ne faut pas mettre les jeunes de quinze ou seize ans hors de l'école sans qu'ils sachent lire et écrire, sinon ils n'ont pas d'avenir ».

« Sans l'instruction, qu'est-ce que nous sommes ? »

Notre assemblée se réfère à son avis du 9 octobre 2002, présenté, au nom de la section des affaires sociales, par Mme Claude Azéma, « *Favoriser la réussite scolaire* », qui développe des propositions constituant un ensemble cohérent pour progresser vers la réussite scolaire de tous. Il s'agit notamment du recours accru à l'individualisation des parcours scolaires, de la pédagogie de la réussite et l'évaluation des enseignants sur leurs capacités à faire progresser chaque élève, de la valorisation des savoirs et aptitudes non révélés par les exercices scolaires, de la démarche de projet qui donne sens à l'apprentissage, et de la prise de responsabilité et la solidarité entre élèves.

Le présent avis apporte sur certains points des compléments mais toujours dans la perspective d'une école fondée sur une pédagogie de la réussite et non sur une sélection des élèves à partir de normes tributaires d'un savoir qui privilégie les enfants issus de milieux culturellement favorisés.

➤ **En premier lieu, une mobilisation doit être suscitée au cours de la formation dans les IUFM et auprès des enseignants et des personnels de direction. A cette fin, les correspondants académiques du groupe national « grande pauvreté et réussite scolaire » devraient voir leurs moyens renforcés afin de :**

- **veiller à l'application de la loi de juillet 1998** dans ses dispositions relatives aux projets d'établissement, aux comités d'éducation à la santé et à la citoyenneté et au soutien individualisé. Il s'agirait en particulier d'engager les établissements à développer l'essentiel et difficile partenariat avec les parents de milieu défavorisé ;
- **assurer la prise en compte de la dimension « difficultés économiques, précarité et grande pauvreté » dans les contrats éducatifs locaux** ;
- **organiser des formations continues sur le thème « difficultés économiques, précarité, grande pauvreté et réussite scolaire »** et introduire ce thème dans la formation initiale de tous les enseignants ;
- **susciter réflexion et partage d'expérience au sein des établissements ainsi qu'entre enseignants et autres acteurs de terrains** ;
- **apporter recul et soutien aux enseignants**, à l'instar de l'action du groupe académique d'appui « *grande pauvreté, réussite scolaire et insertion sociale* » de Lille ;

- aménager de véritables passerelles entre l'Education nationale, les autres structures de formation professionnelle et les structures d'insertion des jeunes, pour lever tous les freins à la formation professionnelle et organiser sans délai des parcours d'insertion qui assurent l'acquisition de compétences et permettent leur validation progressive ;
- permettre d'adopter des dispositifs souples de remédiation et d'insertion, à partir d'un projet et d'un bilan de compétences, pour tout jeune sorti du système scolaire sans qualification ;
- afin de concrétiser l'attachement de la société à l'ensemble de sa jeunesse, il serait cohérent et juste de dégager les efforts financiers nécessaires à la formation des jeunes qui sortent du système éducatif sans qualification. Un droit à une formation différée, financée par la solidarité nationale, pourrait ainsi être ouvert à tous ;
- évaluer, afin de le recentrer, le dispositif d'éducation prioritaire.

➤ **En second lieu, notre assemblée estime essentiel, à partir des récentes expérimentations, de développer des pratiques nouvelles**, au sein des établissements et par la création d'établissements innovants. Pour que de telles pratiques émergent, l'accent devrait être mis plus fortement sur le travail d'équipe et sur des recherches pédagogiques peu présentes dans la formation des enseignants. Il conviendrait d'assurer une meilleure diffusion et une mutualisation effective des expériences réussies en matière pédagogique. Face au débat actuel sur le collège unique, il ne s'agit pas tant de remettre en cause son exigence d'être un collège pour tous que de s'interroger sur sa forme actuelle, à partir des exemples de réussite avec un public d'élèves très hétérogène.

La carte scolaire, positive dans son principe, contribue à créer, dans les quartiers où il n'y a presque plus de mixité sociale, des établissements ghettos par la fuite des meilleurs élèves. L'organisation des établissements en réseaux, à l'intérieur d'un territoire défini comme bassin de formation, permettrait de contourner cet écueil.

Pour obtenir l'application des textes existants, aucune mesure n'aura d'impact sans une prise de conscience des valeurs qui fondent l'action de l'école, notamment la solidarité qui conduit à l'entraide plutôt qu'à la compétition entre élèves, et l'enrichissement par les différences.

B - LUTTE CONTRE L'ILLETTRISME

« J'ai très envie d'apprendre, j'ai un petit garçon qui entre en CP et je veux pouvoir l'aider pour qu'il ne soit pas comme moi ».

Au vu du constat précédent, le Conseil économique et social estime nécessaire de mettre en place, en partenariat avec les collectivités territoriales et les réseaux locaux existants, une véritable politique de lutte contre l'illettrisme pilotée par l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCI) et dotée de moyens suffisants. Il s'agit de :

- garantir un maillage suffisamment dense du territoire en ateliers de lutte contre l'illettrisme ;
- consolider ces ateliers par des financements pluriannuels, afin de couvrir le coût d'accompagnement des « apprenants » et d'assurer aux formateurs un statut stable et convenablement rémunéré ;
- rémunérer les « apprenants » comme stagiaires de la formation professionnelle, afin de reconnaître l'investissement considérable que leur demande cette démarche, et assouplir la durée des formations pour leur permettre de consolider leurs acquis.

Dans la logique d'action territoriale concertée développée précédemment en matière d'accès à l'emploi et au logement, notre assemblée propose de :

- développer, en lien avec les associations, les services publics, les organismes sociaux, la détection et la mise en confiance, particulièrement auprès des personnes qui ne sont dans aucun « circuit » de l'insertion. L'Education nationale pourrait jouer un rôle utile en ce sens vis à vis des parents d'enfants scolarisés ;
- renforcer la coordination entre acteurs de la détection et de la formation, afin de pouvoir faire une offre immédiate aux personnes ;
- favoriser le partenariat entre les acteurs de la lutte contre l'illettrisme et ceux de l'accès aux pratiques culturelles et de l'insertion professionnelle, afin de tirer parti de ces dynamiques positives qui redonnent envie d'apprendre ;
- informer les entreprises et partenaires sociaux et susciter leur mobilisation en faveur des salariés souffrant d'illettrisme.

C - CULTURE

« Une personne peut avoir des besoins culturels même si elle n'a pas de quoi manger ou si elle n'a pas de toit. Ce peut être même la seule façon qui lui reste de se raccrocher à quelque chose ».

Notre assemblée a constaté, à la fois sur le terrain et dans son travail sur les politiques publiques concernées par cet avis, combien l'accès à la culture, au sens large du terme, était un élément déterminant pour appréhender le monde et y participer en favorisant réappropriation et prise de responsabilités. Hormis la culture dispensée par le système scolaire, différentes approches concourent de façon complémentaire à cet objectif, en particulier l'éducation permanente, l'éducation populaire, les sports et les loisirs. En outre, l'engagement dans une création ou une pratique artistique collective entraîne reconnaissance individuelle et solidarité citoyenne.

Pour permettre les synergies nécessaires, afin que soit mise en place une politique forte, cohérente et pérenne, d'accès de tous à la culture, notre assemblée estime que le Conseil économique et social pourrait se saisir de cette question. Il s'agirait d'entreprendre, à partir de pratiques existantes, une réflexion prospective dont l'objet serait de proposer une orientation pour les années à venir. Un tel travail contribuerait directement à prévenir l'exclusion et à enrayer sa reproduction. Dans l'immédiat, notre assemblée souhaite :

- **une priorité, dans les financements publics, à la création de petits équipements** collectifs localisés dans les lieux d'habitation, au développement des équipements culturels de proximité notamment les annexes de bibliothèques, particulièrement en milieu rural, et aux démarches de médiation culturelle « *hors les murs* ». **Une attention devrait être portée à la nécessité de démocratiser l'accès à Internet** ;
- **une action plus concertée et coordonnée entre les différents acteurs de la puissance publique et ceux du secteur associatif, notamment par le développement de la contractualisation** (contrats ville lecture, contrats éducatifs locaux, contrats de ville ...) ;
- **le développement d'actions culturelles de mise en valeur des savoirs et d'expression des personnes**, s'appuyant sur des pratiques existantes ;
- **la garantie de l'accès effectif aux sorties, voyages scolaires et activités sportives** pour les jeunes dont les revenus familiaux imposent la gratuité, par le recours aux fonds d'aide collégiens et lycéens.

D - VACANCES

« Les vacances, ça fait du bien. Je respire dans ma tête [...] On a laissé les soucis derrière la porte ».

Afin de favoriser l'accès de tous aux vacances, notre assemblée propose de :

- soutenir les efforts des associations et des organismes sociaux qui préparent avec les personnes leur départ en vacances et assurent des formations à cet accompagnement ;
- renforcer les aides du Secrétariat d'Etat au Tourisme aux associations du Tourisme Social qui développent des moyens particuliers pour l'accueil de familles en difficulté ;
- développer l'attribution de bons de vacances par les organismes de sécurité sociale, non seulement aux enfants, mais aux parents afin de permettre le départ de toute la famille ;
- développer les aides au départ en vacances pour les personnes seules, l'essentiel des aides allant aux jeunes et aux familles.

VI - VIE FAMILIALE DANS DES CONDITIONS NORMALES

« Le principal, c'est d'être ensemble avec mes enfants, faire le possible pour qu'ils soient plus heureux que nous. Les enfants, ça réchauffe une vie ».

Notre assemblée affirme, en premier lieu, le caractère inacceptable des placements d'enfants provoqués, directement ou indirectement, par la situation de précarité des parents, a fortiori s'ils sont parents isolés. Cette seule raison suffit à rendre indispensable une politique déterminée d'accès de tous aux droits fondamentaux, tout particulièrement en matière de logement, de ressources et de culture.

Le Conseil économique et social estime en outre essentiel de mettre en œuvre l'exigence, inscrite dans les textes, de donner priorité au maintien de l'enfant dans sa famille. Il s'agit, dans les pratiques, d'évoluer vers un soutien à l'ensemble de la famille et de passer d'une logique de substitution aux parents à une logique de valorisation de leurs compétences. A cette fin, il conviendrait de rendre les professionnels plus disponibles et responsables, de renforcer leur formation dans le sens décrit au chapitre II et de dissocier, au sein du travail social, accompagnement et contrôle, ce dernier entravant la construction d'une relation de confiance pourtant indispensable. Il conviendrait également de faire évoluer le regard des institutions sur ces familles (représentations et logiques d'action) par des formations en direction de leurs cadres et dirigeants. Enfin, les familles d'accueil, qui ont un rôle difficile, devraient pouvoir être mieux soutenues, mieux rémunérées et se voir faciliter l'accès à la formation.

Au-delà, s'appuyant sur les travaux récents, le Conseil économique et social développe ses propositions selon trois axes : impulser le développement d'actions de promotion familiale et mieux prévenir le placement ; améliorer la procédure d'assistance éducative ; garantir les droits des parents en cas de placement.

➤ **Afin d'impulser le développement d'actions de promotion familiale et de mieux prévenir le placement**, il conviendrait qu'une part importante des moyens consacrés à l'accueil des enfants – 128 euros à la journée par enfant en établissement en 2001 selon la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) – soit progressivement réorientée pour :

- lancer à grande échelle un appel à projets, sur la base d'un cahier des charges de l'action de promotion familiale. Ces projets devraient en particulier aborder la famille dans sa globalité, contribuer à développer les capacités des parents à l'égard de leurs jeunes enfants et comporter une dimension collective. Il s'agirait notamment d'assurer la mise en place, dans chaque département, « *d'une équipe polyvalente et pluridisciplinaire qui mène, dans la durée, une action globale de promotion familiale, sociale et culturelle, alliant démarche individualisée et communautaire* » , ainsi que le préconisait notre assemblée dans son avis du 24 mai 2000, présenté par M. Daniel Lorthiois, au nom de la section des affaires sociales, « *Mutations de la société et travail social* » ;
- développer les structures d'hébergement permettant l'accueil des familles entières privées de logement, conformément aux dispositions de la loi de juillet 1998 ;
- développer le recours aux techniciennes en intervention sociale et familiale (nouvelle appellation des travailleuses familiales) et aux moniteurs-éducateurs, dûment formés ;
- soutenir et susciter les initiatives qui permettent aux familles en difficulté avec leurs enfants de trouver des soutiens informels autour d'elles (familles relais, parrainage...) ;
- veiller, conformément aux textes, à ce que les mesures d'Action éducative en milieu ouvert (AEMO) assurent le soutien de l'ensemble de la famille, et améliorer leur financement pour permettre une plus grande disponibilité des éducateurs.

➤ Lorsqu'elle est réellement inévitable, la procédure d'assistance éducative devrait, quant à elle, faire l'objet de plusieurs améliorations. Il conviendrait de :

- réaliser avec les parents l'évaluation de la situation présentée au juge. Elle devrait faire apparaître les appuis possibles - famille élargie et environnement global de l'enfant - à une action éducative réfléchie et décidée avec les parents ;

- reporter l'audition lorsque le juge estime que les conditions d'une décision équitable ne sont pas réunies, notamment lorsque la famille n'a pas d'avocat et n'est pas en situation de faire entendre convenablement son point de vue ;
- augmenter de manière conséquente le nombre de juges des enfants et améliorer leur formation, afin qu'ils puissent mieux connaître les familles, prendre en compte la parole de l'enfant et des parents et suivre la mise en œuvre des décisions de placement : non-séparation des fratries, respect des droits de visite, respect des prérogatives des parents notamment concernant au premier chef le suivi de la scolarité et de la santé de leur enfant ;
- réduire fortement le nombre de placements d'urgence par une meilleure appréciation du risque et la possibilité d'un soutien renforcé aux parents en cas de crise, et mettre sous contrôle préventif beaucoup plus strict les placements d'urgence à la naissance.
 - En cas de placement judiciaire, afin de mieux garantir les droits des parents et la mise en œuvre effective d'un projet de retour des enfants dans la famille, il conviendrait de :
 - fixer précisément les droits de visite dans l'ordonnance de placement en tenant compte de la situation des parents, les renforcer et formaliser systématiquement, en annexe du jugement, un projet de retour des enfants précisant les engagements réciproques du service gardien et des parents ;
 - lors d'un placement judiciaire faisant suite à une AEMO, rendre possible une prolongation de celle-ci en direction des parents, dans le but de les aider à maintenir les liens avec leurs enfants et à réaliser le projet de retour rapide de ceux-ci. Cette mesure inclurait l'accompagnement des parents lors du retour des enfants ;
 - donner aux parents, lors du jugement, un guide les informant de leurs droits et devoirs ;
 - en cas de difficulté relationnelle avérée avec un professionnel chargé de la mise en œuvre d'une décision de justice, instituer pour les parents la possibilité de saisir le juge des enfants en vue de la désignation d'un autre professionnel.

CHAPITRE II :

LA MOBILISATION DES ACTEURS

Le premier chapitre a mis en évidence les étapes à franchir pour parvenir à l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux. Atteindre cet objectif entraîne une responsabilité collective. Disposer soi-même de ces droits crée une obligation de les faire respecter à l'égard de ceux qui en sont privés. C'est pourquoi le présent chapitre invite au franchissement d'une nouvelle étape vers une société réellement solidaire car elle aura mis fin aux situations qui portent atteinte à la dignité de chacun. Les nombreux contacts qui ont été pris pour évaluer la mobilisation actuelle contre la précarité et la grande pauvreté ont permis de prendre connaissance d'un éventail significatif d'initiatives qui ont largement inspiré les propositions et engagements exprimés ci-après.

I - IMPLICATION DES PERSONNES EN SITUATION DE PRÉCARITÉ ET DES ACTEURS DE TERRAIN

A - RECONNAÎTRE LES PERSONNES CONCERNÉES COMME INTERLOCUTEURS

Pendant longtemps les personnes en situation de précarité étaient considérées comme des cas sociaux à prendre en compte individuellement. Aujourd'hui, certaines d'entre elles sont devenues, dans le cadre d'associations de leur choix, parfois créées à leur initiative, des interlocuteurs et porte-parole de personnes vivant des situations similaires. L'exposé des motifs de la loi d'orientation de juillet 1998 a déjà pris acte de cette évolution en considérant que la lutte contre les exclusions « *n'a de sens que si elle est élaborée avec les plus démunis, qui doivent être considérés comme des partenaires à part entière. Il nous appartient donc à tous de créer les conditions de leur participation à la définition des politiques publiques* ». Ainsi, afin de réunir ces conditions, notre assemblée préconise :

➤ d'encourager la mise en œuvre, tant dans les organismes publics que dans le secteur privé, de pratiques déjà développées notamment par des associations, et qui consistent à :

- **aller à la rencontre** des personnes et prendre le temps de **bâtir avec elles une relation de confiance**. Plus l'exclusion est forte, plus cette étape incontournable exige du temps ;
- **chercher avec ces personnes les conditions pour qu'elles soient reconnues** dans les actes ou démarches qu'elles entreprennent ;
- **construire le dialogue au plan collectif, par des étapes où la parole en réunion et l'écrit ne sont pas les seuls supports de**

l'échange. La présence de ces nouveaux interlocuteurs nécessite d'ajuster en permanence les pratiques dans les lieux de représentation ;

➤ de prévoir, dans cette perspective, le financement de la formation des personnes en situation de précarité par les Régions et par le Fonds national de développement de la vie associative (FNDVA). Celui-ci inclut notamment cette formation dans ses critères de financement, mais ses moyens sont limités et devraient être significativement augmentés au regard du nombre de personnes à former.

B - DONNER AUX PROFESSIONNELS LES MOYENS D'UNE PRATIQUE EFFICACE VISANT À L'ACCÈS AU DROIT COMMUN

➤ **Diversifier les moyens d'action du travail social dans son domaine de compétence**

Notre assemblée rappelle que dans son avis « *Mutations de la société et travail social* », présenté par M. Lorthiois et adopté le 24 mai 2000, elle a considéré que le travail social doit permettre à la personne en difficulté de « *devenir l'acteur de sa relation avec la société et de la réappropriation de ses droits* ». Mais, comme le soulignait déjà cet avis, pour aller en ce sens, l'efficacité de l'action des travailleurs sociaux face à la multiplicité des politiques nécessite :

- la désignation, par grand domaine d'action, d'un pilote clairement identifié parmi les décideurs ;
- la réduction du nombre d'interlocuteurs publics et le traitement plus unifié des informations, afin de libérer du temps pour les professionnels et les personnes en difficulté. Il s'agit que ces dernières puissent faire aboutir leurs projets concrets, au lieu de rebondir, voire d'errer, d'un dispositif à l'autre.

De l'avis de professionnels, les comportements agressifs dont ils sont parfois victimes de la part du public sont en partie dus à l'agressivité que génèrent certains fonctionnements de l'administration (manque de coordination, opacité des décisions, inccohérence entre certains dispositifs). Pour remédier à cette situation, le Conseil économique et social souligne la nécessité de créer des lieux où les professionnels puissent exprimer ce qu'ils vivent et suggérer des transformations ;

➤ **Sensibiliser les institutions, les organismes et les professionnels en général à la prise en compte de tous**

Dans son avis adopté le 11 février 1987, le Conseil économique et social constatait déjà que « *les instances qui mettent en application ces politiques (éducation, emploi, logement, santé etc.) sont les mieux placées pour détecter les exclusions dans leur domaine d'intervention et pour y apporter de réelles solutions* ». La mise en œuvre des politiques pose à l'ensemble des institutions,

des organismes et des professionnels impliqués dans l'accès aux six droits fondamentaux la question de leur responsabilité pour rendre effective l'égalité de droit. Les moyens doivent être recherchés pour que chacun progresse, plutôt que d'en rester à la sélection des plus rapides, des plus solvables, des plus employables. Il s'agirait, par exemple, de valoriser en tant que critère d'évaluation des enseignants leur capacité à faire progresser chaque enfant. De même, l'aptitude des agents des services publics ou des collectivités locales à améliorer la situation des personnes avec lesquelles ils sont en relation pourrait être mise en valeur lors de l'évaluation de leur travail. Il importe également que les professionnels s'adressant à l'ensemble de la population ne passent pas trop vite, pour certaines personnes, le relais au travail social.

C - DÉVELOPPER LES ACTIONS COLLECTIVES ET LA CO-FORMATION

Pour permettre la participation des plus démunis, il est essentiel de passer de la notion « *d'usager cherchant auprès d'un professionnel la réponse à un besoin* » à celle « *d'acteurs ensemble de la construction d'un projet* ». Cette démarche, encore largement à mettre en œuvre, suppose un partage de pouvoir et de savoir qui fasse sortir professionnels et personnes de la relation inégalitaire « *aidant-aidé* ». Les actions collectives y contribuent fortement en mettant en présence, d'une part, un groupe de personnes qui souhaitent partager leur expérience, d'autre part, des personnes ressources – professionnels ou bénévoles – qui peuvent apporter leur compétence particulière. Ces actions permettent aux personnes en difficulté de prendre confiance, d'oser exprimer leur pensée, et de voir leurs compétences reconnues et croisées avec celles des professionnels. Nombreux sont les exemples d'actions fonctionnant sur ce principe : groupes de convivialité, groupes d'échanges sur la parentalité, lieux d'accueil parents-enfants, ateliers de recherche de logement ou d'emploi, groupes de parole dans les quartiers dans le cadre de programmes globaux de lutte contre l'exclusion, groupes de dialogue citoyen initiés par des Centres communaux d'action sociale, universités populaires et initiatives associatives autour de la prise de parole, etc.

Ces actions collectives, bien que tendant à se développer, ne touchent encore que peu de personnes et les professionnels n'y sont pas nécessairement préparés. C'est pourquoi notre assemblée préconise :

- **de soutenir le développement des actions collectives d'accès aux droits fondamentaux, à la vie sociale ou à la citoyenneté**, mises en oeuvre par des organismes publics, des collectivités locales ou des associations ;
- **d'inclure dans les formations initiales et continues des professionnels des éléments de connaissance de la précarité et de la grande pauvreté**, en particulier auprès des professionnels de la justice, de la santé, de l'éducation, mais également des acteurs économiques, des responsables syndicaux ou des professionnels de la communication ;

➤ de développer les programmes de co-formation par le croisement des savoirs et des pratiques dans lesquels universitaires, professionnels et personnes ayant un vécu de grande précarité sont devenus acteurs ensemble. Les participants y sont invités, par une connaissance réciproque, à modifier leurs positions, à se poser des questions, à chercher des objectifs communs en tenant compte des compétences différentes des uns et des autres. C'est tout l'enjeu de la formation à la « pratique du partenariat avec les personnes et les familles », prévue à l'article 151 de la loi d'orientation de juillet 1998. Ces programmes ont fait l'objet de publications et d'une journée de présentation publique au Conseil économique et social le 7 février 2002. Il serait particulièrement utile de s'y référer dans le cadre de formations de formateurs.

II - IMPLICATION DES ORGANISATIONS À VOCATION GÉNÉRALE

Selon l'article 1^{er} de la loi d'orientation du 29 Juillet 1998 « *Les entreprises, les organisations professionnelles ou interprofessionnelles, les organisations syndicales de salariés représentatives, les organismes de prévoyance, les groupements régis par le code de la mutualité, les associations qui oeuvrent notamment dans le domaine de l'insertion et de la lutte contre l'exclusion, les citoyens ainsi que l'ensemble des acteurs de l'économie solidaire et de l'économie sociale concourent à la réalisation de ces objectifs.* » c'est-à-dire : « tendre à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux ».

Ainsi, les organisations s'adressant à l'ensemble de la population sont invitées, par cette loi, à s'interroger au regard de la prise en compte, dans leurs actions, de tous les publics. En effet la volonté d'atteindre les personnes les plus à l'écart gagne en effectivité dès lors qu'elle entre dans les réflexions d'ensemble de chaque organisation. Il ne s'agit pas uniquement de désigner un service, un bureau ou une personne chargée de la lutte contre l'exclusion. L'important est de situer cette démarche dans une globalité car c'est au moment où une campagne d'information est pensée, une position arrêtée, une action engagée, qu'il convient d'inclure les conditions pour qu'elles s'ouvrent à tous.

Afin de soutenir les nombreuses personnes désireuses de voir leur organisation franchir le cap d'une véritable mobilisation, notre assemblée a fait le choix de s'appuyer sur des actions porteuses d'innovations. Celles-ci sont proposées tout au long du rapport et de l'avis comme des exemples de pratiques réussies qui peuvent être reprises et démultipliées : la mobilisation est possible car elle se pratique déjà. Un développement particulier est consacré aux engagements conjoints des partenaires sociaux.

A - LA MOBILISATION EST POSSIBLE CAR ELLE SE PRATIQUE DÉJÀ

1. Sur des territoires autour de projets communs

Un nombre significatif d'initiatives ont pris naissance dans des territoires où les acteurs politiques, économiques, sociaux et culturels se connaissent et interagissent. A leur intérêt commun pour le développement local est venue s'ajouter une préoccupation particulière : permettre à chacun d'avoir une place et de trouver les maillons nécessaires à sa participation à la vie locale.

Certains projets visent, par exemple, l'accès à la culture dans un canton rural ou dans une banlieue d'une grande ville, la lutte contre l'illettrisme dans les entreprises d'un bassin d'emploi, le relogement après une première étape d'accueil en habitat promotionnel ou encore la construction d'une relation de confiance avec des mères de familles en très grande difficulté. Des projets innovants d'insertion professionnelle, pilotés par des grandes entreprises, associent plusieurs partenaires économiques et sociaux d'un même bassin d'emploi. Des synergies positives apparaissent entre grandes et petites entreprises. Ainsi, des cadres de grandes entreprises se voient dégager du temps pour contribuer à l'expansion de PME et d'entreprises artisanales qui elles-mêmes embauchent alors des personnes en insertion.

De la mise en œuvre de ces projets ressort l'importance que les partenaires s'investissent d'une part dans la recherche d'une proximité avec les populations à rejoindre et dans la réflexion avec elles, d'autre part dans la connaissance des acteurs privés et publics du territoire et dans le dialogue avec ceux-ci. Il apparaît en outre essentiel que soit désignée une personne ou une équipe chargée de l'animation du projet, notamment pour garantir le respect des implications différentes entre acteurs des champs économique et social.

Au-delà de l'emploi, développer des approches territoriales incluant l'habitat, les déplacements, l'environnement, la vie culturelle et les relations sociales, se révèle producteur de richesses à répartir.

2. Dans le cadre des organisations assurant une mission de service public ou associant l'économie et la solidarité

Le point commun entre ces organismes est, au regard de leur vocation, de devoir prendre périodiquement de nouvelles initiatives.

Ainsi, des organismes sociaux cherchent actuellement à se rapprocher des lieux de vie et de passage des usagers en difficulté. La Mutualité sociale agricole est maintenant dans une phase de pérennisation des actions mises en œuvre voilà trois ans par son plan de lutte contre la précarité, notamment dans les domaines de l'accès aux droits, de la proximité, et des synergies partenariales pour développer une offre globale d'insertion adaptée aux besoins des personnes précaires et aux problématiques des territoires ruraux. Par ailleurs, plusieurs entreprises de service public ont mis ensemble des moyens pour améliorer les conditions dans lesquelles elles assurent leur mission dans les quartiers sensibles

et pour rechercher un débouché professionnel aux jeunes qu'elles ont mobilisé sous statut « *emplois-jeunes* ». L'impact de telles initiatives varie sensiblement en fonction du degré de priorité qui leur est accordé : des expériences ont montré que, lorsqu'elles étaient portées par l'organisme ou l'entreprise dans son ensemble, et notamment par les institutions représentatives du personnel, elles trouvaient leur pleine efficacité. Ainsi, situer un pôle « *insertion de jeunes en difficulté* » ou un pôle « *solidarité* » à l'intérieur des objectifs portés par la direction des ressources humaines peut grandement changer la portée de l'action. D'une manière générale, la responsabilité de rendre les services accessibles aux personnes en situation de précarité économique et sociale fait l'objet d'un investissement humain et financier significatif mais beaucoup reste à faire.

Pour sa part le secteur de l'économie sociale, qui emploie déjà 1,7 million de personnes, représente un gisement important de création d'emplois pouvant renouer des liens entre habitants, entre générations et avec les institutions. En ce qui le concerne, le mouvement mutualiste et coopératif a développé des initiatives récentes. Ainsi, des coopératives d'activités ont été créées pour permettre à des personnes au chômage ou titulaires du RMI d'entreprendre une activité économique ; une telle démarche, qui se développe, représente pour l'ensemble des coopératives une incitation à rechercher de nouvelles voies de prises en compte des publics en difficulté. De leur côté, des mutuelles souhaitent lancer des dispositifs régionaux afin d'inciter les personnes titulaires de la CMU à adhérer à une mutuelle ; la pratique de la solidarité dans le mouvement mutualiste deviendrait alors un appui dans l'étape de sortie de la CMU.

3. Dans le cadre des organisations syndicales

Les organisations syndicales représentent une force importante de proposition et d'exercice de responsabilités au sein des entreprises, lieux d'ancrage de la défense des droits des salariés, et dans la société. Toutefois, la précarisation de l'emploi et l'augmentation du nombre des « travailleurs pauvres » les conduit à chercher de nouvelles formes d'action pour défendre et représenter les travailleurs précaires, les chômeurs et les personnes en situation d'exclusion. Cette démarche est essentielle pour l'accès de ces derniers au droit commun, et améliore les garanties pour l'ensemble des salariés.

Parmi les initiatives peuvent être citées des actions auprès des chômeurs, parfois regroupés en comités, auprès des travailleurs saisonniers, des personnels de ménage, des personnes occupant un emploi précaire dans la fonction publique... Par ailleurs des syndicats se mobilisent pour que des chômeurs et des personnes se trouvant en situation de précarité bénéficient des activités des comités d'entreprise ou pour que ces derniers souscrivent aux produits de l'épargne « éthique » qui contribuent au développement de l'insertion et de l'emploi. La recherche de nouvelles solidarités entre salariés et populations en situation précaire, constitue un défi que les organisations syndicales entendent relever.

La contribution des organisations professionnelles d'artisans, de petites et de grandes entreprises, en particulier à l'apprentissage et à l'intégration professionnelle, est abordée ci-après dans le cadre du dialogue social.

B - IMPLICATION CONJOINTE DES PARTENAIRES SOCIAUX

Les années de forte crise économique ont provoqué une mobilisation à laquelle la loi de lutte contre les exclusions est venue donner une orientation et certains moyens. Cependant, la problématique de l'exclusion n'a pas encore été suffisamment prise en compte par les partenaires sociaux dans leur dialogue organisé. C'est l'étape que ceux-ci se proposent de franchir.

1. Développer le dialogue au niveau territorial

Ce dialogue est placé sous la responsabilité des partenaires sociaux. Il s'inspire d'initiatives existantes et se situe dans une logique de projets visant à concilier développement économique et insertion sociale et professionnelle. Il n'est pas normatif et réunit autour d'un chef de file reconnu les partenaires d'un bassin d'emploi nécessaires à la réalisation des projets : représentants d'entreprises et de syndicats, élus, service public de l'emploi, organismes de formation, secteur de l'insertion par l'activité économique et acteurs de l'insertion sociale, notamment associatifs.

Il devrait poursuivre les objectifs suivants :

- viser la qualification et l'emploi pour tous à l'échelle du territoire, en ne laissant en particulier aucun adulte sans la maîtrise des savoirs de base, ce qui ferme l'accès à la plupart des emplois ;
- mettre les personnes en situation de travail le plus tôt possible, dans le cadre de parcours d'insertion, où la formation en alternance, les stages et éventuels CDD ne doivent être que des étapes vers un emploi stable. Aux yeux des acteurs économiques, les contrats aidés n'ont de justification que s'ils répondent à un besoin de qualification et/ou de réinsertion dans le travail de personnes en difficulté.

Pour atteindre ces objectifs, il convient à la fois de partir des personnes sans emploi, en s'appuyant sur la diversité des métiers existants sur un territoire, et de partir des postes à pourvoir ou à faire évoluer dans les grandes branches d'activité en expansion ou en difficulté. Il s'agirait donc de faire se correspondre mutuellement des personnes et des postes de travail :

- en anticipant les évolutions (embauches, reconversions, plans sociaux) à l'échelle du bassin d'emploi, afin d'identifier les secteurs d'activité qui restent demandeurs de main-d'œuvre dans les premiers niveaux de qualification ;
- en faisant progresser la qualification des demandeurs d'emploi les moins qualifiés ainsi que celle des salariés en activité menacés de déqualification ;

- en créant ou en transformant des postes de travail ;
- en privilégiant, dans les modes de recrutement, les mises en situation de travail par rapport aux méthodes traditionnelles reposant sur le curriculum vitae et l'entretien d'embauche, qui aboutissent rarement pour les personnes éloignées de l'emploi.

En cas d'importantes restructurations économiques, le dialogue au niveau territorial doit cependant être relayé au niveau interprofessionnel et de branche dans une solidarité entre professions et entre régions. Les Commissions paritaires interprofessionnelles régionales de l'emploi (COPIRE) sont un lieu approprié de cohérence et de soutien aux projets territoriaux.

En participant plus largement à des structures d'insertion professionnelle et de formation (Conseil d'administration d'association, de Structures d'insertion par l'activité économique, PLIE, etc.) les organisations syndicales et professionnelles renforcentraient la synergie entre acteurs économiques et sociaux à l'échelle des territoires.

Des organisations professionnelles ont pris par ailleurs l'initiative d'embaucher des chargés de mission pour mettre en lien des personnes en recherche d'insertion professionnelle et des postes à pourvoir. Ces initiatives encore limitées se révèlent positives et permettent d'impliquer ces chargés de mission dans le cadre de projets territoriaux. Elles gagneraient à être développées.

Une participation au financement de projets territoriaux, définie annuellement, sur les fonds nationaux et européens affectés à l'insertion professionnelle des jeunes et à la qualification des adultes, pourrait être prévue.

Au regard de l'objet du présent projet d'avis et dans le souci d'éviter des distorsions de concurrence entre acteurs économiques, il convient également de soulever la question difficile, mais très présente dans la vie des travailleurs les moins qualifiés, du non-respect dans certains emplois qui leur sont proposés des dispositions du droit du travail. Il semble à notre assemblée que le dialogue social à l'échelle d'un territoire peut amener des prises de conscience et susciter des normalisations, en appui des moyens d'action légaux en vigueur. Plus les tissus économique et social développeront des connexions, moins les travailleurs en situations les plus précaires risqueront de se trouver isolés en marge de l'emploi.

2. Engager dans le cadre du dialogue social existant (dialogue d'entreprise, et au niveau national, dialogue de branche et interprofessionnel) :

➤ une réflexion sur l'insertion professionnelle des jeunes sans qualification ou la réinsertion professionnelle d'adultes peu qualifiés. Il s'agira en particulier de :

- sensibiliser sur ces questions les organisations, leurs militants et adhérents ;
- s'appuyer sur l'expérience des comités d'entreprise et comités de groupe afin de développer des actions pour l'emploi dans l'environnement économique local ;
- rendre obligatoire l'inscription, dans le bilan social des entreprises, d'informations sur l'insertion professionnelle afin d'ouvrir un dialogue entre direction et syndicats et d'entreprendre des projets concrets ;
- prendre connaissance des initiatives territoriales pour en diffuser les résultats et veiller à une cohérence d'ensemble.

➤ une négociation, dans chaque branche professionnelle, visant au maintien des revenus salariaux antérieurs en cas de longue maladie et d'invalidité. Il conviendrait de mener une démarche similaire dans le secteur public.

3. Favoriser la relation entre partenaires sociaux et associations, en particulier avec celles impliquées dans l'insertion économique et sociale.

Notre assemblée considère que le dialogue au niveau territorial, tel qu'il est présenté plus haut, c'est-à-dire dans une logique de projets, constitue le niveau approprié pour développer un travail conjoint entre partenaires sociaux et associations.

Aux autres niveaux du dialogue social, la relation avec les associations se situerait au niveau de la concertation précédent et accompagnant la négociation, en particulier lorsque celle-ci porte sur des dispositifs financés en partie par l'Etat.

III - ACTION EN DIRECTION DE L'OPINION PUBLIQUE

Les personnes en situation de précarité aspirent à vivre comme tout le monde. Mais pour qu'elles deviennent pleinement parties prenantes de la société, la mobilisation de l'opinion publique est nécessaire.

Notre assemblée est cependant consciente des courants d'intolérance qui traversent l'opinion publique. Les difficultés réelles d'une partie de la population ont en effet parfois développé le sentiment que trop aurait été fait pour les plus

démunis. Certaines dispositions des politiques sont venues conforter cette idée, comme les conditions d'attribution de la CMU, qui maintiennent sans possibilité de se soigner les personnes dont les ressources excèdent le plafond et qui ne peuvent payer une mutuelle. En outre, certaines populations victimes de précarités graves ont été considérées, jusque dans la loi, comme cause d'insécurité.

Par ailleurs la sensibilisation aux risques d'exclusion, qui avait fortement progressé durant les années de très fort chômage, s'est affaiblie mais il en est resté une prise de conscience de l'existence de la pauvreté et de l'exclusion dont l'évolution est régulièrement mesurée. Ainsi, selon une enquête d'opinion de la DREES publiée en 2002, les difficultés de logement caractérisent pour les Français de plus en plus souvent la pauvreté et l'exclusion.

Enfin, et ceci est le plus positif, cette prise de conscience d'une question de société a suscité au cours des dernières années le développement d'initiatives citoyennes qui renforcent la compréhension, voire créent des liens, entre personnes proches par l'habitat, le travail, la vie sociale. Ainsi, des habitants d'un immeuble s'opposent à l'expulsion d'une famille, recréant des relations entre locataires ; une association de parents d'élèves résout des difficultés par le dialogue plutôt que par l'exclusion d'un élève ; un employeur soutient un salarié qui a du mal à effectuer son travail parce qu'il vient de perdre son logement ; un homme ayant vécu des années à la rue soutient ceux qui autour de lui se trouvent aujourd'hui dans la même situation.

De telles démarches demandent de mesurer les conséquences des positions que l'on prend à l'égard des personnes en situation difficile. Ainsi, signer une pétition pour demander l'expulsion d'une famille peut entraîner le placement des enfants.

➤ Notre assemblée estime que **pour susciter des comportements citoyens, il convient de diffuser**, avec l'appui des pouvoirs publics, **une conception forte de la lutte contre la misère, faisant clairement percevoir la misère comme une violation des Droits de l'homme**. Ceci passe notamment par :

- **la recherche et la valorisation d'espaces, en particulier associatifs, de plein exercice de la démocratie** où des personnes démunies et d'autres agissent ensemble ; l'action des organisations de jeunesse ou d'éducation populaire, qui incitent à accomplir des actes civiques allant au-delà du don, doit également être encouragée ;
- **le soutien de toutes formes d'éducation civique et d'expérimentations de la citoyenneté à l'école.** La dynamique engagée depuis plusieurs années à l'occasion du 17 octobre, journée internationale pour l'élimination de la pauvreté, reconnue par l'ONU, en est un exemple. La loi d'orientation de juillet 1998 invite à renforcer l'éducation aux droits de l'homme à l'école, en faisant connaître aux élèves les situations concrètes qui y portent atteinte ;

- **le volontariat civil** de cohésion sociale et de solidarité ainsi que le récent dispositif « *Envie d'agir* » destiné à encourager l'engagement des jeunes ;
- **la transmission permanente aux médias d'informations, de résultats de recherche, de contacts avec des personnes en difficulté** et prêtes à s'exprimer ; le soutien d'initiatives des médias destinées à faire connaître des exemples positifs d'actions citoyennes.

➤ Sur le terrain des Droits de l'homme, **la Commission nationale consultative des droits de l'homme** a un rôle particulier à jouer, mais il convient qu'elle associe chaque année dans ses travaux la lutte contre la misère et la lutte contre le racisme et la xénophobie.

➤ **Notre assemblée se félicite que soit enfin annoncé par le gouvernement le lancement, auprès du grand public, d'une campagne d'information sur la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.** Le message à faire passer doit s'adresser aux personnes privées de l'exercice de droits fondamentaux comme à l'opinion publique. Il pourrait :

- souligner que notre pays s'est fixé l'objectif de mettre un terme à la grande pauvreté et de prévenir la précarité, au nom du respect de l'égale dignité de tous les être humains ;
- insister sur le fait que la loi de juillet 1998 entraîne une responsabilité collective et de chacun, **afin de garantir à tous les droits fondamentaux**. Chaque citoyen, comme chaque organisation, a une part à prendre à ce combat **qu'il conviendrait d'illustrer par des exemples simples d'engagements citoyens contre l'exclusion** ;
- donner des informations, à illustrer par des exemples, sur les outils mis en place par la loi.

Il paraît en outre indispensable, si l'on veut que cette campagne porte ses fruits, qu'elle contribue à modifier le regard porté par la société sur les personnes vivant l'exclusion. Elle doit aider à comprendre que ces personnes ne sont pas seules responsables de leur situation, qu'elles luttent pour s'en sortir mais qu'il leur est très difficile d'y parvenir, qu'elles ne sont pas cause d'insécurité mais d'abord victimes de l'insécurité. Le recours à des témoignages de personnes, certaines en situation de précarité d'autres non, mais ayant réussi à élaborer ensemble un projet commun, contribuerait à ce changement de regard.

En définitive, **pour résister aux phénomènes de rejet**, comme le refus de voir à proximité de chez soi se construire des logements sociaux ou s'installer durablement des gens du voyage en situation précaire, **notre assemblée estime qu'il convient de soutenir toutes les actions qui créent des liens entre les habitants d'un immeuble, d'un quartier, d'un village, entre les salariés d'une entreprise ou d'une administration, entre les parents d'élèves d'une classe...** Alors les personnes auront de réelles chances de participer, sans être menacées d'exclusion, à une société qui se transformera avec elles.

IV - IMPLICATION DES POUVOIRS PUBLICS ET DES ÉLUS

A - IMPULSION, PILOTAGE ET ÉVALUATION AUX DIFFÉRENTS ÉCHELONS DE DÉCISION

Selon l'article premier de la loi d'orientation de juillet 1998, « *La lutte contre les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égale dignité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation* ». Cet impératif national nécessite une impulsion au plus haut niveau de l'Etat et un pilotage tant national que local de la lutte contre l'exclusion.

1. Une impulsion est nécessaire pour :

- obtenir le respect des droits fondamentaux, condition de l'égale dignité, elle-même, socle de la liberté ;
- dégager la priorité au sein de ces droits au regard de la situation présente. Notre assemblée estime qu'il s'agit actuellement du droit au logement, sans lequel les personnes concernées s'enfoncent dans une condition indigne de notre société ;
- s'assurer, tous les deux ans, dans le cadre du rapport prévu par la loi de juillet 1998, de l'évaluation du chemin qui reste à parcourir vers une démocratie assurant la participation de tous. Parce qu'ils sont fondamentaux, des droits tels que celui de se loger ou de se soigner, ne peuvent être ouverts « à moitié ». Ceci conduit notamment à mobiliser la collectivité nationale pour que, dans notre pays, des personnes en situation difficile et ceux qui font le choix de les soutenir ne soient plus obligés d'en rester durablement à des réponses précaires (hébergements successifs, circuits de consommation parallèles...) ;
- veiller à soutenir au nom de la France, aux plans communautaire et international, toute recherche d'une participation des populations dans l'ensemble de leurs composantes, ceci dans un contexte d'accroissement des inégalités et dans la perspective de l'adoption d'un traité constitutionnel pour l'Union européenne élargie.

2. Un véritable pilotage national et local reste à mettre en œuvre.

Celui-ci est nécessaire pour concrétiser l'impulsion proposée ci-dessus. Aussi, notre assemblée souhaite-t-elle :

- la réunion par le Premier Ministre, une première fois puis régulièrement, du Comité interministériel de lutte contre l'exclusion (CILE) prévu par le décret du 12 février 1999 ;
- la présidence, une fois par an, par le Premier ministre, du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), et sa consultation systématique en amont des décisions relevant de sa compétence ;

Le CNLE, renforcé par la loi de juillet 1998, constitue par sa **composition**, qui regroupe des représentants des administrations, des élus et des associations, un carrefour entre la conception des politiques et leur mise en œuvre. **De son dynamisme peut dépendre la mobilisation de nombreux partenaires à commencer par celle des décideurs publics** ;

➤ **la réunion effective dans chaque département du « comité de coordination des politiques de prévention et de lutte contre les exclusions »** prévu aux articles 155 de la loi de juillet 1998. Son objectif devrait être « *l'élaboration d'une stratégie concertée touchant aux problématiques de territorialisation de l'action publique* » tel que le recommandait le premier rapport d'évaluation de la loi de juillet 1998 réalisé par l'IGAS en 2000. Les Régions devraient s'impliquer dans ces comités au titre de leur responsabilité en matière de formation professionnelle ;

➤ **la mise en œuvre à l'échelon territorial d'une cohérence des politiques et actions concourant à la lutte contre l'exclusion.** Il s'agirait de compléter les attributions actuelles des Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI) pour qu'ils puissent être le lieu du dialogue et de la cohérence entre emploi et vie quotidienne (transports, logements, gardes d'enfants...). A cette fin pourraient être utilisées les conventions prévues à l'article 156 de la loi de juillet 1998 en vue d'une « *cohérence de l'accompagnement personnalisé* » et d'une « *complémentarité des modes d'intervention collective et des initiatives de développement social local* ». Les EPCI devraient se coordonner avec l'ANPE dans le domaine de l'insertion professionnelle, avec le département pour le volet insertion du RMI et avec la région pour la formation.

Il s'agirait également de conforter de manière formelle la représentation des populations et des acteurs sociaux dans les Conseils de développement des pays afin que les projets de ces Conseils intègrent et articulent d'avantage les problématiques économiques et sociales des territoires.

➤ **De manière plus générale, il importe à tous les échelons d'associer les personnes en difficulté aux décideurs et aux professionnels lors de la conception et de l'évaluation des politiques en veillant à ne pas mêler programmation-évaluation et contrôle, comme le préconisait déjà l'avis relatif aux « *Mutations de la société et travail social* ».**

3. Connaissance et évaluation

Des progrès ont été réalisés sur le plan de la connaissance de ce que vivent les personnes et de l'évaluation des politiques. Ils doivent être poursuivis car, en regard des sommes investies pour préparer les choix économiques, les moyens engagés pour certains choix sociaux, pourtant complexes et aux conséquences humaines considérables, sont dérisoires. Aussi notre assemblée souhaite-t-elle :

➤ **la réalisation, à l'occasion de l'évaluation tous les deux ans de la loi d'orientation de juillet 1998, d'enquêtes auprès des populations et des**

acteurs de terrain, à l'exemple de celles qui avaient été effectuées en préparation de l'avis adopté par le Conseil économique et social le 12 juillet 1995. **Le rapport d'évaluation devrait faire systématiquement l'objet d'un débat au Parlement** ;

➤ **la mise à jour régulière par l'INSEE d'enquêtes d'envergure nationale sur les difficultés d'accès aux droits fondamentaux** ;

➤ **la publication mensuelle**, en même temps que le nombre de demandeurs d'emploi, **du nombre de demandeurs prioritaires de logement**, à partir d'une exploitation du numéro unique d'enregistrement départemental ;

➤ **l'élaboration par l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale**, ce qui suppose que la mission lui en soit explicitement confiée, **de systèmes d'alerte précoce sur les phénomènes émergents de pauvreté**. Il s'agira de l'aider à impliquer les statisticiens et chercheurs d'une part, les associations et acteurs de terrain de l'autre, afin que les obstacles nombreux à la mise en place de systèmes d'information de ce type puissent être levés, comme ils l'ont été par exemple en matière de santé ou de lutte contre la toxicomanie ;

➤ **la réalisation par l'Observatoire, dans son rapport annuel, d'un bilan de l'accès aux droits**, à partir des statistiques disponibles et des données qualitatives collectées par les acteurs de terrain. Il conviendrait par ailleurs qu'il suscite le développement de travaux longitudinaux par tous les moyens disponibles (enquêtes statistiques, récits de vie...). Ceux-ci sont en effet très importants pour mieux comprendre, et donc combattre, les causes de la pauvreté et de l'exclusion ; or ils sont encore peu nombreux en France, relativement à d'autres pays ;

➤ **l'encouragement, en lien avec les conseils économiques et sociaux régionaux, à la création de missions régionales d'information sur l'exclusion**, à l'exemple de celles des régions Rhône-Alpes, Ile-de-France ou Franche-Comté. Ces lieux se révèlent être des espaces de mobilisation des acteurs à partir d'un travail de connaissance du terrain.

➤ Par ailleurs, tout en reconnaissant la qualité des travaux universitaires existants, sur lesquelles elle s'est appuyée, notre assemblée souhaite que soit apporté **un fort soutien à la recherche universitaire sur la pauvreté**, en particulier à la recherche-action avec les populations concernées. **Il serait également nécessaire que soit réalisée une étude comparative approfondie sur l'histoire des espérances de vie** afin de connaître et comprendre l'ampleur des inégalités en ce domaine.

En terme de représentation des populations en grande précarité, un des changements les plus marquants des dix dernières années a été le rapprochement des associations de lutte contre les exclusions, en particulier au travers du réseau Alerte au niveau national et dans 23 régions. Elles sont devenues ensemble un interlocuteur en mesure de se faire entendre des responsables à différents niveaux et d'augmenter la prise de conscience dans l'opinion. La présence des

associations agissant dans ce domaine, déjà effective dans différentes instances, en particulier les Conseils économiques et sociaux régionaux, est appelée à se développer. Il s'agit de faire exister une compétence et une force de proposition, d'acteurs de terrain, y compris les personnes en difficulté elles-mêmes, réunies en associations. A cet égard, l'expérience de pays de l'Union Européenne, comme l'Irlande ou la Belgique, serait intéressante à évaluer. Se sont également constitués d'autres collectifs qui mènent des actions plus ciblées avec des personnes sans logement, au chômage, sans papiers... Leur action traduit l'urgence et la persistance de situations d'atteinte forte aux droits fondamentaux.

B - ÉGALITÉ ENTRE PERSONNES ET PÉRÉQUATION ENTRE TERRITOIRES

La proximité est une garantie d'adaptation des politiques aux spécificités de chaque territoire et un facteur de rapprochement dans les relations humaines. Mais elle présente aussi un risque de traitement inégalitaire, du fait d'attitudes de rejet par le voisinage qui peuvent peser sur les décisions des élus locaux. **L'Etat doit donc demeurer le garant de l'égalité entre tous**, et veiller à ce que la nouvelle étape de décentralisation rapproche effectivement les décisions des citoyens les plus à l'écart **en complétant le contrôle de légalité par un contrôle d'effectivité du droit**.

Afin d'être en mesure de mener en tout point du territoire des projets dans la durée, notre assemblée souligne l'importance de la contractualisation pluriannuelle entre Etat, collectivités territoriales et associations.

Il revient aussi à l'Etat de compenser les distorsions entre régions, départements et territoires, en particulier au travers de la péréquation financière, qui ne réduit que partiellement les inégalités financières entre collectivités territoriales, comme l'a constaté l'avis du 10 décembre 2002 du Conseil national des villes. Connaissant l'importance des solidarités et des liens sociaux dans les quartiers et dans l'espace rural, notre assemblée souligne **l'intérêt d'y maintenir et même d'y ouvrir des antennes de services publics ou des maisons regroupant plusieurs services**. Le partenariat local de tous les acteurs concernés devrait contribuer à servir l'intérêt général en assurant, avec la contribution de chacun, développement économique et vie sociale.

CONCLUSION

Les personnes vivant en grande précarité dans notre pays occupent rarement le devant de l'actualité. Leur point de vue est ignoré, leur parole trop souvent niée. Elles sont absentes des grands débats économiques sociaux et culturels. Cette absence est une interrogation pour notre démocratie qui ne peut continuer à se construire en les laissant au bord du chemin.

Depuis plus de vingt ans, le Conseil économique et social a manifesté la volonté de faire reconnaître que les conditions de vie d'une partie de notre population représentent une atteinte aux Droits de l'homme. Il a, par là même, inspiré de nombreuses politiques et évalué leurs résultats en se donnant les moyens, comme l'exige la loi d'orientation du 29 juillet 1998, de « *prendre en compte le point de vue des personnes en situation de précarité et des acteurs de terrain* ».

Aujourd'hui, notre assemblée formule un ensemble de propositions qui ont pour point commun de conduire les politiques publiques à répondre à la volonté de toute personne de vivre avec les siens dans la dignité. L'objectif est de transformer les dispositifs qui créent, entre personnes proches par les conditions de vie, des inégalités en matière d'accès au travail et aux soins, et de soutien à la famille. Il s'agit, en privilégiant l'emploi comme source de revenus, d'assurer le droit à des moyens convenables d'existence. Si le droit au logement constitue un impératif, notre assemblée exprime le souhait que soit entrepris un travail approfondi sur l'accès à la « *culture comme moyen de comprendre la société et de jouer un rôle dans son fonctionnement* », ainsi que l'exprimait Joseph Wrésinski.

Prenant appui sur ces propositions, notre assemblée propose au pays de franchir une nouvelle étape : celle d'une mobilisation effective beaucoup plus large de la société. Les présents rapport et avis ont montré que cette mobilisation est possible puisqu'elle a déjà commencé. Avec les associations qui continueront de prendre leur part, ce sont toutes les organisations publiques et privées qui sont invitées à prendre la leur. Pour que chacun, à commencer par la personne la plus en difficulté, puisse être reconnu par la collectivité, il faut qu'au sein de celle-ci tous assument leur part de responsabilité.

Au moment où dix nouveaux pays se préparent à rejoindre l'Union européenne, notre assemblée exprime son souhait que leur réalité soit d'emblée prise en compte. La France pourrait, notamment dans le cadre des Programmes nationaux d'action pour l'inclusion (PNAI), utilement croiser son expérience de la lutte pour le respect des droits fondamentaux avec celle des nouveaux Etats-membres de manière à créer d'emblée une richesse commune de savoir-faire et savoir être en démocratie.

C'est à cette démarche qu'invitait Geneviève de Gaulle Anthonioz, dans son livre « *Le secret de l'Espérance* », lorsqu'elle écrivait : « *Le refus de la misère n'est pas un coup de cœur. C'est avec son intelligence, sa volonté qu'il faut se déterminer. La forme est ensuite diverse et elle appartient à chacun* ».

**Deuxième partie
Déclaration des groupes**

Groupe de l'agriculture

Aujourd’hui, selon l’INSEE, 5 millions environ de personnes vivent en dessous du seuil de pauvreté et 3,2 millions de personnes n’ont pour ressources que les seuls *minima* sociaux versés par notre système de protection sociale. Selon le Conseil national de lutte contre la pauvreté et l’exclusion sociale et selon les principales associations qui luttent contre les exclusions, la pauvreté persistante s’accompagne pour près de 40 % des personnes concernées d’une exclusion sociale.

Parallèlement à la faiblesse ou à l’absence de revenus, nombre d’observateurs et d’acteurs sociaux de terrain constatent un délitement du lien social et un isolement psychologique et social des personnes confrontées à des difficultés, qui sont forts préoccupants. Le milieu rural n’échappe pas à cette triste réalité.

La lutte contre la pauvreté, la précarité et l’exclusion sont donc bel et bien un enjeu de société, non seulement dans notre pays mais également dans tous ceux de la Communauté européenne. Il est utile de rappeler que le Conseil européen, par la voix des Etats membres de l’Union européenne, a fait de la lutte contre l’exclusion sociale et la pauvreté l’un des éléments centraux de la modernisation du modèle social européen.

Pour notre pays, la loi du 29 juillet 1998 a fait de la prévention et de la lutte contre les exclusions un impératif national auquel doivent s’associer toutes les composantes de notre société : Etat, collectivités territoriales, organismes de sécurité sociale mais aussi entreprises, organisations professionnelles, organisations syndicales, associations et citoyens.

Il est important de souligner que cette loi a été source de changements culturels dans la manière de penser l’action et de la mettre en œuvre et ce, aussi bien au niveau national qu’aux niveaux régional et local.

Ce qui est symptomatique de ces changements c’est la reconnaissance que le social, l’économique, le psychologique, le culturel sont intimement liés. Cela signifie que pour agir, on ne peut « *découper* » les individus, on ne peut les dissocier de l’environnement dans lequel ils vivent, de même qu’on ne peut lutter efficacement contre la précarité sans s’intéresser au développement des territoires et aux possibilités d’intégration qu’ils offrent.

Aussi, est-il significatif que pour répondre aux multiples problèmes des personnes en situation de précarité ou d’exclusion l’on parle désormais de « politiques intersectorielles, d’action concertée, d’approches globales, d’approches territoriales, de coordinations partenariales, d’accompagnements personnalisés » etc.

Certes, ces termes reflètent des approches connues et pratiquées depuis fort longtemps par les acteurs du développement. C’est d’ailleurs de cette philosophie que la Mutualité sociale agricole (MSA) se réclame au travers de ses

programmes de développement social local et de son plan institutionnel de lutte contre la précarité. Mais ce qui est nouveau, c'est l'élargissement de cette conception de l'action tant au niveau des dispositifs gouvernementaux de prévention et de lutte contre les exclusions qu'au niveau de ceux qui, sur le terrain, sont chargés de les mettre en œuvre.

Cependant, le chemin qui reste à parcourir pour que l'accès de tous aux droits de tous soit vraiment effectif demeure encore important. Trois points s'avèrent essentiels pour améliorer l'efficacité des politiques et actions de lutte contre la précarité et l'exclusion :

- se donner les moyens, à tous les niveaux, de faire participer les personnes en situation précaire à l'élaboration des actions qui les concernent ;
- impulser une réelle concertation entre acteurs politiques, économiques et sociaux tant au niveau local que national pour l'élaboration et le suivi de dispositifs en faveur de la lutte contre la précarité ;
- développer les formations pour faire évoluer les pratiques et les représentations des acteurs politiques institutionnels et associatifs.

Il conviendrait, enfin, de dénoncer à nouveau les insuffisances constatées en milieu rural en matière d'offre de logements, d'accès à la santé et d'accès à des emplois durables. Il est impératif que ces besoins soient réellement pris en compte dans les politiques publiques.

Groupe de l'artisanat

Au regard du bilan très mitigé de la loi sur l'exclusion en France, le groupe de l'artisanat a tenu à rappeler en préalable la nécessité de placer la réflexion sur l'anticipation des causes de la pauvreté avant d'en corriger ses effets.

Pour revenir à la situation des personnes en difficultés, il est vrai qu'il faut aujourd'hui passer de l'incantation à la démonstration, en appelant la mobilisation de tous les acteurs, tout en visant à centrer l'homme au cœur des préoccupations sociales et un traitement en continu de ses difficultés.

En reconnaissant que les entreprises artisanales sont à même de participer à l'effort d'intégration de par leur proximité et leur taille humaine, il faut savoir que celui-ci ne sera possible qu'avec l'appui d'une stratégie d'accompagnement spécifique. En effet, les pénuries de main d'œuvre en témoignent, la difficulté d'adaptation des offres aux demandes d'emploi relève, non pas de la perception négative ou de la méconnaissance des métiers, mais surtout des exigences accrues en compétences multiples et variées du fait de l'évolution permanente de la technologie.

C'est la raison pour laquelle le groupe de l'artisanat attache beaucoup d'importance aux bilans à établir pour assurer au mieux l'orientation vers l'emploi ou la formation pré-qualifiante.

En matière d'accès direct à l'emploi, un certain nombre de précautions sont à prendre. La première est l'évaluation des dispositifs en cours dont on sait combien leur complexité, leur superposition et leur inadaptation sont sources de confusion et de gaspillages d'énergie et d'argent.

La seconde est la préférence à des formules « *binaires* » d'acquisition de fondamentaux et de savoir-faire professionnels dont l'apprentissage est un des exemples les plus réussis d'intégration. Cela suppose de revoir la limite d'âge, la durée des contrats, le rythme d'alternance mais aussi de prévoir la compensation financière des coûts induits par la nature des formations et l'accompagnement par le maître d'apprentissage.

Concernant le soutien à la création d'entreprise, les promesses de facilités d'accès offertes par les projets de loi en cours, de simplification des démarches et d'allégement de charges ne doivent pas faire oublier l'obligation d'un projet et surtout son corollaire, l'étude de faisabilité technique et financière.

S'agissant de la formation, le groupe de l'artisanat rappelle les engagements pris par les partenaires sociaux dans le cadre de la Conférence pour l'emploi de mars 2003 qui prévoit « *d'approfondir les orientations pour améliorer l'insertion professionnelle des jeunes ; la mise en place d'une gestion prévisionnelle des âges pour un meilleur taux d'activité des plus de 50 ans et le soutien des parcours vers l'emploi des personnes en difficultés* ». Ils vont dans le sens de l'avis et même plus loin, dans la mesure où ils préconisent la création d'observatoires de branches chargés d'examiner l'évolution de la population active et la pyramide des âges, dans le cadre de la prévention des difficultés.

En ce qui concerne le dialogue territorial, le groupe de l'artisanat reconnaît l'intérêt des solidarités existantes et fonctionnelles au niveau des bassins d'emploi pour régler les problèmes de recrutement et de qualification. Celui-ci ne pouvant en aucun cas être normatif, un rapprochement sera à effectuer avec les partenaires sociaux dans le cadre de l'accord de décembre 2001 instaurant le dialogue social dans l'artisanat.

Sur le logement, au-delà des critiques concernant l'absence de politique globale, le groupe de l'artisanat partage l'ensemble des préconisations de l'avis. En matière d'offre, le fait de reconnaître l'importance du rôle social du parc privé implique la remise en cause du fonctionnement des aides au logement et de la fiscalité des travaux notamment les effets positifs de la TVA à taux réduit sur l'emploi, sa contribution en matière sociale et le volume potentiel de logements décents.

Considérant le logement comme l'ancre indispensable à la reconstitution des parcours professionnel et familial, le groupe de l'artisanat insiste sur la mise en œuvre effective de ce droit.

Le groupe de l'artisanat a voté favorablement cet avis.

Groupe des associations

L'avis que vous venez de présenter est dans la continuité des avis et rapports précédents qui traitaient globalement de ces mêmes questions. Celui-ci tout particulièrement, en tant qu'avis de suite, renvoie très directement à l'avis de Geneviève de Gaulle Anthonioz.

Ces rapports et avis se situent dans une parfaite continuité : l'engagement des trois rapporteurs dans la même structure associative, le père Wrezinski, Geneviève de Gaulle Anthonioz, aujourd'hui vous-même, a beaucoup contribué à renforcer le caractère de continuité et de cohérence entre ces différents textes. Au point que certains esprits non informés des méthodes de travail et d'élaboration des textes au sein de chacune des sections pourraient conclure qu'il s'agit davantage de rapports et avis de l'association ATD Quart-Monde que de notre Conseil.

C'est ce souci là qui me préoccupait au moment de la désignation du rapporteur. Je m'étais publiquement permis de regretter que la relève ne soit pas prise par le représentant d'une autre organisation, ne serait-ce qu'au regard de la deuxième partie du titre de la saisine : « **par la mobilisation de tous** ». Je m'étais alors demandé s'il n'aurait pas été plus pertinent - pour mieux affirmer qu'il s'agit de la mobilisation de tous - de confier la tâche de rapporteur à un conseiller moins impliqué, voire moins expérimenté ! En faisant cela - nous nous en étions d'ailleurs expliqués, je n'exprimais aucune réserve sur vos capacités de conduire notre réflexion, j'avais une préoccupation, celle de donner un signe concret et fort de l'implication de tous.

Vous avez su relever les défis, en faisant en sorte que cet avis soit véritablement une œuvre collective engageant les organisations représentées au sein de la section. C'est pourquoi je ne vous choquerai pas en disant que cet avis n'est pas le vôtre, qu'il est celui de la section des affaires sociales, et, je n'en doute pas, celui du Conseil économique et social au terme du vote de cette assemblée plénière.

Pour mon groupe, **la mobilisation de tous**, est le cœur du texte présenté. Voilà plus de vingt ans que notre pays, éclairé par de nombreux rapports dont les trois que nous venons de rappeler, a pris conscience de la réalité de la grande pauvreté, de l'urgence de mettre en place des politiques plus efficaces pour éradiquer la misère. Sous l'impulsion de vos prédécesseurs et de vous-même, notre Conseil, en temps qu'assemblée du premier mot, a joué un grand rôle à l'origine des politiques publiques au cours des quinze dernières années. Certes, la responsabilité des pouvoirs publics, gouvernement, Parlement, collectivités territoriales et des institutions sociales est essentielle dans la mise en œuvre de ces politiques. Cependant, je retiendrai de cet avis l'accent particulier qu'il met sur la **nécessaire implication de tous**, individus et organisations de la société civile, sans laquelle, même les meilleures politiques, perdraient de leur pertinence et de leur efficacité.

En terminant vous me permettrez de vous faire part d'une interrogation et d'un motif de grande satisfaction :

- **L'interrogation** : n'aurions-nous pas gagné en efficacité en hiérarchisant les propositions au sein de chaque chapitre ? S'il n'est pas question d'établir une priorité entre le droit à l'emploi et au logement, le droit à l'accès aux soins et à la culture, au sein de chaque chapitre certaines propositions sont plus urgentes à mettre en œuvre que d'autres. L'avis ne les fait pas suffisamment ressortir ;
- **le motif de satisfaction**, c'est la place accordée à la culture : c'est une constante de votre association de placer l'accès à la culture au centre de ses préoccupations. Nous nous en félicitons. C'est cette même préoccupation qui avait conduit Geneviève de Gaulle Anthonioz à revendiquer haut et fort, et à obtenir au grand dam des spécialistes, la présence active des démunis au cœur du processus d'évaluation des politiques publiques. Il fallait l'oser.

Le groupe a voté l'avis.

Groupe de la CFDT

Cinq ans après le vote de la loi d'orientation de lutte contre les exclusions qui constitue une étape majeure dans la prise en compte d'une frange importante de la population marginalisée économiquement, socialement et culturellement, il était légitime que le Conseil économique et social tente d'en évaluer les effets. Le rapport dresse un constat sans complaisance et paradoxalement de la situation.

Globalement, en dépit d'avancées législatives très significatives et d'améliorations d'accès aux droits, on peut constater que la proportion de ménages sous le seuil de la pauvreté varie peu et surtout que les écarts d'espérance de vie se creusent. Bien que le recours à la CMU ait largement facilité l'accès aux soins des personnes les plus démunies, il s'avère que la dégradation de la santé dépend de facteurs exogènes qui ne relèvent pas du système de soins mais des conditions d'existence parmi lesquels, au premier chef, l'habitat, le logement.

La programmation très insuffisante, le manque dramatique de logements sociaux, l'insuffisance de l'hébergement collectif, les carences en relogement, imposent aux familles le recours à des abris de fortune qui mettent en danger l'intégrité des personnes, la cohésion de la famille et la protection de l'enfance.

L'accès aux droits lui-même est largement obéré par la difficulté et la lenteur des démarches administratives et le repli culturel engendré par le vécu de l'exclusion. Le revenu minimum d'insertion, dispositif issu des propositions du Conseil économique et social, ne joue pas pleinement son rôle de vecteur d'insertion et, faute d'efficacité des dispositifs de formation, cantonne encore les populations éloignées de l'emploi dans une situation d'assistance voire d'exclusion.

Outre la possibilité qu'offrirait le droit au logement opposable qui doit être mis à l'étude, l'avis propose de rechercher les moyens convenables d'existence en priorité par l'emploi et la formation. Cette orientation fondamentale correspond aux priorités de la CFDT qui approuve les propositions centrées autour de trois objectifs :

- coordonner les démarches pour toucher les personnes les plus éloignées de l'emploi ;
- privilégier l'accès à un emploi de droit commun, en réservant les emplois aidés aux personnes sans qualification ou nécessitant une réinsertion dans le travail ;
- construire des parcours individualisés qualifiants d'accès ou de retour à l'emploi durable en s'appuyant sur le secteur de l'insertion par l'activité économique. Pour la CFDT ce secteur ne pourra donner sa pleine efficacité qu'en inscrivant son action dans la durée, et s'il bénéficie de crédits pérennes le préservant des aléas de l'annualité budgétaire des gels ou annulations de crédits.

Si l'emploi reste l'élément essentiel de l'insertion, l'éducation et la culture en confortent la démarche. Les très grandes difficultés scolaires des enfants sont corrélées avec la très grande pauvreté de leur famille. L'avis propose pour les jeunes sortis prématurément du système scolaire sans qualification, l'ouverture d'un droit à une formation différée financée par la solidarité nationale. La CFDT considère que cette proposition, conforme à la justice sociale, cohérente avec l'objectif européen d'éradication à terme des sorties sans qualification, est à même de favoriser la formation tout au long de la vie requise par une économie du savoir.

Enfin, l'avis appelle l'ensemble de la société civile à se mobiliser pour « *l'accès de tous aux droits de tous* ». La CFDT, qui a une longue tradition de partenariat avec les associations et de pratique avec les entreprises d'insertion, juge particulièrement nécessaire l'engagement de tous les acteurs sociaux en faveur de l'insertion économique par l'emploi, meilleur rempart contre l'exclusion.

La CFDT a voté l'avis.

Groupe de la CFE-CGC

La France s'est dotée, au cours de ces dix dernières années, d'un arsenal non négligeable de lois pour lutter contre l'exclusion. Elle a engagé une démarche globale de lutte contre les exclusions, appuyée sur la loi du 29 juillet 1998. Malgré cela, la situation de l'exclusion reste préoccupante. Près de quatre millions de personnes vivent avec un revenu au-dessous du seuil de pauvreté. Le nombre de chômeurs dépasse les deux millions. Enfin, près de trois millions de personnes sont mal logées ou sans logement. Ces chiffres sont indignes d'un pays riche.

Néanmoins, des avancées ont été effectuées concernant plusieurs droits fondamentaux. Cependant, la mobilisation en vue de leur application est loin d'être parfaite. En outre, certains de ces dispositifs ne sont pas pérennes et peu, malheureusement, permettent d'agir, en amont des ruptures, là où ils seraient les plus efficaces.

L'insertion passe par deux préalables incontournables et indissociables : l'emploi et le logement. Un emploi durable et correctement rémunéré, un logement décent. Le groupe de la CFE-CGC partage cette approche.

Le travail primordial et efficace des entreprises d'insertion et des associations doit être souligné. Mais il ne faut pas oublier que, pendant que quelques-uns s'en sortent, d'autres arrivent encore plus nombreux.

Le chômage est une cause importante de l'exclusion. Les uns perdent leur emploi parce qu'ils subissent des plans sociaux dont les dispositions de reclassement sont fictives. Les autres, particulièrement les jeunes, n'ont aucune qualification. Il est donc urgent de mettre un terme à ces situations en exigeant dans les plans sociaux des objectifs de résultats et pas seulement la mise en œuvre de moyens. Comme il nous semble également impératif de développer le concept de formation tout au long de la vie permettant de maintenir et de développer l'employabilité de tous.

La résorption de l'exclusion réside dans les modes de régulation du système économique et social. Le couplage : logique libéral du marché du travail et traitement social du chômage aux marges de l'économie est complètement insuffisant pour surmonter la crise actuelle du travail. Il y a donc nécessité d'élaborer une autre politique qui mette réellement au centre de l'action publique les besoins des personnes.

Naturellement les entreprises sont concernées par ces processus. Pour sa part le groupe de la CFE-CGC est particulièrement sensible et favorable au « *tutorat* » en entreprise. Sa mise en œuvre nécessite du temps et une formation des personnes qui ont en charge cette tâche. N'étant actuellement que peu reconnu dans les entreprises et souvent inexistant, il est mal vécu par l'encadrement. Il nous paraît nécessaire que des accords de branche voient le jour pour remédier à cet état de fait.

Notre organisation syndicale est opposée à l'utilisation de subventions, dégrèvements de cotisations ou tout autre système financier au bénéfice des entreprises mais à la charge de la collectivité nationale. De même, le groupe de la CFE-CGC restera vigilant à ce que les modalités retenues n'aient pas pour objet de faire passer les personnes exclues de l'extrême pauvreté à la pauvreté : rémunérer au SMIC une population qui, au mieux, perçoit le RMI n'est pas satisfaisant. Enfin, l'insertion ne peut en aucun cas avoir pour conséquence de créer des réserves de main-d'œuvre bon marché et sans avenir. Les objectifs de la CFE-CGC sont plus ambitieux.

Le groupe de la CFE-CGC partage l'essentiel des propositions de l'avis. Le groupe de la CFE-CGC est particulièrement sensible à la démarche d'insertion qui est reconnue comme fondamentale et qui permet à ces personnes de devenir autonomes. L'insertion étant bien un processus de développement, elle repose pour nous sur deux niveaux reconnus dans l'avis :

- les droits sociaux universels,
- et le statut de la personne au travail.

Le groupe de la CFE-CGC a voté l'avis.

Groupe de la CFTC

La loi du 29 juillet 1998, dont le rapport dresse le bilan, doit beaucoup aux travaux antérieurs de notre assemblée. La CFTC dénonce l'insuffisance des moyens matériels, humains et financiers nécessaires à la réalisation des engagements pris.

L'efficacité des politiques dépend aussi de la sensibilisation, de la motivation, de la mobilisation et de la coordination des acteurs concernés, autour d'un chef de file reconnu.

Pour la CFTC, les principaux vecteurs de l'insertion sont l'accès à l'emploi et au logement.

Les politiques de l'emploi doivent rejoindre les personnes les plus éloignées de l'emploi par la construction de parcours qualifiants et permettre de garantir la continuité de leurs revenus. Le droit à l'emploi et à la juste rémunération du travail sont les expressions du même droit de vivre. Ainsi, toute heure travaillée doit apporter un supplément de revenu afin de privilégier l'attractivité et la valorisation du travail et non l'assistance. Les dispositifs sociaux doivent inciter à la responsabilité. La justice se construit sur la solidarité, et la solidarité sur la capacité de chacun à être acteur de son propre développement.

C'est pourquoi, il faut encourager les reprises d'activité, même partielles, et définir des règles de cumul de tout ou partie des allocations de solidarité avec les revenus d'activité.

La prise en charge des personnes en grande difficulté doit être simplifiée afin de rendre plus lisibles les conditions d'accès aux *minima* sociaux. L'attribution des aides, aux personnes plutôt qu'aux structures, devrait être liée à leur niveau de ressources et non à leur statut.

Sans remettre en cause le bien-fondé de l'objectif poursuivi, la CFTC n'est pas favorable à l'individualisation du RMI. Elle n'ignore pas les tensions qui peuvent naître au sein des familles dont les ressources sont faibles et instables. Ces tensions ne lui semblent pas dues au seul fait que le RMI soit familialisé, mais plutôt à l'absence d'emploi, à la faiblesse des ressources et aux difficultés d'articulation entre le RMI et les prestations familiales. Celles-ci étant destinées

à la compensation des charges d'éducation n'ont pas vocation à constituer un revenu d'existence pour la famille. L'individualisation du RMI renforcerait son caractère d'assistance. Elle risque de conduire à l'individualisme de ses bénéficiaires et de porter atteinte à l'exercice des solidarités dont la famille est le creuset. Elle ne manquerait pas de susciter des tensions entre les ménages à faibles revenus et ceux bénéficiaires du RMI.

D'autres solutions à l'insuffisance du revenu d'existence des familles sont à rechercher dans une réévaluation du RMI et la définition de règles de cumul avec les revenus d'activité, y compris ceux des enfants.

Quant au droit au logement, doit-il devenir opposable ? La CFTC est convaincue de l'importance, de la légitimité et du caractère impératif du droit au logement et de ce que le fait d'avoir un « chez soi » représente pour la vie de famille et pour chacun de ses membres dans l'accès au travail, à l'éducation, à la culture, à la santé et à la citoyenneté.

Pour atteindre l'objectif du droit au logement pour tous, il faut se donner les moyens de développer une réelle politique de logements sociaux, revaloriser les aides au logement et apporter une sécurité aux bailleurs.

L'avis du Conseil économique et social appelle à la mobilisation de tous les acteurs car l'insertion réclame un accompagnement professionnel, psychologique, éducatif et qualifiant. Cet accompagnement requiert un réel professionnalisme et représente un coût.

La CFTC adhère à la proposition de développer le dialogue au niveau territorial. C'est le niveau approprié où partenaires sociaux, professionnels et associations peuvent mettre en œuvre la complémentarité de leurs compétences et de leurs responsabilités respectives. Des actions pour l'emploi et l'insertion existent déjà. Il s'agit de les généraliser et d'en définir clairement les objectifs et les moyens. Les organisations syndicales se sentent particulièrement concernées par l'invitation à rechercher de nouvelles formes d'actions et de partenariats. La CFTC saura répondre à cet appel.

Nombre de préconisations de l'avis recueillent toute l'adhésion de la CFTC. Son vote favorable est toutefois assorti de réserves en raison des divergences exposées.

Groupe de la CGT

Le groupe de la CGT, avec conviction, a voté cet avis. Celui-ci fait le choix de la continuité d'une démarche ouverte et rassembleuse, continuité dans la fermeté sur les principes et les moyens à mettre en œuvre. Le constat reste accablant. La situation s'est même, à certains égards, dégradée. Près de quatre millions de personnes se trouvent en-dessous du seuil de pauvreté. Ces dernières années ont vu le développement massif des « *travailleurs pauvres* », de la pauvreté sans travail dans la pauvreté.

Il n'y a pas de fatalité : c'est le résultat de choix économiques, politiques et sociaux dictés par la course à la rentabilité financière. Plus on privilégie ces choix, en déréglementant, en démantelant les droits et les garanties sociales, plus on ouvre les vannes de la précarité, de la pauvreté et de l'exclusion. D'autres choix s'imposent.

Le projet d'avis constitue un ensemble cohérent et complet de constats pertinents et de mesures qui, mises en œuvre, peuvent redonner espoir à celles et ceux que cette société écrase et rejette. Certes, des ambiguïtés demanderaient à être levées, des précisions apportées, notamment sur les effets de seuil liés à la CMU et à la CMU complémentaire, sur l'AME. Toutefois, la CGT soutient la dénonciation du gel des budgets sociaux, et partage ses propositions en particulier sur l'opposabilité du droit au logement, et sur la nécessité d'augmenter le parc des logements sociaux ainsi que sur le surendettement, l'accès à la justice et à la culture des personnes les plus défavorisées.

Trois séries de remarques méritent d'être développées.

La première concerne le RMI dont l'individualisation assortie du versement des allocations familiales, même dès le premier enfant, n'est pas de nature à améliorer, dans tous les cas, le système actuel. Les personnes seules, c'est-à-dire, dans leur quasi-totalité, les femmes, avec un ou plusieurs enfants, seraient pénalisées. La possibilité de cumuler les allocations familiales et le RMI dans ses modalités actuelles doit être possible et le vrai problème réside dans le niveau trop faible des *minima* sociaux. Le RMI doit être porté à hauteur de 80 % du SMIC. De plus, la question de l'incitation financière à la reprise du travail est une question délicate qui laisse penser que les titulaires de *minima* sociaux seraient plutôt enclins à l'oisiveté et choisirraient l'inactivité dans la pauvreté plutôt que de gagner le SMIC en travaillant. C'est bien le trop faible montant du SMIC qu'il faut incriminer et non pas les personnes ou le niveau du RMI.

Il faut revenir sur le RMA (revenu minimum d'activité), car il donne la mesure de ce à quoi peut conduire ce type de dispositifs dits « *d'activation des dépenses passives* ». Pour toucher soixante-deux euros de plus que le RMI et atteindre ainsi un demi SMIC, le travailleur devra, dans le cadre du RMA, travailler pratiquement les deux tiers de la durée légale. Voilà comment on fabrique aujourd'hui des travailleurs pauvres. Par contre, pour l'employeur, l'effet d'aubaine est évident ; il n'aura à payer que soixante-deux euros par mois, le tout exonéré de charges sociales. Et au bout de dix-huit mois, ce salarié, après avoir fourni du travail quasiment gratuit, risque d'être chômeur et de demander le RMI ! Ces dispositifs, au nom de la lutte contre l'exclusion, institutionnalisent, en fait la précarité et déstructurent l'emploi.

L'avis en appelle à la mobilisation de tous les acteurs. L'enjeu est capital. Il ne fait pas de doute que cette mobilisation s'est émoussée. Le risque pourrait être l'accoutumance à un phénomène devenu quasi structurel dans notre pays. Cela appelle justement à intégrer plus encore cette dimension dans les activités et responsabilités respectives des acteurs, donc aussi des syndicats. La CGT entend

répondre à cet appel. Pour autant, si la lutte contre la pauvreté doit être l'affaire de tous, elle ne peut l'être de la même manière par tous quand dans notre pays, 25 % de la population se partage 1 % du patrimoine total alors que, à l'autre extrémité, ils sont 5 % à en détenir 40 %. Les entreprises et le gouvernement détiennent les leviers ; ils ont à cet égard une responsabilité particulière et déterminante.

Groupe de la CGT-FO

Le groupe de la CGT-FO tient à exprimer sa satisfaction de voir un rapport et un projet d'avis traiter de l'ensemble des sujets relatifs à l'exclusion.

L'action des pouvoirs publics s'est trop souvent résumée à l'adoption de dispositifs législatifs sans mesures concrètes permettant la réalisation des objectifs fixés.

L'accès à l'emploi et la formation sont les premiers facteurs d'amélioration des droits des individus. La privation de l'un de ces droits est à la source de toutes les autres formes d'exclusion.

La timidité des propositions faites jusqu'alors ne fait que relever la difficulté croissante qu'il y a à parler d'insertion quand le chômage perdure à son niveau actuel et que plus d'un million de personnes sont encore « Rmistes ». Le débat parlementaire actuel autour de la création du RMA en est l'exemple frappant. Des mesures concrètes sont nécessaires pour assurer l'effectivité des droits.

Le groupe de la CGT-FO se félicite de voir le Conseil économique et social privilégier les dispositifs de prise en charge de la formation des personnes par rapport aux dispositifs d'exonération de cotisations sociales. Ces derniers n'ont en effet jamais démontré leur efficacité dans la création d'emploi et privent la protection sociale de ressources indispensables.

Le groupe de la CGT-FO est plus réservé sur le soutien qu'apporterait le Conseil économique et social à la possibilité de différer le paiement des « charges sociales » pour la première année de la création d'une entreprise.

Le groupe FO apporte son soutien aux mesures envisagées pour assurer des moyens convenables d'existence en l'absence de salaire ou lors de la reprise d'une activité.

Sur la partie relative au logement, le groupe de la CGT-FO souscrit aux propositions faites par le rapporteur sur le développement du logement à caractère social par petites unités ainsi que sur la mise en œuvre d'une véritable opposabilité du droit au logement.

Sur la partie relative à la santé, Force ouvrière partage le constat et les propositions du rapporteur quant à l'amélioration des dispositifs CMU et AME, en vue notamment de lisser les effets de seuil.

Sur la partie relative à l'égale justice, les appréciations du groupe de la CGT-FO divergent : favorables sur « *l'accès à la justice* » et le point portant sur

l'aide juridictionnelle, sceptiques sur « *l'accès au droit et le recours amiabil*e », les propositions ne semblent pas de nature à améliorer de façon forte l'accès aux droits.

Sur la partie relative à l'éducation et à la culture, le groupe de la CGT-FO entend donner sa priorité aux recommandations et propositions concernant la lutte contre l'illettrisme et l'accès à la culture.

Le groupe se félicite des propositions tendant à assurer une vie familiale normale.

Le deuxième chapitre de ce projet d'avis nous montre que la lutte contre la précarité et l'exclusion est un combat qui doit mobiliser la société entière.

La participation et le rôle des partenaires sociaux auraient mérité d'être davantage soulignés.

De nombreuses pistes et propositions faites par le rapporteur mériteraient une traduction concrète de la part des pouvoirs publics pour assurer l'effectivité de l'accès de tous aux droits fondamentaux.

Le groupe de la CGT-FO a donc voté le projet d'avis qui lui était soumis.

Groupe de la coopération

Le groupe de la coopération félicite le rapporteur pour avoir su mobiliser la section des affaires sociales sur un sujet, certes pas nouveau, mais qui reste encore aujourd'hui un drame pour ceux et celles qui subissent la précarité au quotidien.

Le groupe de la coopération soutient les nombreuses analyses et propositions contenues dans le rapport ainsi que le projet d'avis. Les réponses à l'exclusion doivent être à la mesure de la détresse qu'elle entraîne.

Le Conseil économique et social, et en particulier la section des affaires sociales, depuis plus de vingt ans, travaille sur ce sujet et formule des propositions afin de réduire les inégalités et l'exclusion. La loi du 28 juillet 1998 a suscité de nombreux espoirs mais force est de constater que le recul de l'exclusion n'est pas au rendez-vous. Nous sommes d'accord pour dire que la mobilisation de tous est devenue impérative.

A ce sujet, le groupe de la coopération constate et regrette la diminution voire la disparition de certaines aides publiques en faveur de l'insertion des plus éloignés de l'emploi et, en particulier, des jeunes sans qualification.

Depuis plus de 100 ans, la coopération, sous toutes ses formes, favorise l'émancipation de l'apporteur de travail, du consommateur et de l'usager. Pour faciliter l'évolution et l'autonomie des acteurs de l'entreprise, elle est particulièrement favorable au développement de la validation des acquis de l'expérience. Cette action permet une intégration moins sélective et une adaptation professionnelle dans le temps et au rythme des travailleurs.

Est-il besoin de rappeler, à l'heure où l'on ne cesse d'invoquer la responsabilité sociale de l'entreprise, que cette fonction d'entretien et d'adaptation permanente des compétences et du capital humain fait partie de la vocation même de la coopération et en tout premier lieu de la coopération de production ?

Ses nombreuses initiatives, présentées dans le rapport dans le cadre de la mobilisation de tous, sont très positives et devraient être plus et mieux connues de nos concitoyens. Par la création des coopératives d'activités et d'emploi, les coopératives de production ont, ces dernières années, favorisé l'accueil et l'intégration de nombreux « Rmistes » qui se sont avérés d'excellents travailleurs. Nombre d'entre eux sont parvenus à développer de réelles compétences entrepreneuriales, ce qui a contribué à anticiper des situations difficiles.

Ne faut-il pas, aussi, rappeler que l'action des associations dans la réduction des inégalités est essentielle et qu'elle devrait, de même, être mieux soutenue ?

Notre groupe est donc particulièrement sensible à l'appel à la mobilisation des acteurs lancé dans l'avis et se déclare prêt à y répondre.

Groupe des entreprises privées

Le groupe tient à féliciter le rapporteur pour la qualité de son travail, lequel reflète d'ailleurs pleinement sa mobilisation dans ce domaine. Le sujet de « *l'accès de tous aux droits de tous* » est l'un de ceux qui engagent le bon fonctionnement et l'avenir durable de notre société. Cette démarche, dans le prolongement de celles du père Joseph Wresinski et de Geneviève de Gaulle Anthonioz, se situe bien au centre des conceptions humanistes de notre Conseil dont la mission est d'éclairer les pouvoirs publics.

Face notamment aux défis démographiques, nous devons « *par la mobilisation de tous* » parfaire l'intégration des plus fragiles en les éloignant de « *la grande pauvreté et de la précarité économique et sociale* », synonymes d'exclusion. En tant qu'acteur de cette lutte contre l'exclusion, le monde de l'entreprise dispose d'un atout et d'un handicap. L'atout réside dans le fait que l'entreprise a un objectif principal explicite : « *la création de richesses* », sous la double forme de la production et du profit.

Le handicap découle de cette finalité qui lui vaut, en France, d'être mal comprise et d'ailleurs souvent méconnue, ce qui lui vaut aussi de susciter la méfiance. Elle est d'autant plus facilement controversée, que la prospérité des territoires dépend d'elle, qu'elle prend les risques porteurs d'innovations technologiques et de projets qui nourrissent la croissance.

Cette défiance est d'autant plus dommageable pour l'accès de tous aux droits fondamentaux que l'entreprise est particulièrement utile à tout projet, et plus particulièrement lorsqu'il est lié au monde du travail.

La prospérité économique est déterminante, non seulement pour les entreprises et leurs salariés, mais aussi pour la collectivité. Sans cette base de ressources fiscales, elle ne pourrait mener à bien ses projets de solidarité.

De plus, l'entreprise constitue le cadre quotidien de la vie professionnelle. Il est donc naturel que les questions d'emploi, de formation, mais aussi d'éducation et de culture, de protection de la santé, d'éthique et d'équité, de cadre et de qualité de vie y soient discutées. Par ailleurs, l'intervention des mandataires des entreprises au sein de la société civile, à travers les partenaires sociaux, permet un débat tripartite, tout aussi efficace que le face-à-face entre les associations et les pouvoirs publics.

Encore lui faudra-t-il savoir être en capacité de proposer, et prêt à se saisir de concepts nouveaux comme celui de « *porteur reconnu de projets* » pouvant catalyser les financements et devenir ainsi « *véritable facilitateur* ».

Il faut toutefois bien garder à l'esprit que les entreprises sont au centre de la sociabilisation et constituent le moteur essentiel de la création d'emploi. La question du coût du travail, notamment des moins qualifiés, reste donc au coeur de la problématique. Confrontées à la rudesse des marchés, elles ne peuvent accepter de nouvelles sources de distorsions de concurrence. Cette contrainte mieux reconnue, les entreprises sauront œuvrer plus utilement au développement durable pour tous.

Groupe des entreprises publiques

L'avis qui nous est soumis est inspiré par des sentiments et des valeurs du plus haut niveau : tolérance, ouverture, solidarité, générosité, reflète une connaissance profonde, sensible, vécue de la misère, de la pauvreté, de l'exclusion. Il avance un large éventail de mesures pour remédier à des situations douloureuses, parfois même scandaleuses dans un pays comme le nôtre aujourd'hui.

Le groupe des entreprises publiques adhère aux objectifs. Il souhaite cependant souligner le risque d'une extension excessive de l'assistance ou des droits individuels, pouvant faire perdre le sens de l'effort ou de la volonté de s'en sortir devant les difficultés de la vie auxquelles peu échappent.

Certaines des mesures proposées n'exigent pas véritablement de moyens, relevant d'abord de changements d'attitude ou de comportement vis-à-vis des plus faibles, d'une meilleure coordination entre acteurs, d'une cohérence politique renforcée ou encore d'une adaptation des responsabilités ou organisations à la maille territoriale la plus pertinente.

Notre groupe ne peut qu'y souscrire.

D'autres mesures, par contre, supposent des moyens humains, financiers ou matériels importants et parfois même considérables. Certes, ces mesures relèvent aussi du souhaitable mais entre le souhaitable et le faisable il y a cet incontournable principe de réalité dont le Conseil économique et social doit être

un garant, qui permet de faire le tri entre ce qui est possible et ce qui ne l'est pas, même si l'on est inspiré par une forte ambition.

Nous pensons que notre rôle au service de la société française est d'avancer des analyses et des propositions de notre temps, en cohérence globale avec les grandes données économiques et sociales du pays.

Or, l'absence dans l'avis d'éléments chiffrés, même de simples ordres de grandeur, ne permet pas au groupe des entreprises publiques de se prononcer sur le réalisme de certaines mesures.

Ceci étant, sans être en mesure d'apprécier le bon niveau auquel il faudrait parvenir, notre groupe considère qu'il ne faut certes pas réduire aujourd'hui les moyens financiers consacrés par l'Etat à ce dossier prioritaire.

Aussi tout en approuvant la grande ambition affichée par le rapporteur pour lutter contre la misère, la pauvreté et l'exclusion, notre groupe considère qu'il ne dispose pas des informations qui lui sont nécessaires pour porter un jugement pleinement responsable sur l'avis proposé.

Le groupe des entreprises publiques s'est abstenu sur le projet d'avis.

Groupe des Français de l'étranger, de l'épargne et du logement

M. Gérard : « *Faut-il, ici, redire qu'une citoyenne, qu'un citoyen, sans emploi, ou aux ressources dramatiquement insuffisantes se trouve très rapidement dans un état de malaise profond par rapport à sa famille comme dans son quartier, conscient qu'il est de n'avoir plus la moindre utilité sociale quand en outre, il s'interroge lui-même sur sa propre dignité ?* »

C'est pour que personne n'ait à vivre cette situation d'inutilité et d'indignité que l'avis de la section des affaires sociales nous soumet des pistes de réflexion et de fortes recommandations.

Nous ne pouvons qu'approuver toutes celles qui concernent l'accès de tous aux droits fondamentaux : moyens d'existence fournis par l'éducation, la formation et par l'emploi, logement décent, accès aux soins, accès à la justice, à la culture, aux vacances, à des conditions de vie en famille.

Mais cet avis fait plus, et là, est certainement sa grande originalité par rapport à nos travaux antérieurs ; il formule des propositions pour que cet accès de chacun à la dignité soit l'affaire de tous :

- des intéressés eux-mêmes qui doivent participer à la définition des politiques qui les concernent, des nombreuses organisations - largement bénévoles - qui agissent très souvent dans une grande discrétion et qui méritent un soutien financier accru ;
- de l'opinion publique qui - faute souvent d'avoir vécu la précarité - demeure trop souvent insensible aux malheurs des autres ;

- des pouvoirs publics comme des élus qu'il conviendrait de mieux informer et mobiliser dans cette lutte contre le sentiment d'inutilité sociale et d'indignité.

Notre groupe a voté cet avis.

Groupe de la mutualité

L'ambition exprimée par le projet d'avis, qui passe en revue chacun des aspects de la situation sociale actuelle des plus démunis, est justifiée par l'importance des inégalités auxquelles la France est aujourd'hui confrontée. Le groupe de la mutualité a apprécié le parti pris global qui a été choisi pour rendre compte de cette situation et suggérer des solutions.

Tous les indicateurs adoptés pour repérer les situations de détresse et de pauvreté révèlent une inquiétante dégradation de la vie quotidienne des français:: l'espérance de vie connaît un écart important entre les catégories sociales ; les plus démunis diffèrent les soins de santé élémentaires ; 3 millions de personnes sont mal logées ; le fonctionnement trop lent de la justice pèse sur les justiciables les plus fragiles ; la fragilisation générale des emplois pour des raisons purement économiques et financières renforce les précarités... Parallèlement, la croissance économique est dans l'incapacité de prendre en charge ces problèmes, le développement technique marginalisant, au contraire, un nombre sans cesse plus grand de personnes qui ne trouvent plus d'emplois. Les coûts humains mais aussi financiers de cette situation sont bien supérieurs, à moyen et long terme, aux bénéfices que les pouvoirs politiques pourraient espérer tirer, à court terme, de mesures d'austérité appliquées aveuglément à toute la population. Le groupe de la mutualité estime, en outre, comme l'exprime le projet d'avis, que la lutte contre la misère doit s'instaurer de manière globale sur l'ensemble des pays du monde, pour éviter que l'intolérance nourrie par des réactions désespérées, n'apporte ses conséquences tragiques.

L'accès, égal pour tous et en tous points du territoire, à la justice, à l'éducation et à la culture constituent la base nécessaire à toute construction sociale efficace. Au-delà de ces fondements, travail, logement et santé sont les trois aspects indissociables d'une politique globale efficace. C'est ce que dit avec raison le projet d'avis.

Le groupe de la mutualité relève plus particulièrement les aspects suivants qui emportent son plein accord :

- la coordination des actions dans le domaine de l'emploi, le contact le plus direct possible avec les demandeurs, l'engagement citoyen des entreprises sur ce front doivent présider à toutes les actions visant à réinsérer les personnes les plus éloignées de l'emploi dans une démarche de travail. Dans cette démarche, la validation des acquis de l'expérience et la simplification des démarches de soutien à la création d'entreprises doivent être prioritaires ;

- les revenus de survie en absence de salaires doivent à la fois inciter à la reprise d'une activité sociale, et garantir qu'un même niveau de ressources corresponde aux mêmes droits. En matière de *minima* sociaux, le principe de la vérification *a posteriori* doit être appliqué et les modifications de situation décidées en liaison avec les personnes concernées ;
- le principe du droit au logement doit se traduire par un rythme de construction de logements sociaux adaptés, qualitativement et quantitativement aux besoins ;
- les dispositifs de la CMU et de l'AME doivent être améliorés en ce qui concerne leur accès et la réduction des effets de seuil. L'accès à une couverture complémentaire, proposée par des organismes solidaires d'intérêt général, devrait être organisé de manière qu'à ressources égales, les dépenses de santé restant à charge soient identiques en tous points du territoire ;
- les plans régionaux d'accès à la prévention et aux soins, doivent développer prioritairement les actions collectives de promotion de la santé et les formations des professionnels de santé dans le cadre d'une obligation de formation médicale continue nécessitant une transparence de l'information sur les compétences et les formations suivies, comme l'a proposé la mutualité française dans une résolution de son dernier congrès ;
- enfin le groupe de la mutualité approuve tous les encouragements proposés par le projet d'avis en matière d'initiatives d'économie sociale prises par les organisations solidaires qui assurent une mission de service public.

Il a voté favorablement.

Groupe de l'Outre-mer

Le groupe de l'Outre-mer adhère dans l'ensemble aux préconisations de l'avis

Comment en effet ne pas y adhérer quand on compte Outre-mer de 19 à 40 % de chômeurs selon les départements, quand le taux de Rmistes s'y maintient quoi qu'il advienne entre 8 et 10 % de la population (21,6 % à la Réunion) quand les familles monoparentales y connaissent un fort développement, quand commence à se poser la question des personnes âgées dépourvues de ressources auxquelles il faut assurer des revenus de subsistance, spécialement dans les territoires où les régimes d'assurance vieillesse n'ont pas été étendus.

Faut-il encore souligner la montée de l'insécurité liée à la pauvreté (ce sont les régions les plus pauvres d'Europe) et à l'augmentation des délinquances ?

Oui il faut agir pour garantir l'accès de tous aux droits fondamentaux sur l'ensemble du territoire de la République : c'est pour l'Outre-mer un chantier prioritaire qui doit refonder un nouveau contrat avec la France et l'Europe, faire émerger une nouvelle citoyenneté, faire progresser la justice, l'égalité des chances face à la mondialisation à laquelle les territoires sont confrontés.

Ce chantier est ouvert et il progresse, notamment dans les DOM avec le RMI, aligné sur le taux métropolitain depuis deux ans, et la mise en œuvre Progressive des prestations. Mais l'écart demeure encore extrêmement important : les TOM spécialement continuent d'être exclus de l'accès à ces droits.

Il faut donc, Outre-mer, que l'Etat soit plus résolument réducteur des inégalités et qu'il mette effectivement en œuvre les moyens partenariaux de mobiliser l'ensemble des acteurs territoriaux contre l'exclusion par l'accès aux droits : droit à l'insertion, droit au travail, à l'école, à la santé, droit à l'éducation et à la formation professionnelle, à la culture, au logement, à l'information...

L'explosion démographique et l'immigration clandestine extrêmement importante auxquelles sont confrontés les régions et territoires d'Outre-mer, conduisent à souligner que les problèmes qu'elles posent ne doivent pas conduire à exclure l'Outre-mer, en termes d'objectifs, de « *l'automaticité* » des droits. La généralisation de l'accès aux droits, pour produire effet sur la citoyenneté, la cohésion et le développement des territoires doit s'inscrire dans une politique globale et coordonnée. Une politique qui, outre les préconisations de l'avis du Conseil économique et social sur la loi programme pour l'Outre-mer, concernant notamment les politiques structurantes touchant à la formation initiale et professionnelle comme à l'ingénierie doit intégrer, dans ses priorités, des actions ciblées d'intégration en faveur des immigrants installés, des politiques d'aide et de co-développement en faveur des pays voisins où sévissent encore des formes modernes d'esclavage, la famine, l'argent de la drogue et parfois la dictature.

Le groupe de l'Outre-mer insiste particulièrement sur les politiques de co-développement et de coopération qui doivent accompagner la généralisation de l'accès aux droits.

Il n'échappe en effet à personne que c'est la pauvreté, l'instabilité politique et le désespoir qui poussent les populations des pays voisins à l'immigration dans les régions et territoires d'Outre-mer : immigrations des comoriens vers Mayotte, des Surinamiens vers St-Laurent du Maroni ou des Haïtiens vers la Guadeloupe ou la Martinique, qu'une présence policière aggravée ne saurait suffire à faire reculer.

Sous ces réserves le groupe de l'Outre-mer exprime son accord avec les préconisations de l'avis qu'il a voté.

Groupe des personnalités qualifiées

M. Dechartre : « *La dignité inaltérable de l'homme est l'argument premier qui légitime l'accès de tous au droit de tous, de même la responsabilité sociale si humble soit-elle de tout individu est initiatrice et soutien de sa dignité.* »

M. le rapporteur, je ne vais pas paraphraser votre avis, j'ai tout retenu de ce que vous proposez dans le concret. J'insiste seulement sur la stratégie, la stratégie dans laquelle la vie associative doit jouer un très grand rôle. L'accès aux droits fondamentaux par des politiques de droit commun engageant et les citoyens dans leur individualité et les collectivités politiques, syndicales, patronales, économiques et sociales dans leurs responsabilités commence par la culture.

Nous savons que l'exclusion se nourrit de la misère, mais aussi des solides incompréhensions des différences d'origines culturelles de toute sorte et qui creusent entre les enfants et entre les hommes un déficit d'égalité et de fraternité, donc d'abord la lutte contre l'illettrisme, puis la priorité donnée à la mission de l'instruction publique dans tous ses degrés, enfin la formation professionnelle continue, arme essentielle contre le chômage.

Jean Monnet, le réaliste à la fin de sa vie disait : « *Si j'avais à refaire ce que j'ai fait, je ne commencerais pas par l'économie, je commencerais par la culture* ».

Pour conclure, une idée politique n'a de sens que si elle s'incarne dans le rêve, par l'audace de la loi, mais aussi par l'action capitale des associations spécialisées qui devraient être soutenues et aidées par l'État et par les collectivités territoriales.

Un rapport, un avis de notre Conseil, c'est l'aboutissement d'un effort collectif. Mais ce ne serait qu'un rapport et un avis de plus sans une volonté et une vigilance sans cesse relancée de suivi, il faudra donc veiller une fois encore avec ténacité et pugnacité à ce que « *le premier mot* », selon la belle expression de Jacques Dermagne, « *ne soit pas qu'un mot* ».

Mme Steinberg : Le rapport et l'avis s'inscrivent dans la démarche initiée au Conseil économique et social il y a 25 ans et tracent la voie qu'il nous revient d'emprunter individuellement et collectivement, au sein des mouvements qui nous ont désignés pour porter leur parole et la transformer en action.

Sans complaisance ni pessimisme, ils permettent à chacun d'être co-acteur pour contribuer à ce que tous ceux qui vivent en France soient respectés dans leur dignité.

Simplement et concrètement, au travers de la parole des personnes concernées et de leur volonté indestructible de co-construire leur chemin dans notre environnement commun, le rapport fait le point de la situation et de ce à quoi il nous revient maintenant de nous attacher. L'avis s'appuie sur ce qui est

généralisable puisque les expérimentations sont concluantes, qu'il s'agisse de l'école, du logement, de la famille, de la santé, de la culture.

Avis et rapports montrent combien la société est perdante et atteinte dans ses forces vives quand elle ne bénéficie pas de la richesse de la contribution de tous ses enfants.

Ils rendent perceptible le caractère essentiel du lien à tisser entre les catégories de populations, comme la porosité entre une situation aujourd'hui banale, normale pourrait-on dire, précaire demain, déstabilisante d'abord, déstabilisée ensuite et génératrice de douleurs comme de drames sans fin, coûteux pour la société dans son ensemble et chaque personne en particulier.

Ils font littière de l'idée selon laquelle certains seraient naturellement destinés à vivre dans la misère, ce qui inviterait à s'en préoccuper juste pour éviter que le cri social ne soit trop insupportable.

Enfin ils énoncent clairement les responsabilités de chacun en la matière, non en termes de mauvaise conscience mais de possibilités à mettre en œuvre.

Je placerai ma conclusion et mon accord au rapport comme à l'avis sous l'égide du poète Guillevic : « *Le feu chauffe. C'est naturel. La vague revient. C'est naturel. Le rameau bat. C'est naturel. Des hommes chantent. C'est naturel. Ils chantent leur misère. C'est naturel. Et leur espoir. C'est naturel. C'est leur misère qui ne l'est pas* ».

Groupe des professions libérales

Chacun connaît ici en digne successeur de Geneviève de Gaulle Anthonioz, combien le rapporteur apporte de sens de l'humain au Conseil économique et social.

L'avis de suite comporte évidemment des propositions que le groupe des professions libérales ne peut qu'agrérer dans beaucoup de domaines et pense comme le rapporteur que le travail est un élément essentiel de la construction de l'individu. A partir de là, chacun doit avoir sa place dans la vie professionnelle. Il faut construire chaque fois que nécessaire, un parcours individualisé et qualifiant d'accès mais aussi de retour à un emploi durable. Il faut tout faire pour reprendre contact avec ceux qui sont le plus éloignés de l'emploi. Chacun doit être conscient d'appartenir à une même société où tous doivent avoir la possibilité d'exister dignement.

L'idée est de mobiliser tous les acteurs, afin d'amener les personnes en difficulté, quelque que soit leur âge, à se réapproprier leurs droits et devenir les propres acteurs de leur vie, leur redonner confiance. Quels sont les points qui concernent directement les professions libérales ?

En matière d'aides aux plus défavorisés, justice et traitement social sont intimement liés. Les personnes sans ressources, celles menacées d'expulsion ou les chefs d'entreprises individuelles doivent pouvoir trouver conseils et aides juridictionnelles. Avoir la possibilité de recourir à la justice pour faire valoir ses

droits est très certainement un élément essentiel des droits de l'homme. Le droit au conseil apparaît aujourd'hui comme un droit fondamental. Le groupe des professions libérales pense que dans les conditions de rupture sociale que certains connaissent aujourd'hui, le besoin d'être sérieusement défendu est une nécessité.

En ce qui concerne la santé, il faut favoriser tout ce qui peut permettre un meilleur accès aux soins des plus démunis. Des associations font appel aux professionnels libéraux et ont mis en place de nombreux réseaux de soins immédiats et gratuits. Il faut coordonner toutes les actions publiques et privées et les intensifier. Certaines professions, comme celles des chirurgiens dentistes ont conclu dans le passé de nombreux contrats pour que les plus démunis puissent bénéficier de prothèses dentaires dans des conditions économiques très favorables. Il faut poursuivre ces initiatives et les étendre à l'optique et aux appareils auditifs.

Pour le groupe des professions libérales, il faut permettre un accès total à la CMU pour une population en difficulté, notamment remplacer l'exigence de domiciliation par une simple adresse. Il a été reproché à certaines professions de santé de ne pas jouer tout à fait le jeu de la CMU. Il faut savoir que pour des professionnels de la santé qui ont une clientèle majoritairement ressortissant de la CMU, cela leur pose problème.

Il importe avant tout de prévenir les chutes dans la précarité, ce que font quotidiennement les professions libérales qui sont en contact direct avec la population. Le rôle du médecin de famille et de l'infirmière libérale - par exemple - est irremplaçable, de même que celui des professionnels du droit et du chiffre pour franchir les obstacles juridiques, fiscaux et parfois judiciaires susceptibles d'entraîner des chutes sociales encore plus graves. Il serait d'ailleurs bon que dès leur cursus de formation, ils prennent conscience d'une économie mondiale qui tend à rejeter les faibles. Ils doivent apprendre à prendre soin d'eux, à leur porter secours, tout en leur donnant la possibilité, très tôt, de prendre en charge leur propre avenir.

Le groupe des professions libérales estime comme le rapporteur que la lutte contre les exclusions est un impératif national, fondé sur le respect de l'égalité des droits de tous les êtres humains, et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation. La France - qui a déjà fait beaucoup de choses en la matière - ne peut accepter qu'une partie de sa population soit laissée au bord de la route tandis que l'autre poursuivrait sa marche vers le progrès. C'est la société toute entière qui est concernée. C'est pourquoi le groupe des professions libérales a approuvé l'avis.

Groupe de l'UNAF

Le groupe de l'UNAF tient à féliciter le rapporteur, M. Didier Robert, pour la qualité du travail accompli sur ce rapport et cet avis qui s'inscrivent dans la filiation des rapports conduits en 1987 et 1995 et ont débouché sur la loi d'orientation de lutte contre les exclusions en 1998. Sa ténacité courtoise, sa conviction inébranlable et son sens de l'écoute ont permis de redonner un élan à la mobilisation de tous, afin que ceux qui sont en situation de précarité et d'exclusion puissent accéder aux droits fondamentaux de chaque citoyen.

L'UNAF adhère sans réserve aux propositions de l'avis qui, pour nombre d'entre elles, reposent sur des constats partagés dans l'expérience quotidienne des UDAF et des associations familiales sur le terrain, au travers des services de tutelle, d'impayés de loyer, d'assistance éducative, des commissions de surendettement, des réseaux d'écoute et d'aide à la parentalité ou de permanences de défense des consommateurs, ...

Le groupe de l'UNAF a souhaité insister sur trois points :

➲ **Le logement.** C'est une priorité, notamment pour les familles. Nous partageons les propositions de l'avis visant à développer l'offre de logement à caractère social, permettre l'accès effectif à un logement convenable, garantir la solvabilité et la capacité de se maintenir dans le logement, éviter les ruptures de droits, ... autant de mesures que nous soutenons d'autant plus que nous agissons sur le terrain et dans nos structures dans le même sens. Le groupe de l'UNAF s'interroge sur la contradiction entre la démarche volontariste des ministres ayant en charge les politiques du logement et les choix budgétaires du gouvernement qui ont conduit à des gels ou des annulations des crédits destinés aux organismes d'HLM et à la réhabilitation du parc locatif privé, faisant suite à une revalorisation insuffisante des aides personnelles au logement et à la réduction des crédits du FSL. Notre groupe demande la mobilisation de l'Etat dans ce domaine, par des moyens suffisants.

➲ **Les ressources.** Il convient de réaffirmer la nécessité d'un accompagnement social des mesures proposées pour le rétablissement personnel dans le cadre du projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, afin de permettre aux familles en difficulté de sortir de la spirale infernale de l'endettement et restaurer leur autonomie financière.

Concernant le droit à des ressources suffisantes, l'UNAF privilégie l'accès à celles procurées par l'emploi de droit commun. Il convient d'éviter les effets de seuil, désincitatifs de l'insertion par l'emploi, et de changer les modes de calcul familialisé des minima sociaux qui fragilisent les familles au lieu de permettre les solidarités et ajoutent à la confusion entre des allocations à caractère social et la compensation par des prestations familiales, dues à chaque famille, de la charge d'élever des enfants. Il convient aussi de s'interroger sur l'insuffisance de certains revenus procurés par un travail peu ou pas qualifié, souvent à temps partiel, voire fragmenté, subi par les femmes en particulier, et qui maintient les

familles concernées, souvent monoparentales, dans une situation excessivement précaire, notamment quand s'y ajoutent des effets de seuil qui excluent de l'accès à certaines aides ou prestations.

• La situation des jeunes. Notre société refuse trop souvent aux jeunes le premier logement, l'accès à un emploi stable et reconnu et les moyens de faire des projets d'avenir personnels, professionnels et familiaux, provoquant ainsi le basculement de certains d'entre eux dans l'exclusion et la désespérance. Malgré de nombreux dispositifs et les volontés affichées, quelles réponses, depuis 1998, avons-nous apportées en réalité à tous ces jeunes ? Il s'agit là d'une urgence absolue, qui appelle volonté politique énergique et réelle mobilisation de tous. Et si les collectivités territoriales peuvent inventer les réponses et lancer des initiatives, l'Etat doit se montrer le garant d'un égal accès de chaque jeune aux droits fondamentaux, à la formation, à l'emploi, au logement autonome, à la culture, à la santé. Tous droits qui lui permettront de prendre en main son avenir comme citoyen à part entière.

Le groupe de l'UNAF a voté l'avis favorablement.

Groupe de l'UNSA

Pauvres ou riches, nantis ou démunis par le hasard d'une naissance ou les aléas de la vie, nous sommes égaux en dignité et en droits. Toute discrimination dans l'accès à ces droits de tous est une injustice.

Cette idée-force n'est pas neuve. Dans notre République aux trois couleurs : liberté, égalité, fraternité, nul n'ose ouvertement la contester. Et pourtant, après les rapports Wresinski et de Gaulle Anthonioz, leur retentissement, les lois et les dispositifs qui en ont découlé contre la précarité et la grande pauvreté, contre les exclusions, pour la cohésion sociale, dans les faits, nombre de personnes demeurent exclues des droits auxquels, en théorie, elles ont accès. C'est ce que montre l'avis.

Pourquoi ? Comment y remédier ? C'est l'autre versant du rapport et de l'avis. D'abord, cette idée simple de justice donne lieu à la mise en œuvre d'un empilage et à un enchevêtrement de dispositions sociales d'une inextricable complexité où les bénéficiaires potentiels se perdent, où les acteurs et les professionnels du social se contrarient au lieu de se compléter.

L'avis reprend minutieusement, un à un, chacun des éléments de ces dispositifs et propose des ajustements, des abondements nécessaires de moyens, des clarifications, quelques simplifications. L'idée qui sous-tend ses propositions est de transformer les dispositifs qui, paradoxalement, créent des inégalités entre personnes proches par les conditions de vie. L'UNSA y souscrit bien sûr. Mais cela ne suffira pas à remédier au problème fondamental de la complexité des dispositifs sociaux qui en altère l'efficacité. Pouvait-on se risquer à proposer une révolution des droits et des pratiques sociales ? C'est peu compatible avec la mesure et la recherche du consensus qui caractérisent le Conseil économique et social.

L'avis avance toutefois deux propositions qui bousculent :

- l'individualisation du RMI avec toutes les conséquences qu'il faut en tirer en matière de prestations familiales et de minima sociaux ;
- le droit au logement opposable : « Tout ménage sans logement ou toute personne isolée logés dans des conditions contraires au respect de la dignité humaine devrait pouvoir faire valoir immédiatement auprès des pouvoirs publics son droit à disposer d'un logement décent. Si les moyens pour mettre en œuvre cette exigence n'existent pas aujourd'hui, l'instaurer imposerait une forte mobilisation pour y répondre, à l'instar de celle survenue en faveur du droit à l'éducation lorsqu'en 1880 la scolarisation a été rendue obligatoire. Il conviendrait, dans ce cadre, de désigner l'autorité publique unique responsable de la mise en œuvre de ce droit lorsqu'il se révèle manifestement inaccessible. »

L'UNSA soutient ces propositions en étant consciente qu'elles ont besoin d'être approfondies.

Une autre idée-force de l'avis, qui irriguait déjà le rapport de Geneviève de Gaulle Anthonioz, est que les personnes en difficulté ne doivent pas être traitées en assistées. Elles doivent être, avec les professionnels du social et plus généralement les décideurs de la société, absolument co-actrices de la réappropriation de leurs droits. C'est le moyen, le seul vrai, pour que tous accèdent vraiment aux droits de tous. A commencer par leur dignité.

Ces trois propositions : individualisation du RMI, droit au logement opposable, personnes en difficultés co-actrices dans la reconquête de leurs droits, donnent une dimension tonique à un avis que l'UNSA a voté.

ANNEXE A L'AVIS

SCRUTIN

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

<i>Nombre de votants.....</i>	<i>152</i>
<i>Ont voté pour.....</i>	<i>145</i>
<i>Se sont abstenus.....</i>	<i>7</i>

Le Conseil économique et social a adopté.

Ont voté pour : 145

Groupe de l'agriculture - MM. Pierre Bastide, de Beaumesnil, de Benoist, Ducroquet, Giroud, Mme Gros, MM. Guyau, Le Fur, Lemétayer, Marteau, Mme Méhaignerie, MM. Patria, Rousseau, Salmon, Sander, Szydlowski, Thévenot, Vasseur.

Groupe de l'artisanat - Mme Bourdeaux, MM. Buguet, Delmas, Gilles, Kneuss, Lardin, Perrin, Teilleux.

Groupe des associations - MM. Jean Bastide, Coursin, Mmes Jacqueline Mengin, Mitrani.

Groupe de la CFDT - Mmes Azéma, Battut, MM. Boulier, Bury, Denizard, Heyman, Mme Lasnier, M. Lorthiois, Mme Lugnier, M. Moussy, Mmes Paulet, Pichenot, MM. Quintreau, Rousseau-Joguet.

Groupe de la CFE-CGC - MM. Bonissol, t'Kint de Roodenbeke, Sappa, Mme Viguier.

Groupe de la CFTC - MM. Deleu, Naulin, Picard, Mmes Prud'homme, Simon, M. Vivier.

Groupe de la CGT - M. Alezard, Mmes Bressol, Crosemarie, MM. Decisier, Demons, Mme Duchesne, M. Forette, Mmes Geng, Hacquemand, M. Larose, Mme Lemoine, MM. Manjon, Masson, Muller, Rozet.

Groupe de la CGT-FO - MM. Bellot, Mme Biaggi, MM. Bouchet, Gamblin, Mme Hofman, M. Mallet, Mmes Monrique, Pungier, MM. Reynaud, Sohet.

Groupe de la coopération - Mme Attar, MM. Fosseperez, Grave, Marquet, Segouin, Verdier.

Groupe des entreprises privées - MM. Bernard Boisson, Cerruti, Chesnaud, Michel Franck, Freidel, Pierre Gauthier, Ghigoni, Joly, Lebrun, Leenhardt, Noury, Pellat-Finet, Pinet, Roubaud, Scherrer, Didier Simond, Tardy, Trépant, Veysset.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement -
MM. Cariot, Gérard.

Groupe de la mutualité - MM. Caniard, Chauvet, Davant.

Groupe de l'outre-mer - M. Fabien.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. Bennahmias, Bichat, Bonnet, Brard, Mmes Braun-Hemmet, Brunet-Léchenault, MM. Cannac, Dechartre, Duhartcourt, Fiterman, Gentilini, Jeantet, Mme Lindeperg, MM. Maffioli, Motroni, Pasty, Piazza-Alessandrini, Pompidou, Didier Robert, Roussin, Souchon, Steg, Mme Steinberg, M. Teulade.

Groupe des professions libérales - MM. Guy Robert, Salustro.

Groupe de l'UNAF - MM. Bouis, Brin, Edouard, Fresse, Mmes Lebatard, Petit, M. de Viguerie.

Groupe de l'UNSA - MM. Barbarant, Mairé.

Se sont abstenus : 7

Groupe des entreprises privées - MM. Gorse, Talmier.

Groupe des entreprises publiques - MM. Ailleret, Brunel, Gadonneix, Martinand, Vial.

RAPPORT

**présenté au nom de la section des affaires sociales
par M. Didier Robert, rapporteur**

INTRODUCTION

Le vote de la loi d'orientation du 29 juillet 1998, dont l'article premier dispose que « *la lutte contre les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égale dignité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la Nation* », a constitué une grande avancée démocratique, initiée dans notre assemblée.

- **Le Conseil économique et social s'est, en effet, montré depuis vingt-cinq ans précurseur de la prise de conscience et initiateur de propositions suivies d'effets en matière de lutte contre les exclusions.**

Après l'étude du professeur Péquignot consacrée à la lutte contre la pauvreté, adoptée en 1978, qui a préparé le travail ultérieur du Conseil, le rapport de Joseph Wresinski « *Grande pauvreté et précarité économique et sociale* », voté en 1987, a permis :

- de reconnaître l'existence d'une population en situation de précarité et même de grande pauvreté, malgré les années de croissance des « *trente glorieuses* », d'en apporter une définition montrant la continuité des situations de précarité et de grande pauvreté, et de faire reconnaître les personnes concernées comme des partenaires ;
- d'expérimenter les propositions de l'avis fondées sur une approche globale des politiques tenant compte de l'indivisibilité des droits, afin d'adopter après évaluation « *des mesures nouvelles d'ordre législatif (loi d'orientation, lois de programmation...) ou réglementaire selon les cas [...] pour permettre un traitement global et permanent de la pauvreté et de la précarité économique et sociale* » ;
- de situer, enfin, le cap à franchir : « *une nouvelle étape sur la voie d'un développement plus solidaire au sein de notre société conférant à la lutte contre la grande pauvreté et l'exclusion sociale le caractère d'une priorité nationale engageant le pays tout entier [...] objectif auquel tous les défenseurs des droits de l'homme devraient s'attacher* », soulignant ainsi que la grande pauvreté est une atteinte aux Droits de l'Homme.

Ce même rapport ne proposait l'instauration d'un plancher de ressources que dans la mesure où les intéressés bénéficiaient simultanément d'une action « *dans les différents domaines de l'existence (logement, santé, emploi-formation, éducation)* ». Largement diffusé en France - à plusieurs dizaines de milliers d'exemplaires - et dans le monde, ce rapport a inspiré plusieurs lois et dispositions adoptées par la suite, et dont la mise en place du Revenu minimum d'insertion (RMI) a été, aux yeux de l'opinion, l'élément marquant. La loi du 31 mai 1990, dite « *loi Besson* », certaines composantes de la politique de

l'emploi, des mesures pour la formation des jeunes les moins qualifiés et la politique de la ville ont apporté des compléments à la création du RMI, dont le volet « *insertion* », bien qu'important, s'est vite révélé très insuffisant.

L'avis sur « *L'évaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté* », présenté par Geneviève de Gaulle Anthonioz, adopté par le Conseil économique et social en juillet 1995, a été caractérisé par plusieurs innovations, permettant, dans le prolongement du rapport Wresinski :

- de recueillir, au travers d'organismes spécialisés tels que le Centre de recherches, d'études et de documentation sur la consommation (CREDOC) ou le Centre d'économie des besoins sociaux de la faculté des sciences économiques de Nantes, l'avis de 754 personnes en situation de pauvreté, de 258 acteurs de terrain ainsi que d'une trentaine de responsables de ces politiques ;
- d'exercer un partenariat avec les plus démunis durant l'évaluation et de prendre en compte leur pensée dans la rédaction de l'avis ;
- de réaliser, sous le contrôle du Conseil scientifique de l'évaluation, une évaluation des politiques publiques, de leur cohérence et de leur capacité à soutenir les personnes dans un parcours d'insertion « *qui les conduise quelque part* ». L'avis constatait que : « *Dans leur grande majorité, les personnes en situation de pauvreté ne bénéficient que partiellement des politiques générales, c'est-à-dire destinées à la population dans son ensemble* » ;
- de « *préconiser l'élaboration d'une loi d'orientation ayant pour objectif de conjuguer les efforts des pouvoirs publics et de la société civile* » pour « *donner cohérence et continuité aux diverses politiques* », « *fixer les responsabilités respectives des divers acteurs* », « *organiser des fonctions de régulation : réflexion, conseil, information et évaluation ; impulsion et pilotage ; accès aux droits et aux moyens de recours ; partenariat* ».

Il était alors naturel qu'à l'automne 1996 le Conseil économique et social soit sollicité par le Gouvernement pour donner son avis sur l'*« avant-projet de loi d'orientation relatif au renforcement de la cohésion sociale* », très largement inspiré des travaux du Conseil. Dans un nouvel avis, en date du 11 décembre 1996, toujours présenté par Geneviève de Gaulle Anthonioz, le Conseil se félicitait de l'objectif de garantir l'accès de tous aux droits fondamentaux, en y voyant « *un véritable tournant dans la mise en œuvre des principes qui fondent notre République* », mais il souhaitait « *ardemment que soient dégagés les moyens humains et financiers correspondant à l'ambition du texte qui lui a été soumis afin de garantir une égalité réelle des chances à tous les citoyens* ».

Modifié à la suite de nombreux avis¹, le projet de loi d'orientation relatif au renforcement de la cohésion sociale a été soumis au Parlement et Geneviève de Gaulle Anthonioz a été invitée, en avril 1997, à présenter l'avis du Conseil lors de l'ouverture à l'Assemblée nationale du débat parlementaire. Elle termina ainsi son intervention : « *Puisque nous vivons aujourd'hui une nouvelle montée d'atteintes aux valeurs fondatrices de notre République, il ne sert à rien de les défendre morceau par morceau tout en tolérant par ailleurs des reculs. La seule riposte possible, la seule voie consistante à nous rassembler pour vouloir et mettre en œuvre plus de démocratie. C'est l'attente ardente des plus pauvres que d'en devenir des artisans. C'est aussi le sens de notre avis sur la loi d'orientation pour la cohésion sociale, tel que notre Conseil m'a chargée de vous le présenter* ».

Le débat sur ce projet de loi ayant été interrompu par la dissolution de l'Assemblée nationale, un nouveau texte, construit selon la même logique mais nettement renforcé dans son contenu et, surtout, assorti de moyens financiers, a été soumis un an plus tard au Parlement. Il aboutit à la promulgation, le 29 juillet 1998, de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions. Cette loi, comprenant 159 articles suivis de très nombreux textes d'application, fait actuellement l'objet d'une évaluation, qui doit être présentée au Parlement. Le dernier article de la loi dispose que le Gouvernement présentera au Parlement, tous les deux ans à compter de sa promulgation, un rapport d'évaluation de son application².

De nombreux textes législatifs ou réglementaires³ ont marqué depuis d'importantes avancées en traduisant dans plusieurs domaines les orientations fixées par la loi de juillet 1998. Il s'agit principalement de l'accès aux droits et à la résolution amiable des conflits, de la création d'une couverture maladie universelle, des droits des usagers dans leurs relations avec l'administration, de

¹ Ceux du Conseil économique et social, de la Commission nationale consultative des droits de l'homme, du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ainsi que des associations au travers du « Collectif Alerte » et du « Collectif contre la précarisation et les exclusions », qui se sont exprimés ensemble lors d'une conférence de presse introduite par Geneviève de Gaulle Anthonioz le 2 octobre 1996.

² Le premier rapport d'évaluation a été réalisé par l'Inspection générale des affaires sociales en 2000. Il faisait apparaître « *un bilan positif de la mobilisation des acteurs [institutionnels], des progrès dans la synergie, un tableau moins net en ce qui concerne l'accès aux droits, pour lequel l'évaluation devra s'inscrire dans la durée* ». Il proposait notamment « *de donner aux comités départementaux de coordination des politiques de lutte contre les exclusions un contenu effectif, s'appuyant sur des groupes de travail constitués sur quelques enjeux concrets* », de « *favoriser les processus d'observation et d'échanges des bonnes pratiques au plan régional* », de « *développer la formation et l'information des intervenants sociaux, du sous-préfet à l'employé du CCAS* » et de mettre en place « *une communication digne auprès du grand public, sur les enjeux de la lutte contre l'exclusion, mais aussi des initiatives plus ciblées sur des sujets techniques pour lesquels le niveau de communication paraît anormalement bas* ». Au-delà de ses aspects transversaux, il établissait dans chaque domaine des constats et propositions dont certains sont repris dans les présents rapport et avis.

³ La liste des principaux textes figure en annexe du présent rapport.

la solidarité et du renouvellement urbains, de l'accueil et de l'habitat des gens du voyage, de la rénovation de l'action sociale et médico-sociale, et de la modification du nouveau code de procédure civile et d'assistance éducative.

- **En cohérence avec les précédents travaux du Conseil économique et social, et dans le but de donner suite à la lutte contre l'exclusion telle qu'elle a été définie par la loi d'orientation du 29 juillet 1998, le présent rapport articule son apport autour de deux axes : l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux et la mobilisation des acteurs.**

Dans le domaine de l'accès effectif aux droits, le Conseil 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. Dans l'esprit des principes universalistes de 1945, il souhaite que ce qui relève encore de l'assistance dans les politiques s'intègre dans les droits de tous. Dès son avis de 1987, le Conseil avait clarifié la notion de « *droits à conquérir* » en l'associant d'emblée à celle de « *responsabilités à assumer* ». La définition qu'il avait adoptée des termes de précarité et grande pauvreté, reprise depuis même au-delà de la France, reste à cet égard éclairante¹. Lorsqu'il s'agit d'un droit fondamental, se loger par exemple, reconquérir ses droits entraîne des responsabilités partagées par l'individu et la collectivité.

Pour la **mobilisation des acteurs**, le Conseil se réfère à ceux mentionnés par l'article premier de la loi du 29 juillet 1998, qui recouvrent la société dans toutes ses composantes : « *L'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics dont les centres communaux et intercommunaux d'action sociale, les organismes de sécurité sociale ainsi que les institutions sociales et médico-sociales participent à la mise en oeuvre de ces principes* »,... « *Les entreprises, les organisations professionnelles ou interprofessionnelles, les organisations syndicales de salariés représentatives, les organismes de prévoyance, les groupements régis par le code de la mutualité, les associations qui oeuvrent notamment dans le domaine de l'insertion et de la lutte contre l'exclusion, les citoyens ainsi que l'ensemble des acteurs de l'économie solidaire et de l'économie sociale concourent à la réalisation de ces objectifs.* ».

- **A un double point de vue, les réflexions de la section des affaires sociales se sont situées, par ailleurs, dans une perspective européenne.**

Tout d'abord parce que le Conseil économique et social souhaite apporter sa contribution à la préparation du deuxième Programme national d'action pour l'inclusion (PNAI) que la France, comme chaque Etat membre de l'Union européenne, doit remettre en juillet prochain à la Commission

¹ Voir en annexe la « *définition de la grande pauvreté et des populations concernées* » adoptée par le Conseil économique et social dans son avis du 11 février 1987, définition reprise par l'Organisation des nations unies (ONU) dans son rapport final sur les Droits de l'Homme et l'extrême pauvreté, présenté par Leandro Despouy en août 1996.

européenne pour les années 2003-2005. Suite aux engagements pris au Conseil européen de Lisbonne en mars 2000 de « *moderniser le modèle social européen en investissant dans les ressources humaines et en luttant contre l'exclusion sociale* », quatre objectifs de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ont été adoptés par les chefs d'Etat au Sommet européen de Nice, en décembre 2000 :

- promouvoir la participation à l'emploi et l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et services ;
- prévenir les risques d'exclusion ;
- agir pour les plus vulnérables ;
- mobiliser l'ensemble des acteurs.

Il est demandé à tous les Etats membres, dans le cadre de leur contribution remise en juillet, de développer des propositions répondant au quatrième d'entre eux : mobiliser l'ensemble des acteurs, dès l'élaboration des programmes nationaux. Ce rapport et cet avis se proposent, pour la France, d'y contribuer

Ensuite parce que, dans la perspective de la révision des traités communautaires, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne sera très certainement amenée à jouer un rôle essentiel. Construite autour de six chapitres - dignité, libertés, égalité, solidarité, citoyenneté, justice - son introduction dans le « *traité-constitution* » lui donnera une force juridique pour les institutions, les citoyens et les acteurs du monde économique et social. Dans un avis adopté le 23 octobre 2002¹ le Conseil économique et social déclarait ainsi que « *Comme deux avis antérieurs [...] l'avaient évoqué, l'examen du débat ouvert au sein de la Convention sur l'avenir de l'Europe conduit [...] à se prononcer en faveur de l'intégration de la Charte au sein des traités ou d'une éventuelle constitution européenne. Cet acte affirmerait l'indivisibilité des droits civils, politiques, économiques et sociaux pour la première fois dans le droit européen* ».

¹ « *Quelles compétences sociales, quels acteurs dans une Union européenne élargie ?* », avis du Conseil économique et social présenté par Mme Evelyne Pichenot au nom de la section des relations extérieures, octobre 2002.

CHAPITRE I :

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

Nous sommes aujourd'hui confrontés à une contradiction entre la progression du droit et dans certains cas l'aggravation de la grande pauvreté et de la précarité.

D'un côté, notre pays a effectué depuis 1998 des avancées législatives très significatives, rappelées en introduction du présent rapport. Celles-ci sont un acquis indiscutable car aucune promotion n'est possible en zone de non droit. Cependant, la situation au pied de l'échelle sociale est demeurée très précaire puisque, selon le seul critère des ressources, 3,7 millions d'enfants, de femmes et d'hommes vivaient sous le seuil de pauvreté en 1999¹. Nous sommes pourtant dans un pays fortement producteur de richesses, comme en témoigne le niveau du PIB par habitant. Malgré des politiques de protection sociale et de redistribution parmi les plus avancées d'Europe, la proportion de ménages sous le seuil de pauvreté – 6,4 % en 1999 – varie peu depuis plusieurs années.

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. Si, en France, l'espérance de vie est l'une des plus élevées au monde, les données collectées par l'INSEE montrent que de fortes différences subsistent selon le milieu social : les ouvriers et les inactifs hors retraités sont les plus défavorisés ; ces derniers ont, à 35 ans, une espérance de vie inférieure de près de 10,5 ans à celle des catégories socioprofessionnelles les plus qualifiées. A défaut de données statistiques ciblées, les associations en contact avec des populations très défavorisées sont témoins de la faible proportion de ces dernières qui atteint l'âge de la retraite. En effet, les faibles acquis scolaires, les troubles de la santé abordés souvent dans une phase évoluée et habituellement dans l'urgence, l'exercice jeune de métiers parmi les plus pénibles, les périodes d'inactivité forcée, les conditions d'habitat parfois insalubres, voire les périodes d'absence de logement, conduisent à une usure et à des fins de vie prématurées qui à elle seules justifient une mobilisation d'envergure et durable.

¹ Le seuil de pauvreté correspond à un revenu par unité de consommation inférieur à la moitié du revenu médian avant impôts. Le revenu médian est tel qu'il partage exactement en deux la population : la moitié dispose d'un revenu plus élevé, l'autre d'un revenu moins élevé. Quant aux unités de consommation, il s'agit d'une façon de compter le nombre de personnes vivant dans un ménage : le premier adulte compte pour un, les suivants pour 0,5 chacun, chaque enfant de moins de 14 ans pour 0,3. Chacun de ces coefficients est censé mesurer ce que coûte une personne de plus, de sorte que le niveau de vie du ménage ne soit pas modifié. En 1999, le seuil de pauvreté était égal à 557 € pour une personne seule et 836 € pour un couple sans enfant.

- **Face à cette contradiction notre assemblée privilégie deux explications principales, qui ressortent des évaluations et visites sur le terrain :**
 - **le contexte de l'emploi et du logement.** A court terme le niveau de l'emploi varie avec la croissance, mais sur le moyen terme il est marqué par une élévation du niveau des qualifications requises souvent accompagnée de reconversions. Celles-ci sont particulièrement lourdes de conséquences lorsqu'elles se manifestent par l'arrivée au chômage de personnes qui travaillaient depuis longtemps dans des postes devenus techniquement dépassés. En lien avec ce contexte, ces dernières années ont vu se développer les « *travailleurs pauvres* », du fait que, pour des personnes peu qualifiées, l'emploi ne garantit pas nécessairement le passage de la pauvreté sans travail à un travail sans pauvreté. L'accès à un logement personnel ou familial, cœur de la prévention et point de départ pour émerger de la grande pauvreté sans lui substituer la précarité, reste aujourd'hui aléatoire ;
 - **le constat, du côté des personnes en grande difficulté, d'un accès encore difficile à un ou plusieurs droits fondamentaux,** d'un manque d'information sur ces droits et d'un regard porté sur ces personnes qui n'en font pas des interlocuteurs à part entière ; l'Etat manque de son côté de cohérence entre les politiques qu'il met en œuvre et l'affectation des effectifs qu'il y consacre. La formation de certains personnels se révèle parfois aussi inadaptée. Globalement, au niveau de la société, comme le rappelle la lettre de saisine du Conseil économique et social, les partenaires institutionnels, économiques et sociaux ne sont pas encore impliqués à hauteur du défi à relever.
- **Dans le même temps, à contre-courant de la situation économique qui laissait des personnes de côté, des progrès significatifs ont été réalisés en direction de publics très défavorisés :** progrès au travers d'actions d'insertion, de qualification, d'intégration dans l'entreprise, mais aussi progrès dans l'accès à d'autres droits fondamentaux tels que la protection de la santé et la culture.

Le Conseil tient à s'appuyer sur les évolutions positives, par respect de l'énergie qu'il a constatée, tant chez des personnes en situation de précarité que tout devrait tendre à décourager, que chez des professionnels ou des acteurs de la société à tous niveaux. Les progrès réalisés ont en commun d'avoir permis le passage d'un rapport inégalitaire de dépendance à une relation dans laquelle les protagonistes cherchent, chacun dans sa situation respective, à devenir ensemble acteurs d'un projet commun.

• **Qu'en sera-t-il dans les années qui viennent ?**

Les prévisions démographiques, semblent indiquer que nous allons vers un plus grand équilibre entre ceux qui entrent dans la vie active et ceux qui en sortent. Certains n'hésitent pas à parler de pénurie de main-d'œuvre, d'ailleurs déjà effective dans certains secteurs. Dans ce contexte il serait logique de penser que les plus démunis devraient trouver un emploi.

Le Conseil, sur la base de ses travaux, est néanmoins convaincu que même en situation de plein emploi, compte tenu des exigences croissantes des entreprises en matière de qualifications et si rien n'est fait, les personnes les moins qualifiées resteront au chômage de longue durée. Cette situation est d'autant plus difficile à vivre pour eux que progressent alors à leur égard des jugements dévalorisants. **C'est pourquoi les propositions formulées dans l'avis visent le développement de toute forme de mobilisation pour l'accès de tous à l'ensemble des droits.** Si ceux-ci sont interdépendants, notre assemblée considère que le logement est la condition première pour travailler et se former, mais aussi pour préserver ou réunir les moyens de vivre en famille, de se soigner, d'envoyer ses enfants à l'école, d'accéder à la culture, en définitive, de se sentir reconnu comme une personne à part entière dans la société.

Un constat, peut-être plus préoccupant encore, peut être dressé s'agissant des départements, territoires et collectivités d'Outre-mer.

Même si les situations géographiques, démographiques, sociales, sanitaires, légales et réglementaires sont variables et mériteraient une analyse plus fouillée pour chacune de ces entités, les problèmes majeurs rencontrés en Outre-mer sont eux aussi liés :

- à un taux de chômage encore bien plus élevé qu'en métropole. Ceci s'observe également à travers le nombre de bénéficiaires du RMI (3 % en métropole, jusqu'à 22 % pour la Réunion) ;
- à l'impact de l'immigration clandestine qui déstabilise la situation économique de certains départements, territoires ou collectivités d'Outre-mer ;
- à l'insuffisance de la formation initiale et professionnelle des jeunes qui ne leur permet pas d'exercer la plénitude de leurs droits.

Dans le présent chapitre, les droits fondamentaux sont examinés selon l'ordre retenu par la loi du 29 juillet 1998, dont l'article premier dispose que « *La présente loi tend à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous 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, de la protection de la famille et de l'enfance* ».

I - MOYENS CONVENABLES D'EXISTENCE EN PRIORITÉ PAR L'EMPLOI ET LA FORMATION

A - EMPLOI ET FORMATION

« Après 20 ans de travail de suite sans m'arrêter, il y a eu la maladie. A l'agence pour l'emploi, on m'a tout de suite orienté sur la commission pour handicapés. Comme je ne peux pas accepter ce statut, j'ai refusé. J'ai donc été radié du chômage ».

« Une entreprise m'a formé et j'ai trouvé ma place. Ils étaient très humains ».

Dans son avis de juillet 1995, le Conseil économique et social exprimait son choix de privilégier le retour des plus démunis à l'autonomie économique par l'insertion professionnelle. Il ajoutait que « *ce choix constitue une garantie de reconnaissance sociale, de dignité et de citoyenneté pleine et entière* ». Or, malgré une sensible amélioration de l'emploi, ces dernières années ont vu le maintien d'un chômage massif, un fort accroissement de l'emploi précaire (sous-traitance, succession de contrats à durée déterminée, temps partiel contraint, stages...) et plus récemment une recrudescence des licenciements économiques et faillites d'entreprises.

L'impact de cette précarisation de l'emploi est d'autant plus grand lorsqu'elle vient s'ajouter à d'autres difficultés. Les personnes qui vivent ces situations, comme toutes celles qui occupent des emplois précaires, apportent chaque jour, s'il en était besoin, des signes de leur volonté de travailler. Leur faible niveau de qualification, les modes de recrutement essentiellement fondés sur les diplômes, associés aux difficultés qu'elles rencontrent en matière de logement, de santé, de transport – particulièrement en milieu rural et à la périphérie des villes– ou de garde d'enfant, entravent leur accès durable à l'emploi. En outre, **les conditions d'attribution de certains droits et les effets de seuil peuvent rendre financièrement pénalisante la reprise du travail**.

Concernant le RMI, il convient de souligner que la relative stabilité du nombre d'allocataires masque le nombre important des entrées et sorties du dispositif depuis sa création², la difficulté essentielle résidant dans la consolidation de l'insertion. Si la loi instaurant le RMI a établi un double droit à une allocation et à une insertion, les statistiques des années récentes montrent, malgré une amélioration du nombre de contrats, une insuffisance des propositions d'insertion durable de la part de la collectivité.

¹ Toutes les citations sont issues des auditions de terrain auprès de militants du Secours populaire français ou proviennent du Mouvement ATD Quart Monde (Universités populaires et enquête d'évaluation de la loi d'orientation de juillet 1998 réalisée en 2002 auprès de 270 personnes en situation de précarité ou de grande pauvreté, programmes de croisement des savoirs avec des universitaires et des professionnels).

² Ainsi, de 1989 à 1999, 3,4 millions de personnes y sont entrées et 2,3 millions en sont sorties.

Lorsqu'ils parviennent à être embauchés, les intéressés se heurtent parfois à de fortes exigences d'intégration et à des normes de productivité, alors qu'ils ont besoin d'un temps d'accueil et d'adaptation. Par ailleurs, face à certains abus (heures travaillées non rémunérées, pénibilité excessive du travail, précarité persistante de l'emploi, etc.), ils sont rarement en mesure de faire valoir leurs droits, faute de les connaître ou par crainte qu'une contestation n'entraîne la perte de leur emploi, voire barre l'accès à d'autres employeurs.

➤ Si les dispositifs visant à l'élaboration de parcours d'insertion professionnelle¹ créés ou renforcés par la loi d'orientation de 1998 ont permis de réels progrès en matière d'accès à l'emploi de personnes peu qualifiées, certaines difficultés limitent cependant leur portée. On constate en effet que :

- **les moyens d'accompagnement ne permettent généralement pas de toucher les personnes les plus éloignées de l'emploi.** L'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) notait en 2000 que le niveau de qualification des jeunes accueillis dans le programme TRajet d'ACCès à l'Emploi (TRACE) était conforme aux objectifs. Mais elle observait aussi que « *les jeunes les plus marginalisés (jeunes de la rue, jeunes soumis à diverses addictions, sortant de prison ou d'hôpital psychiatrique, ou d'une longue prise en charge institutionnelle de type ASE)* (étaient) très peu présents dans le programme TRACE ». De plus, la proportion de jeunes de niveau VI² engagés dans le dispositif a baissé de 1999 à 2001, au profit de jeunes plus qualifiés. Il faut noter à cet égard que les missions locales n'ont pas les moyens d'assurer un accompagnement suffisamment intense puisque, en moyenne, un référent est en charge de 120 jeunes au lieu de 30 prévus par la circulaire sur le dispositif TRACE. En outre, l'ANPE, avec toutefois des différences importantes selon les agences, ne semble pas encore joindre les personnes qui ne répondent plus aux convocations, ni assurer un réel accompagnement des personnes embauchées dans les Structures d'insertion par l'activité économique (SIAE). L'agrément qu'elle doit délivrer pour ces embauches n'est alors perçu par certaines SIAE que dans sa dimension de contrôle. Il incite pourtant l'ANPE à prendre une part active dans le champ de l'insertion professionnelle. A cet égard, il faut signaler les initiatives de certaines agences locales qui développent des antennes de quartier

¹ Plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE), Trajets d'accès à l'emploi pour les jeunes (TRACE), Service personnalisé pour un nouveau départ vers l'emploi (SPNDE), ce dernier dispositif ayant été renforcé en juillet 2001 et rebaptisé Programme d'action personnalisé pour un nouveau départ (PAP-ND), l'objectif étant de proposer aux chômeurs non indemnisés le même niveau d'accompagnement que celui mis en place dans le cadre du Plan d'aide au retour à l'emploi (PARE) pour les chômeurs indemnisés.

² Les jeunes de niveau VI sont ceux qui ne sont pas allés au-delà de la scolarité obligatoire et sont sortis de l'école sans aucun diplôme.

dans un cadre permettant un accompagnement plus proche et global des personnes¹ ;

- **l'absence d'une sécurité de revenus fragilise les parcours,** particulièrement pour les jeunes engagés dans le dispositif TRACE. Ainsi l'IGAS notait qu'en 2000, 40 à 50 % des jeunes engagés dans ce dispositif étaient en attente d'un statut rémunéré (emploi, formation...). Le Fonds d'aide aux jeunes devait leur apporter des ressources pendant ces périodes d'attente mais il s'est révélé très insuffisant. Pour remédier à cette situation, une « *Bourse d'Accès à l'Emploi* » a été mise en place en juillet 2001. Elle représentait un progrès, malgré des délais pour l'obtenir qui ne répondaient pas à l'urgence des situations. Sa remise en cause aujourd'hui fait craindre une plus grande précarisation des jeunes ;
- **la difficulté de construire des parcours d'insertion continus demeure,** en raison de l'insuffisance de l'offre régionale de formation pour les publics les moins qualifiés, de la difficulté à mobiliser certaines mesures d'insertion comme les Contrats emploi-solidarité (CES) du fait de lourdes administratives, et du manque d'instruments en matière de remobilisation et d'immersion en entreprise.

➤ Les outils venant en appui de ces dispositifs n'ont pas entièrement répondu aux attentes initiales :

- **les contrats emploi-solidarité et les Contrats emploi consolidé (CEC)** : la loi d'orientation de juillet 1998 prévoyait de les recentrer et de renforcer leur caractère promotionnel. Un bilan récent² a certes fait apparaître un certain recentrage sur les publics très prioritaires, mais a mis l'accent sur l'utilisation de ces contrats non pas dans un objectif d'insertion mais pour remédier à des pénuries de personnels (hôpitaux, établissements scolaires, collectivités territoriales...). En outre, malgré des actions externes d'accompagnement, l'investissement destiné à garantir la qualité de ces contrats est insuffisant et ne permet pas d'en faire des tremplins vers l'emploi. La formation qui devrait être systématique est encore trop souvent absente ;

¹ En matière de proximité, l'espace du « *Gros chêne* » à Rennes, situé au cœur d'un quartier et regroupant dans un même lieu l'ANPE, la Mission locale, le PLIE, les chargés de mission RMI, les services sociaux du Département, le centre communal d'action sociale et le centre social, est exemplaire. Ce rapprochement des services dans un lieu très fréquenté permet d'orienter vers les services de l'emploi des personnes venues avec une demande de nature sociale et, inversement, de résoudre les difficultés d'ordre social qui peuvent faire obstacle à l'accès à l'emploi.

² Rapport du Conseil national de l'évaluation (CNE) et du Commissariat général du Plan sur les mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand - travaux présidés par Yves Robineau – mars 2002.

- les **Contrats de qualification adulte** (CQA), institués à titre expérimental par la loi de 1998 et pérennisés en 2002, ont connu, faute de notoriété et d'attractivité, une montée en charge inférieure aux prévisions. Leur public comprend majoritairement des personnes qui ont au plus le CAP, mais les moins qualifiées (niveaux V bis et VI) en bénéficient peu (20 % en 2000). Les entreprises qui ont eu recours aux contrats de qualification adulte se sont montrées en grande majorité satisfaites des publics recrutés et les considèrent comme un bon outil pour résoudre le déficit de qualification de la main-d'œuvre¹ ;
- les **contrats d'apprentissage** connaissent des contraintes qui limitent leur accès aux personnes très éloignées de l'emploi : durée limitée à 3 ans, âge inférieur à 26 ans, rythme trop dense de l'alternance pour les jeunes les plus en difficulté, impossibilité de changer d'orientation en cours d'année, reconnaissance insuffisante de la fonction de maître d'apprentissage et de ses exigences en terme de disponibilité et de formation... A l'initiative de certaines chambres des métiers, des innovations ont été réalisées comme la mise en place d'une année supplémentaire préparatoire à l'apprentissage pour la mise à niveau des jeunes éloignés de l'emploi. Mais elles ne permettent pas de résoudre toutes les difficultés. De même, les chambres de commerce et d'industrie, dans le cadre d'un projet Fonds social européen (FSE) qui a démarré en 2002, ont renforcé leurs actions visant à une amélioration de l'orientation professionnelle vers l'apprentissage et à une réduction du nombre des ruptures de contrats. Ce développement qualitatif de l'apprentissage permet de réduire les erreurs d'orientation des jeunes et d'optimiser le choix, par les entreprises, de formations adaptées à leurs besoins. Il repose aussi sur l'organisation de mécanismes d'accompagnement et de médiation pendant la formation.

Le secteur de l'insertion par l'activité économique², acteur essentiel de la construction de parcours vers l'emploi, rencontre de son côté d'importantes difficultés qui mettent en cause sa survie : problèmes de trésorerie, équilibre budgétaire fragile, difficulté à consolider l'insertion professionnelle du fait de contraintes réglementaires³, lourdeur des relations avec les financeurs, etc. Par ailleurs, si, sur le terrain, les entreprises réclament une démarche d'insertion préalable en amont de leur action de qualification, il reste à améliorer le travail de relais entre secteur intermédiaire et entreprises classiques.

¹ Selon une enquête de la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) auprès des employeurs utilisateurs de contrats de qualification adulte en 1999.

² En particulier les associations intermédiaires, entreprises d'insertion et chantiers d'insertion.

³ Limitation à 6 mois de la durée des CES, limitation à 2 ans des postes en entreprise d'insertion, nouvelles contraintes induites par la loi d'orientation de 1998 sur les associations intermédiaires, etc.

➤ Les années récentes ont vu se développer et se multiplier de nouvelles pratiques, très positives, de rapprochement entre l'offre et la demande d'emploi, fondées sur une approche pragmatique du recrutement. Les artisans, qui pratiquent en permanence l'adaptation « *sur le tas* » entre la personne et le poste de travail, ont mis en place au sein des chambres des métiers des Centres d'aide à la décision (CAD) pour les candidats à l'apprentissage¹. Au sein des Chambres de commerce et d'industrie (CCI), cette adaptation entre formation et emploi est mise en œuvre via le réseau des 110 points A, qui chaque année, informe et appuie 80 000 jeunes et environ 120 000 entreprises, notamment des PME, sur les dispositifs de l'alternance et sur les démarches administratives². Les petites et moyennes entreprises développent également de nombreuses actions avec le soutien de l'AGEFOS PME, organisme de gestion des fonds de la formation professionnelle. Le MEDEF a initié certaines démarches, telles que « *Modes d'emploi* » en Rhône-Alpes. Il faut aussi citer la méthode « *Intervention sur l'offre et la demande* » (IOD) adoptée par des acteurs de l'insertion professionnelle, la méthode des habiletés utilisée par certaines agences locales pour l'emploi et l'action des Plans locaux pour l'insertion et l'emploi en direction des entreprises. Ces démarches « *gagnant – gagnant* » ont permis à des personnes de retrouver un emploi ordinaire et à des employeurs de faire face à leurs besoins de recrutement tout en acquérant une image différente de l'insertion professionnelle.

Des expérimentations positives de tutorat ont mis en évidence la nécessité d'une implication large du personnel et des dirigeants pour une intégration réussie dans l'entreprise. Les risques d'une non-reconnaissance du statut du tuteur, voire de la mise en cause de son utilité, ou de sa marginalisation vis-à-vis de ses collègues, ont aussi été constatés. Dans l'ensemble, il apparaît qu'une entreprise ou un service qui réussit l'intégration de personnes peu qualifiées voit généralement se développer des synergies positives.

En matière de créations d'entreprise, dont 20 à 25 % seraient le fait de personnes « *en situation proche de l'exclusion* », de nombreuses initiatives se sont développées au cours des années récentes. Il faut notamment souligner, dans ce domaine, l'action de l'Association pour le droit à l'initiative économique (ADIE), qui connaît une progression très rapide de ses prêts à la création de toutes petites entreprises, tout en augmentant la proportion de ses soutiens à des personnes bénéficiaires du RMI. A noter également l'action du réseau national des Plates-formes d'initiative locales (PFIL), ainsi que celle des coopératives

¹ Les CAD, créés en 1990, aident le futur candidat à l'apprentissage à prendre une décision d'orientation et à construire son projet de formation professionnelle. Ils l'informent sur les différents métiers et formations qui s'offrent à lui et peuvent le mettre en relation avec une entreprise.

² Les services des CCI sont généralement, pour leurs ressortissants, des services d'interface pour l'enregistrement et le suivi des contrats d'apprentissage (chaque année plus de 50 000).

Par ailleurs, les points A informent les jeunes, leur famille et les entreprises sur la réglementation et les dispositifs de formation alternée. Ils organisent des bourses de l'apprentissage qui rapprochent l'offre de la demande d'apprentissage.

d'activité, ces dernières apportant un statut sécurisant de salarié aux entrepreneurs afin qu'ils puissent créer leur propre entreprise une fois l'activité lancée, selon un principe de mutualisation du risque initial. Le mouvement des Sociétés coopératives de production (SCOP) assure, quant à lui, une fonction permanente de promotion et d'accompagnement à la création de nouvelles coopératives de production, de plus en plus dans le domaine des services aux entreprises ou aux personnes. Par ailleurs, un accompagnement est proposé aux créateurs repreneurs dans la mesure où ils s'adressent directement ou sont orientés vers les chambres consulaires. Celles-ci ont vocation à être l'entrée principale de la création d'entreprises, notamment par les simplifications qu'elles offrent via leur Centre de formalités des entreprises (CFE), mais surtout par les dispositifs adaptés d'accompagnement qu'elles proposent directement ou en partenariat avec des professionnels concernés.

Cependant, des obstacles importants demeurent. Un nouveau dispositif d'aide à la création d'entreprise a été mis en place dans le cadre de la loi de juillet 1998, mais les moyens publics engagés dans l'accompagnement demeurent insuffisants, alors que l'influence de celui-ci sur le taux de survie des entreprises est avéré. Par ailleurs, le poids excessif des charges pendant la phase de démarrage freine la création d'entreprise et peut inciter au travail non déclaré.

B - MOYENS CONVENABLES D'EXISTENCE EN L'ABSENCE DE SALAIRE OU LORS DE LA REPRISE D'UNE ACTIVITÉ

« Si mes ressources étaient supérieures, je vivrais moins sous pression [...] C'est trop juste pour payer les factures et habiller les enfants. »

Notre pays comptait 3,7 millions d'habitants vivant en dessous du seuil de pauvreté en 1999¹. Malgré une amélioration de 1997 à 2001, ce sont encore 10 % des ménages qui mentionnent des restrictions de consommation sur des dépenses jugées indispensables allant jusqu'aux soins et plus de 6 % qui font état de retards de paiement². Dans ces circonstances, **beaucoup sont contraints à des démarches répétées et ressenties comme humiliantes de demande de secours ou colis alimentaires, voire à la mendicité. Une telle lutte pour la survie est fortement consommatrice de temps et absorbe surtout énormément d'énergie. Elle représente une atteinte à la dignité de tous et entrave la construction de projets à plus long terme.**

Beaucoup d'allocataires du RMI connaissent cette situation. Leur nombre, après avoir baissé en 2000, s'est stabilisé à près d'1,1 million³. En outre, depuis la création du RMI, le rapport entre le RMI et le SMIC s'est sensiblement dégradé. Et beaucoup des titulaires des autres minima sociaux – Allocation de solidarité spécifique (ASS), Allocation adulte handicapé (AAH), Allocation de parent isolé (API), minimum vieillesse –, de pensions d'invalidité ou de rentes

¹ Source : INSEE-DGI, Enquête revenus fiscaux 1999 (derniers chiffres disponibles).

² Source : rapport 2001 – 2002 de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

³ 1 085 000 au 30 juin 2002 (source : CNAF).

d'accident du travail, appartiennent également à des ménages aux revenus très modestes. Enfin, le **développement du travail précaire et du temps partiel constraint a entraîné un accroissement du nombre de « travailleurs pauvres », c'est-à-dire dont le salaire ne permet pas aux revenus du ménage de dépasser le seuil de pauvreté.**

➤ Pour les titulaires de minima sociaux et 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.

Dans son avis de juillet 1995, le Conseil économique et social observait que : « *Les allocations familiales ne constituent pas un revenu mais une compensation des charges engendrées par la présence d'enfants au foyer. En conséquence, elles ne devraient pas entrer dans le calcul du revenu minimum servi. Il est donc nécessaire de poursuivre la réflexion sur l'articulation entre les bases de calcul du RMI et les allocations familiales* ». Ainsi, le **mode de calcul familialisé du RMI** conduit à en déduire certaines prestations familiales selon des modalités complexes et variables. Il peut entraîner une perte de revenu dans certaines situations qui justifie, de la part des Caisses d'allocations familiales (CAF), des contrôles pouvant parfois porter atteinte à la vie privée en cas de mise en ménage, d'enfant au domicile percevant des revenus¹, etc. Il se trouve à l'origine de tensions au sein de la famille. Enfin, il rend le bénéfice de la reprise du travail dépendant de la configuration familiale, du fait que le barème du RMI et celui des prestations familiales évoluent différemment selon le nombre et l'âge des enfants².

¹ La familialisation du RMI sur des montants très faibles amène les services à craindre que des personnes en couple ne se déclarent seules de manière à toucher deux RMI individuels. Elle entraîne également que, lorsqu'un jeune présent au domicile commence à percevoir des revenus, ce qui devrait être un joie devient un problème, le revenu des parents s'en trouvant réduit : alors que le jeune devrait pouvoir investir ses revenus dans la construction de son autonomie, il se trouve, de fait, lié financièrement à ses parents

² Ainsi, pour un couple percevant le RMI, la présence d'un enfant unique au foyer apporte un supplément de revenu de 124 euros alors que, pour un couple vivant des revenus du travail, elle n'apporte aucun revenu supplémentaire (sauf si l'enfant à moins de 3 ans, auquel cas l'allocation pour jeune enfant est versée sous conditions de ressources). Ainsi ce couple « *perdra* » 124 euros s'il parvient à obtenir des revenus du travail qui le font sortir du RMI, ce qui n'est pas le cas pour un couple sans enfants. La reprise du travail sera donc financièrement moins avantageuse que s'il n'avait pas d'enfant.

Dans certaines situations, l'intérêt financier à retravailler devient très minime, ce qui tend à empêcher une augmentation substantielle du RMI¹ alors que son niveau actuel ne permet absolument pas de vivre.

➤ **D'autres difficultés se présentent à la reprise du travail.** Le mécanisme de cumul entre minimum social et salaire sur un an rend, par sa complexité reconnue par les professionnels eux-mêmes, les revenus difficilement prévisibles et crée des variations importantes du fait de sa forte dégressivité. Par ailleurs, passée cette période de cumul, le mode de calcul différentiel du RMI entraîne que toute personne dont le salaire est inférieur au RMI n'a pas d'intérêt financier à travailler. C'est le cas de personnes effectuant depuis des années quelques heures de ménage par mois. Le mode de calcul du RMI crée également une forte baisse de revenu en fin de contrat de travail, avec un délai de l'ordre de 3 mois pour percevoir à nouveau le RMI à taux plein. Cette difficulté fait hésiter ceux qui l'ont déjà connue.

➤ Des améliorations du traitement des procédures de surendettement² ont été rendues possibles par les nouvelles dispositions de la loi de 1998. Mais le contexte actuel de pauvreté persistante voit croître par ailleurs le nombre de ces procédures, qui ont doublé entre 1995 et 2001 pour atteindre le nombre de 138 000. Il s'agit de plus en plus souvent de surendettement passif (dettes de loyer, d'eau, d'électricité, etc.).

Si les procédures sont plus nombreuses, beaucoup de ménages en situation d'être concernés n'y ont pas encore recours, par ignorance de leurs droits ou par appréhension³. Et quoiqu'il en soit, leur mise en œuvre se heurte à des difficultés importantes. Ainsi, ceux qui y font appel utilisent peu leur droit à se faire entendre par la commission de surendettement, par méconnaissance ou sentiment de culpabilité parfois conforté par l'attitude de

¹ Par exemple, actuellement, pour un couple avec deux enfants, le RMI s'élève à 865 euros. Si l'un des conjoints reprend un travail à plein temps payé au SMIC (environ 910 euros net sur la base de la durée légale hebdomadaire du travail), passée la période d'un an de cumul entre minimum social et salaire, le couple percevra le SMIC et les allocations familiales pour deux enfants, soit au total 1021 euros. Le gain apporté par la reprise du travail est donc de $1021 - 865 = 156$ euros, ce qui est relativement minime, d'autant qu'une partie de ce gain peut être absorbée par des frais de déplacement liés à la reprise du travail. Dans ces circonstances, une augmentation du RMI qui réduirait encore ce gain paraît difficile. Il faut par contre noter que si le RMI était une allocation individuelle, chacun des conjoints percevrait le RMI pour une personne seule (411 euros) et les allocations familiales viendraient s'y ajouter. Au moment de la reprise du travail, le RMI du conjoint et les allocations familiales continueraient d'être versés. Le gain lié à la reprise du travail serait donc simplement constitué par la différence entre le salaire et le RMI que percevait la personne avant de retravailler soit $910 - 411 = 499$ euros. Ce gain nettement plus important de 499 euros au lieu de 156 euros constitue une incitation beaucoup plus forte à la reprise du travail.

² Notamment la possibilité d'un moratoire de trois ans sur les dettes et d'un effacement partiel ou total en cas d'insolvenabilité à l'issue de cette période.

³ Les personnes qui déposent un dossier à la commission de surendettement appréhendent de se voir privées par la banque de leur carnet de chèques, ce qui les gênera ou leur coûtera cher pour différents paiements, car elles sont peu familiarisées avec les Titres interbancaires de paiement (TIP) et les Titres universels de paiement (TUP). Le retrait du carnet de chèques est de surcroît stigmatisant.

certains de leurs interlocuteurs. Le plan de redressement peut alors se révéler inadapté, d'autant plus que le « *reste à vivre* », mis en place par la loi d'orientation de 1998, est considéré par certaines commissions, non comme une somme minimale mais comme un montant suffisant pour vivre. C'est ainsi qu'un second dépôt de dossier est parfois nécessaire, aggravant les sentiments de culpabilité et de désespoir. De plus, après l'entrée en vigueur du plan de redressement, certains créanciers maintiennent leurs poursuites sans que la commission ou le juge n'exercent de contrôle. Enfin, l'effacement partiel ou total des dettes prévu par la loi de juillet 1998 est peu utilisé.

➤ Par ailleurs, certaines procédures de recouvrement des dettes laissent des ménages avec des ressources extrêmement faibles, voire inexistantes. Si la récente mise en place d'un Solde bancaire insaisissable (SBI) constitue un progrès, deux difficultés persistent :

- **le fait qu'il incombe aux personnes de faire valoir auprès des banques l'insaisissabilité de sommes présentes sur leur compte est un réel obstacle**, alors que les intéressés connaissent mal leurs droits ou n'osent pas faire une démarche ressentie comme humiliante ;
- **les règles en matière d'insaisissabilité¹ ne sont généralement pas appliquées par les banques lorsque celles-ci se remboursent d'un découvert**. Ainsi, si le compte d'une personne est à découvert et qu'une somme à caractère insaisissable y est versée, le banquier peut en refuser le retrait au motif qu'il retient la somme pour boucher le découvert. L'intéressé peut ainsi se retrouver sans aucune ressources pour vivre. Certaines agences acceptent cependant, à la demande de leur client, d'appliquer les règles d'insaisissabilité mais ce n'est pas l'usage courant et, là encore, l'intéressé doit faire une démarche qui n'est pas aisée.

En matière de **recouvrement de trop-perçus sur des prestations**, des personnes sont confrontées à un échéancier fixé par l'organisme payeur, au lieu que contact soit pris avec elles pour l'établir. Même si des voies de recours leur sont indiquées par courrier², beaucoup n'osent pas en faire usage et subissent des retenues qui les contraignent à s'endetter pour payer leurs factures de loyer, d'eau, d'électricité, etc.

¹ Sont notamment insaisissables le RMI, l'ASS, l'allocation d'insertion, les prestations versées par l'assurance maladie et les prestations familiales sous certaines conditions.

² Il s'agit d'une obligation posée par l'article 25 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations : « *Les décisions des organismes de sécurité sociale et de mutualité sociale agricole de salariés ou de non-salariés ordonnant le versement des prestations sociales indûment perçues sont motivées. Elles indiquent les voies et délais de recours ouverts à l'assuré, ainsi que les conditions et les délais dans lesquels l'assuré peut présenter ses observations écrites ou orales...*

➤ De même, des décisions de suspension de prestation ou allocation sont encore prises, de manière unilatérale, pour défaut de production de pièces, laissant parfois des familles dans le plus grand dénuement. Pourtant, les statistiques officielles montrent que la très grande majorité des personnes sont de bonne foi : les déclarations frauduleuses sont rares¹ et les trop-perçus ou suspensions de droits proviennent principalement d'erreurs de déclaration, de changements de situation non signalés par ignorance ou négligence, voire d'erreurs de l'organisme payeur lui-même.

II - LOGEMENT

« Que chacun ait un toit, qu'il n'y ait plus personne à dormir dehors, c'est un droit ».

Malgré l'inscription, en 1990, du droit au logement dans la législation française, les données collectées par l'INSEE permettent d'estimer à plus de 3 millions le nombre de personnes mal logées ou sans logement². Parmi celles-ci, 2 millions vivent dans l'inconfort, sans toilettes ni douche, 1,7 million sont en logement surpeuplé et 86 000 sans domicile fixe³. Encore ce dernier chiffre doit-il être considéré comme une estimation basse puisqu'il se limite aux usagers des centres d'hébergement et de distribution de repas chauds. Il ne prend pas en compte les personnes sans logement vivant provisoirement à l'hôtel, chez des particuliers ou dans des abris de fortune. **En matière d'habitat précaire, la situation s'est aggravée** : 515 000 ménages vivaient en logement précaire⁴ il y a 10 ans ; selon les données issues du recensement, ils étaient 708 000 en 1999, soit une augmentation de 37 %. Ces derniers mois ont vu reparaître à proximité des grandes villes des bidonvilles, souvent évacués sans que des solutions d'hébergement durables et respectant l'unité familiale soient apportées à leurs habitants. **Par ailleurs, les expulsions de logement avec intervention de la force publique, loin de disparaître, augmentent**, passant de 4753 en 1997 à 6337 en 2001.

Or, le « *mal-logement* » rejaillit sur tous les domaines de la vie : sur la santé, sur le travail, sur la scolarité des enfants, sur l'unité familiale, aussi, compromise par des conditions de vie potentiellement dangereuses pour les enfants ou par la rareté des solutions d'hébergement familial, etc. Outre ce coût

¹ Ainsi, en 1997, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité faisait état d'un nombre de fraudes au RMI « extrêmement marginal, de l'ordre de 0,6 % ».

² Estimation réalisée par la fondation Abbé Pierre dans son rapport annuel 2001, à partir des données du recensement 1999.

³ Les deux premiers chiffres sont issus du recensement 1999, alors que le troisième provient de l'enquête INSEE de janvier 2002 sur les personnes sans domicile.

⁴ Constructions provisoires ou abris de fortune (caravanes, baraques de chantiers,...), meublés, chambres d'hôtel, tentes, etc.

humain inacceptable, des sommes considérables sont investies par la collectivité pour répondre dans l'urgence à cette carence¹.

La loi d'orientation de juillet 1998 et celle relative à la solidarité et au renouvellement urbains de décembre 2000 ont renforcé la législation en matière d'accès au logement social, de prévention des expulsions, de lutte contre l'habitat insalubre et de mixité sociale. Mais ces avancées législatives importantes se heurtent, dans leur mise en œuvre, à plusieurs difficultés.

➤ L'offre de logement est très insuffisante, deux facteurs défavorables se conjuguant :

- l'offre de logement social a connu, au cours des dix dernières années, une évolution très en deçà de l'évolution de la demande, non seulement par déficit d'investissement dans la construction et la réhabilitation², mais aussi en raison d'une « *crise du vivre ensemble* »³ conduisant à des réactions d'opposition de la population, face aux perspectives d'implantation groupée de logements sociaux. Il faut cependant noter que la loi SRU semble avoir suscité des projets de construction de HLM dans certaines communes ;
- le parc privé reste insuffisamment mobilisé en faveur des ménages à revenus modestes, malgré le développement d'initiatives intéressantes, telles que les Agences immobilières à vocation sociale (AIVS). Beaucoup de bailleurs craignent des difficultés de recouvrement du loyer, des dégradations de leur bien, ou ne trouvent pas d'intérêt financier à louer à loyer modéré, en particulier dans les zones où, faute de logements, les loyers sont élevés et nettement supérieurs aux loyers sociaux encadrés. Lorsque les personnes défavorisées accèdent au parc privé, elles n'ont souvent d'autre choix que d'occuper des logements « *dont personne ne veut* », de mauvaise qualité, voire insalubres, et à des loyers parfois excessifs.

➤ Les difficultés d'accès au logement sont d'autant plus dures à vivre que pour de multiples raisons les intéressés doutent d'aboutir :

- parce qu'ils sont souvent mal informés du suivi de leur demande de logement social, du rôle du numéro unique d'enregistrement départemental et de son usage possible comme moyen de recours ;

¹ Commissions accueil orientation, 115, centres d'hébergement d'urgence, samu sociaux, Brigade d'assistance aux personnes sans abri (BAPSA) de Paris, « *Recueil social* » de la RATP, plan « *grand froid* », nuitées d'hôtel payées par les collectivités, journées d'enfants placés en raison de l'absence de logement des parents, etc.

² Paradoxalement, toutes les aides de l'Etat ne sont pas consommées, en raison d'un montant par logement qui ne tient pas compte du coût induit par les nouvelles normes de qualité et de confort et laisse une part trop importante à la charge des autres partenaires.

³ Selon le 8^{ème} rapport du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées - octobre 2002.

- parce que les refus d'attribution font rarement l'objet d'une motivation écrite explicite et sincère de la part des commissions d'attribution tel que prévu dans la loi d'orientation de juillet 1998 ;
- parce que les commissions de médiation, créées par la même loi auprès du Préfet et dont l'objet est de remédier aux attentes trop longues de logement, tardent à devenir opérationnelles dans chaque département et sont méconnues du public.

➤ 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** - en particulier celles qui sont restées longtemps sans domicile - à assumer un logement. Elle les conduit paradoxalement à maintenir dans l'hébergement précaire celles qui auraient le plus besoin de la sécurité d'un vrai logement ;
- **la rareté des structures de logement promotionnelles**, c'est-à-dire offrant à des personnes ayant connu une grande précarité, voire l'errance, l'intimité et la sécurité d'un « *chez soi* », l'accueil de la famille entière, le temps nécessaire (deux ans en moyenne) pour reprendre des projets et préparer une sortie vers le logement ordinaire ;
- **la mobilisation insuffisante des acteurs locaux pour développer un habitat adapté, correspondant aux possibilités, aux besoins et le cas échéant aux modes de vie des personnes concernées.** Cette difficulté est particulièrement accentuée pour les familles originaires du voyage qui souhaitent se sédentariser en conservant leur habitat en caravane et se heurtent à la rareté des « *terrains familiaux* »¹ viabilisés (assainissement, eau, électricité...), à louer ou à acheter, que ce soit par l'accession à la propriété ou par d'autres moyens.

➤ Les réponses à apporter à cette crise de l'accès au logement sont d'autant moins aisées à appréhender que **très peu de départements ont engagé**, dans le cadre du Plan départemental pour l'accès au logement des personnes défavorisées (PDALPD), **un travail approfondi d'évaluation qualitative et quantitative des besoins**, bien qu'il s'agisse d'une exigence de la loi de juillet 1998. Il faut cependant signaler que le numéro unique d'enregistrement départemental des demandes de logement social mis en place par la même loi permet à présent de mieux évaluer les besoins.

¹ Alors que, ainsi que le souligne le rapport 2002 de la Commission nationale consultative des gens du voyage, « *L'un des faits marquants des dix dernières années est la fixation d'une part importante de familles du voyage sans que pour autant les conditions de cette fixation apportent une réponse satisfaisante* ».

➤ Par ailleurs, la progression du montant des aides au logement a été inférieure à celle des factures d'eau, d'électricité et de loyer. Des coupures d'eau et d'électricité surviennent encore parce que les ménages concernés ne peuvent faire face au montant des factures. Afin d'éviter au maximum ces coupures qui mettent les intéressés en situation très difficile, particulièrement lorsqu'il s'agit de familles avec des jeunes enfants, EDF-GDF Services a entrepris en 1995 une démarche de réflexion avec des clients démunis. Celle-ci a permis de nombreuses améliorations du service pour l'ensemble des clients et a mis en évidence l'importance de toujours rechercher, en amont de la coupure, un contact direct avec ceux-ci. Malgré des progrès, ce principe ne semble pas mis en oeuvre par toutes les agences ni repris de manière systématique par les distributeurs d'eau.

La mise en place d'une charte de prévention des expulsions dans chaque département, en soi positive, a cependant conduit, paradoxalement, à l'exécution plus rapide d'expulsions, du fait que les bailleurs sont tenus d'enclencher la procédure dès le premier impayé de loyer, afin de ne pas laisser la dette s'aggraver. Ces difficultés ne remettent pas en cause l'existence des chartes, mais résultent de l'efficacité insuffisante du dispositif de prévention des expulsions qu'elles cherchent à mettre en oeuvre. Celui-ci souffre d'un manque de dialogue en amont entre bailleurs et ménages en impayé de loyer, d'une saisine trop tardive du Fonds de solidarité logement (FSL), d'une lourdeur due à la multiplicité des acteurs¹ et d'une prise en compte inadaptée des situations après jugement d'expulsion : alors qu'à ce stade, un règlement de la dette et un maintien dans le logement seraient encore possibles, les 20 000 ménages concernés se voient le plus souvent refuser les aides au logement, empêchant toute reprise du paiement du loyer et des arriérés, condition pourtant nécessaire à la signature d'un nouveau bail.

III - PROTECTION DE LA SANTÉ

« Grâce à la CMU, les gens comme nous ont repris leur dignité. Avant, c'était l'aide médicale et il fallait aller à la mairie, donner son nom... Il y avait une honte qui devenait intolérable ».

« L'éducation ne nous apprend pas ce qu'on peut ressentir au niveau du corps ».

L'exclusion a des conséquences importantes sur la santé des personnes, tant en raison de leurs conditions de vie ou de travail que de leur difficulté à se soigner, jusque dans les zones rurales où les médecins sont rares et les structures de soins éloignées. Pour beaucoup, supporter la souffrance fait partie de la vie et la santé est reléguée au second plan. D'autres, en raison de leur histoire,

¹ Bailleurs, préfecture, services sociaux, section départementale des aides personnalisées au logement, CAF ou MSA selon l'organisme payeur des aides au logement, Fonds de solidarité logement, juges, huissiers...

craignent l'hôpital ou appréhendent que, pendant leur absence du domicile, leurs enfants leur soient retirés, leurs adolescents « *fassent des bêtises* », etc. Il en résulte de fortes inégalités sociales de santé qui tardent à régresser. Malheureusement, des pathologies qui avaient pour l'essentiel disparu de France sont réapparues avec l'aggravation du chômage et de l'exclusion : tuberculose, saturnisme, gale, scorbut...

➤ Mais, en matière de protection sociale, 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 - en particulier en matière de soins dentaires et d'optique - dont les enfants ont été les premiers destinataires. Des personnes peuvent se soigner aujourd'hui dans la dignité et l'autonomie.

En visant l'accès à une couverture complémentaire de droit commun, la CMU a entraîné l'implication positive de mutuelles, assurances et organismes de prévoyance. Cependant, seulement 15 % des bénéficiaires sont concernés, en raison notamment du niveau insuffisant du remboursement, par l'Etat, des organismes complémentaires.

Les bénéficiaires de la CMU complémentaire étaient 4,45 millions au 31 décembre 2002. Ce chiffre important ne doit pas cacher, en positif, que 40 % des bénéficiaires sont sortis du dispositif depuis sa création et, en négatif, la persistance d'une population sans aucune protection sociale parce qu'elle ignore ses droits ou rencontre des difficultés pour les faire valoir. Des bénéficiaires de la CMU complémentaire continuent de se heurter au refus de certains médecins de les soigner, en particulier parmi les spécialistes. Une estimation réalisée dans un département par une CPAM a montré qu'un nombre limité de cabinets dentaires soignaient la majorité des bénéficiaires. Une étude effectuée par le Centre de recherche sur les enjeux contemporains en santé publique (CREPS) en 2000¹ a également mis en évidence des phénomènes de discrimination dans l'accès aux soins selon l'origine étrangère ou non des patients.

Des difficultés persistent pour les personnes dont les ressources sont légèrement supérieures au plafond ouvrant droit à la CMU. C'est le cas des bénéficiaires de l'AAH et du « *minimum vieillesse* ». Pour ceux-ci, les frais d'adhésion à un organisme complémentaire sont lourds, voire rédhibitoires, et l'avance des frais chez le médecin peut faire obstacle à l'accès aux soins. Face à ces difficultés, la CNAMTS et la MSA ont mis en place un système d'aide à la mutualisation pour les ménages dont les revenus sont inférieurs au seuil de la CMU majoré de 10 %. Comme la CMU, ce système garantit le tiers-payant et le panier de soins, mais sans contrainte sur l'offre de soins. Cependant, son efficacité est très fortement réduite par le montant insuffisant de l'aide, la complexité de sa mise en œuvre, des difficultés de négociation avec certains

¹ Etude sur « *L'identification des pratiques discriminatoires dans l'accès aux soins, en France métropolitaine, à l'égard des personnes d'origine étrangère ou supposées telles et résidant en France, de façon régulière ou non* ».

organismes complémentaires, l'absence d'opposabilité des tarifs et un seuil qui, s'il couvre les bénéficiaires du minimum vieillesse, n'inclut pas ceux de l'AAH depuis sa revalorisation récente.

Il faut également signaler les difficultés rencontrées par les ménages dont les revenus chutent brusquement (ce qui est fréquent pour ceux qui connaissent l'emploi précaire), et qui doivent laisser passer une longue période avant d'avoir droit à la CMU, du fait que les revenus sont évalués sur les 12 mois précédents.

Enfin, le report de l'ouverture du droit à la CMU au premier jour du mois suivant la date de demande¹ remet en cause le principe d'immédiateté alors que beaucoup de personnes demandent la CMU au moment où elles ont besoin de soins. Le report des soins ne fait que différer, voire accroître, les dépenses publiques.

➤ L'Aide médicale d'Etat (AME), qui permet un accès gratuit aux soins pour les étrangers en situation irrégulière selon les critères de ressources de la CMU, se heurte à plusieurs difficultés dans sa mise en œuvre :

- des Centres communaux d'action sociale (CCAS), alors qu'ils en ont l'obligation légale, refusent certaines demandes de domiciliation (personnes sans abri, gens du voyage, étrangers en situation irrégulière...), ce qui ne permet pas aux intéressés de remplir les conditions exigées pour l'AME ou la CMU ;
- certaines Caisses primaires d'assurance maladie (CPAM) refusent d'instruire les demandes d'AME ;
- des personnes en situation irrégulière craignent que leur demande d'AME ne les fasse « repérer ».

Le Conseil salue néanmoins l'amendement sur l'AME récemment adopté, qui met fin à la condition de séjour de 3 ans pour bénéficier de l'accès aux soins de ville, ainsi que l'abandon de la publication du décret d'application laissant à la charge des bénéficiaires le ticket modérateur et le forfait hospitalier².

Concernant l'accès à la prévention et aux soins, la loi de juillet 1998 a mis en place des Programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins (PRAPS) et repris des demandes exprimées par le Conseil économique et social dans son avis du 12 juillet 1995 : création de Permanences d'accès aux soins de santé (PASS) dans les établissements hospitaliers, recentrage de l'action des CPAM sur les publics défavorisés, renforcement du rôle des PMI à l'égard des familles démunies.

¹ Article 136 B de la loi de finances 2003 portant modification de l'article L. 861-6 du code de la sécurité sociale.

² Cette disposition, mise en place par la loi de finances rectificative pour 2002 (article 57), demeure néanmoins inscrite dans la législation à l'article L. 251-2 du code de l'action sociale et des familles.

La récente décision de réduire de 24 % les crédits alloués aux PRAPS remet largement en cause leur action. Ils constituent pourtant une avancée importante, en étant porteurs d'impulsion en matière de prévention et de promotion de la santé, y compris au sein de la politique de la ville. Ils contribuent au décloisonnement entre sanitaire et social. Les PRAPS 2000-2002, dont une évaluation est en cours, ne semblent pas avoir atteint tous leurs objectifs mais ils ont contribué au diagnostic du dispositif de santé et au rapprochement des acteurs, essentiels à la mise en œuvre des nouveaux PRAPS 2003-2006. Ils ont aussi suscité des démarches innovantes pour élaborer ce diagnostic en tenant compte du point de vue des personnes : recherche-action sur les relations soignant-soigné à Nancy, démarche en Rhône-Alpes pour enrichir les orientations du PRAPS...

La création des PASS, qui sont aujourd'hui environ 360, a amené des établissements à repenser l'accueil des personnes en situation de précarité. Cependant, on observe en certains lieux un manque d'information du public, des horaires d'ouverture inadaptés, voire le développement de « *guichets pour pauvres* » contraire à l'objectif, recherché par les PASS, d'appropriation par l'hôpital de la question de l'égal accès de tous aux soins.

➤ Quant à la PMI, les familles en difficulté semblent bien l'utiliser et l'apprécier mais certaines demeurent méfiantes en raison de sa mission de protection de l'enfance. En ce sens, il faut souligner l'intérêt des démarches initiées dans certains départements afin de rejoindre les parents « *sur leur terrain* » et de gagner leur confiance. A l'inverse, des professionnels notent que, dans leur département, des orientations politiques récentes conduisent à réduire l'investissement des PMI prévu par la loi de juillet 1998.

IV - EGALE JUSTICE

Dans leur accès aux droits fondamentaux, les personnes en grande précarité se heurtent à plusieurs difficultés. Elles connaissent mal leurs droits, peinent à les faire valoir et ignorent souvent vers qui se tourner lorsqu'ils leur sont refusés. L'accès à la justice leur reste difficile.

A - L'ACCÈS AU DROIT ET LE RECOURS AMIABLE

« *On n'est pas assez informé* ».

« *Ceux qui ne savent pas ne peuvent pas se débrouiller seuls, ils ne savent même pas où s'orienter* ».

Les enquêtes montrent que beaucoup de personnes en difficulté s'estiment mal informées sur leurs droits et sont dépendantes d'intermédiaires - en général des travailleurs sociaux - pour les faire valoir. Parfois, par fierté, par peur d'être jugées, elles ne font pas la démarche et demeurent dans le non droit. Certaines personnes ayant une longue histoire de misère ont même fini par intégrer l'idée « *qu'elles n'avaient pas les mêmes droits que les autres* ».

Prenant acte de ce constat, l'article premier de la loi de juillet 1998 dispose que : « *L'État, les collectivités territoriales, les établissements publics dont les centres communaux et intercommunaux d'action sociale, les organismes de sécurité sociale ainsi que les institutions sociales et médico-sociales [...] prennent les dispositions nécessaires pour informer chacun de la nature et de l'étendue de ses droits et pour l'aider, éventuellement par un accompagnement personnalisé, à accomplir les démarches administratives ou sociales nécessaires à leur mise en œuvre dans les délais les plus rapides.* »

➤ La politique d'aide à l'accès au droit a été renforcée par la loi du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits. Le Conseil national de l'aide juridique (CNAJ) conserve un rôle consultatif mais des Conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD) ont remplacé les Conseils départementaux de l'aide juridique, pour piloter la politique d'information sur les droits et de soutien aux démarches. Les 91 Maisons de justice et du droit (MJD), les 66 antennes de justice et du droit, ainsi que de nombreuses initiatives publiques et privées telles que les permanences d'avocats gratuites et les permanences téléphoniques d'information sur les droits, se situent dans cette dynamique. Par ailleurs, les démarches de prospection des droits de certaines CPAM, la politique menée par la MSA pour détecer les situations de précarité et « *faire le plein* » des droits, les transformations de l'accueil de certaines CAF - sachant qu'actuellement plus de la moitié des visiteurs sont reçus en dehors des sièges centraux des CAF -, et le développement des maisons des services publics, ont rapproché les administrations des citoyens et amélioré l'accès au droit. De même, la démarche de la Mission régionale d'information sur l'exclusion de Rhône-Alpes visant à associer usagers, agents et cadres des services publics dans une réflexion sur l'accès au droit, a permis d'ouvrir la voie d'une politique conçue avec les usagers.

Mais la portée de ces dispositifs et initiatives reste limitée. Ainsi, les CDAD ne sont mis en place que dans deux départements sur trois et, si certains sont très actifs, d'autres le sont beaucoup moins ; les MJD n'existent que dans la moitié des départements et, même si elles donnent satisfaction à ceux qui y recourent, restent méconnues et peu utilisées. Par ailleurs, de nombreux organismes sociaux fonctionnent encore selon une logique de guichet et le développement des serveurs vocaux gêne beaucoup les personnes qui ont du mal à formuler leur demande. Les maisons des services publics sont, de leur côté, souvent mal connues et peu fréquentées.

➤ **Face à des décisions qui leur paraissent injustes ou qu'elles ne comprennent pas** - par exemple l'interruption d'une prestation, le refus par un CCAS de domicilier une personne, le refus de scolariser un enfant - **les personnes sont souvent désemparées.** Pour y remédier, certains services publics (Education nationale, CAF, EDF...) ont développé des services de médiation. Leur impact est limité car beaucoup de personnes n'en ont pas connaissance ou sont freinées par les conditions d'accès, mais ils révèlent leur

efficacité lorsqu'ils sont sollicités. Le Médiateur de la République a mis en place des délégués de proximité implantés dans les zones « *sensibles* » mais encore rares dans certaines zones urbaines ou rurales. De façon plus générale, les 260 délégués du Médiateur, souvent installés dans les préfectures, sous-préfectures ou mairies, y sont peu visibles et les personnes peuvent hésiter à se rendre dans ces lieux, surtout si leurs difficultés concernent ces institutions. En outre, le fonctionnement sur rendez-vous n'est pas adapté à l'urgence de certaines situations.

B - L'ACCÈS À LA JUSTICE

« Le juge écoute les assistantes sociales et les parents n'ont jamais raison ».

« Le juge des enfants emploie un langage trop compliqué, c'est pareil pour les courriers ».

➤ Les difficultés peuvent conduire les personnes qui les subissent à avoir, plus fréquemment que d'autres, affaire à la justice (assistance éducative, expulsion de logement, mesure de tutelle aux prestations sociales ou curatelle...). Le plus souvent, ce sont leurs droits fondamentaux qui sont en jeu. Aussi, la facilité d'accès à la justice, la qualité du jugement rendu et le suivi de son exécution revêtent une grande importance. Or, des enquêtes et les rapports de M. Bouchet¹ et de MM. Naves et Cathala² mettent en évidence que l'accès à une égale justice n'est pas effectif, parce que :

- le plafond de ressources limitant l'accès à l'aide juridictionnelle totale est insuffisant pour permettre à certaines personnes à revenu modeste de prendre un avocat ;
- malgré une revalorisation de l'aide juridictionnelle, les avocats, en nombre limité, qui traitent la majorité des affaires, se trouvent dans une situation économique qui réduit leurs possibilités d'investissement auprès des clients concernés. Des personnes ne sont pas assistées par un avocat, en particulier devant les juges des enfants ; certains tribunaux n'informent pas les personnes, particulièrement les jeunes, de la possibilité de recourir à un avocat ;
- les personnes ont des difficultés à comprendre le langage juridique et ont souvent, elles-mêmes, le sentiment de ne pas être comprises par les professionnels de justice, car ceux-ci connaissent mal les réalités de la pauvreté, a fortiori de la grande pauvreté . Cela nuit à l'exercice de la défense et à l'équité du jugement. A cet égard, le Conseil

¹ Rapport de mai 2001 de la Commission de réforme de l'accès au droit et à la justice.

² Rapport de juin 2000 de l'Inspection générale des Affaires sociales (IGAS) et de l'Inspection générale des services judiciaires (IGSJ) « *Accueils provisoires et placements d'enfants et d'adolescents* ».

économique et social se félicite de ce qu'il existe depuis peu, pour les élèves magistrats, une formation à la rencontre de la grande pauvreté ;

- les pratiques de certains juges dans les procédures d'assistance éducative, comme l'audition des travailleurs sociaux en privé avant l'audience, donnent l'impression aux familles que leur parole ne comptera pas. Elles se sentent impuissantes et humiliées.

➤ Juges, avocats et bureaux d'aide juridictionnelle n'analysent pas toujours les situations des personnes au regard des droits fondamentaux inscrits dans les textes. Il peut en résulter des décisions qui portent atteinte à ces droits. Certaines jurisprudences des tribunaux français et de la Cour européenne des droits de l'homme ont cependant reconnu et condamné l'atteinte aux droits fondamentaux.

V - EDUCATION ET CULTURE

A - EDUCATION

« Si tu ne possèdes pas ces savoirs là (de l'école), on t'utilise, tu ne peux pas choisir, tu es toujours dépendant de quelqu'un ».

Notre assemblée se réfère à son avis du 9 octobre 2002, présenté par Mme Claude Azéma, au nom de la section des affaires sociales, « *Favoriser la réussite scolaire* », et qui développe des propositions délibérément orientées vers la réussite scolaire de tous. Le présent avis apporte sur certains points des compléments mais toujours dans la perspective d'une école fondée sur une pédagogie de la réussite et non sur une sélection des élèves à partir de normes tributaires d'un savoir académique qui privilégie les enfants issus de milieux culturellement favorisés. Une telle sélection écarte presque inévitablement, en cours de scolarité, les élèves dont le milieu familial est le moins en mesure de les soutenir et pour lesquels le système scolaire n'a pas encore su trouver les adaptations pédagogiques nécessaires.

Les sorties de l'école sans qualification sont estimées à 100 000 par an en prenant en compte celles qui ne figurent pas dans les statistiques (jeunes pas ou peu scolarisés). Elles ne diminuent plus depuis 1995. Quand ils sont marqués par l'échec, les jeunes ont le plus souvent perdu confiance en eux. Cela grève lourdement leur avenir professionnel et rend difficiles les retours en formation que nécessitera de plus en plus le développement d'une économie du savoir.

L'absentéisme, souvent conséquence d'une stratégie d'évitement de l'échec, paraît se développer à grande échelle depuis plusieurs années. Notre assemblée tient à affirmer le caractère vain et injuste de sa pénalisation et salue l'abrogation de la suspension des allocations familiales en tant que sanction de celui-ci. Il importe avant tout de favoriser la collaboration, dans un respect mutuel, des responsables de l'établissement scolaire et des parents.

Le dialogue entre l'école et les parents devient inexistant ou conflictuel pour ceux qui « *inhibés par l'infériorité réelle de leur situation sociale, par celle, supposée, de leurs capacités intellectuelles, développent une attitude de repli, d'autant plus si leur enfant est un « mauvais élève » et qu'ils s'attendent à entendre des reproches qui peuvent faire écho à leur propre passé scolaire* ». Ils ont pourtant « *une conscience accrue des possibilités que les études de leurs enfants recèlent pour leur avenir* » ainsi que le faisait observer notre assemblée, dans le même avis.

➤ Des avancées sont pourtant à noter : depuis le colloque d'Arras « *Toutes les familles partenaires de l'école* », en 1992, la preuve n'est plus à faire de l'importance du partenariat entre école et parents en difficulté. Des expérimentations ont eu lieu, décrites notamment dans le rapport du recteur Joutard « *Grande pauvreté et réussite scolaire* » puis dans le livre du recteur Pair « *L'école devant la grande pauvreté, changer de regard sur le Quart Monde* ». La loi de juillet 1998 a donné mission aux comités d'éducation à la santé et à la citoyenneté de renforcer les relations avec les parents, particulièrement les plus en difficulté. Exceptée la récente publication, sur le site internet de l'Education nationale, d'un texte appelant à appliquer la loi de juillet 1998 sur les projets d'école et d'établissement, la mise en oeuvre de cette loi n'a fait l'objet d'aucune incitation du Ministère de l'Education nationale. Elle est en conséquence méconnue de la quasi totalité du milieu enseignant, même si certaines académies s'y sont d'elles-mêmes référencées.

Les Contrats éducatifs locaux (CEL) mis en place en 1998 ont pour finalité de construire sur un territoire, une communauté éducative apte à prendre en charge le jeune dans sa globalité en rassemblant tous les acteurs de terrain institutionnels ou associatifs. L'objectif national de développer l'accès aux activités éducatives, culturelles, sportives et de loisirs pour le plus grand nombre concernait en 2001 69 % des CEL. Toutefois le manque de coordination avec les établissements scolaires et parfois l'absence d'implication de certains acteurs de terrain réduit la portée des résultats.

L'enseignement reste trop souvent formel et abstrait. Il nécessiterait une démarche plus expérimentale et pratique susceptible de favoriser l'accès au savoir. Les pédagogies fondées sur la participation active et coopérative des élèves à la construction de leur savoir, comme la pédagogie Freinet, mises en œuvre aussi dans certaines Zones d'éducation prioritaire (ZEP), ont confirmé partout leur efficacité. Mais elles occupent une place trop marginale dans l'Education nationale et ne dépassent guère l'école primaire. Dans le même sens le lancement, depuis la rentrée scolaire 2001, de collèges expérimentaux permet l'ouverture de nouvelles pistes de réflexion. Cependant, la marge de manœuvre trop réduite des établissements ordinaires limite cette possibilité.

D'autres initiatives ont cherché à susciter une dynamique de mobilisation, de formation et d'innovation au sein de l'Education nationale :

- des Instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM) ont créé les premiers modules optionnels de formation à la connaissance de la grande pauvreté. Dans le même but, deux stages regroupant des responsables académiques ont été proposés en 1997 et 1998 dans le plan national de formation ;
- en 1999, une plaquette « *Grande pauvreté et réussite scolaire* » éditée par le ministère a été adressée à l'ensemble des établissements afin de susciter réflexion et innovation. Elle demeure un outil intéressant qu'il conviendrait d'évaluer ;
- depuis 2001 un groupe national, sur le thème « *grande pauvreté et réussite scolaire* », anime la réflexion au sein de l'Education nationale et diffuse sur le site internet du ministère des outils de formation. Ce groupe a organisé en 2002 une université d'automne dont les actes viennent d'être publiés, et a mis en place un réseau de correspondants auprès de chaque recteur et directeur d'IUFM, dont certains assurent un rôle très utile de mobilisation.

L'ensemble de ces initiatives intéressantes ne touchent encore qu'une faible proportion d'élèves d'IUFM, d'enseignants et de chefs d'établissement et la réforme envisagée actuellement ne va pas dans ce sens.

➤ Par ailleurs, la « *discrimination positive* » entre territoires ou entre élèves, indispensable à l'établissement de l'égalité des chances, s'est concrétisée par certains projets et dispositifs :

- lancement en 2000 des « *pôles d'excellence scolaire* » dans les ZEP et des Réseaux d'éducation prioritaire (REP). Ils s'appuient sur des partenariats de haut niveau avec des établissements d'enseignement supérieur, entreprises, institutions culturelles, scientifiques, sportives, partant du constat fait par la circulaire du 8 février 2000 que « *les résultats sont au rendez-vous dès lors que l'on donne [...] « le meilleur » aux élèves de l'éducation prioritaire* » ;
- relance récente du projet « *Ecole ouverte* », qui consiste à ouvrir hors des jours de classe les collèges et lycées de quartiers en difficulté, pour y proposer des activités scolaires, culturelles, sportives ou de loisirs ;
- expérimentation, depuis la rentrée 2002, dans plus d'une centaine de classes de CP, d'effectifs très réduits (pas plus de 10 élèves) pour des élèves en grande difficulté d'apprentissage de la lecture.

La lutte contre le décrochage scolaire a donné lieu à :

- un développement des classes d'insertion professionnelles par l'alternance avec un milieu de travail pour des élèves de 4^{ème} ou 3^{ème} qui subissent l'école sans parvenir à suivre, afin qu'ils découvrent le sens de l'activité ;
- la création, depuis la rentrée 1998, de classes relais dont certaines se révèlent une étape utile pour préparer le retour au collège ou l'accès à la formation professionnelle d'élèves déscolarisés ou en voie de l'être ;
- le programme « *Nouvelles Chances* » défini par la circulaire du 17 mai 1999 dont l'objectif est de réduire le grand échec scolaire des 60 000 jeunes qui sortent sans qualification avec un niveau inférieur à la fin de classe de 3^{ème}, qui a préconisé un principe d'action « *faire du sur-mesure* » en fonction d'un projet personnel en utilisant les dispositifs existants et la possibilité de dérogation ;

Parallèlement, la scolarisation en maternelle dès deux ans est remise en question par le ministère, et l'avenir du soutien individualisé aux élèves en difficulté semble mis en cause par la disparition progressive des aides éducateurs. Par ailleurs, les dispositions de la loi de juillet 1998 relatives à l'inscription dans les projets d'établissement des « *moyens particuliers mis en œuvre pour prendre en charge les élèves issus des familles les plus défavorisées* » paraissent très peu suivies d'effets.

➤ De manière plus générale, 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. Ainsi dans les filières d'enseignement général et professionnel adapté, créées à l'origine pour des enfants présentant certains handicaps, on trouve aujourd'hui un public scolaire dont les difficultés sont très différentes (comportement difficile, non maîtrise de la langue française, etc.) mais qui ont en commun d'être issus des catégories sociales les plus défavorisées.

B - LUTTE CONTRE L'ILLETRISME

« *J'ai toujours besoin de quelqu'un car je ne sais ni lire ni écrire* ».

Si les chiffres sur l'illettrisme varient selon les critères retenus, tous font apparaître son ampleur. Ainsi, les tests réalisés en 2001-2002 lors de la journée d'Appel de préparation à la défense faisaient apparaître que 12 % des jeunes étaient en difficulté de lecture.

Ne pas maîtriser l'écrit représente aujourd'hui un handicap considérable, qu'il s'agisse de s'orienter, de mener des démarches administratives, de respecter des consignes de travail ou d'aider les enfants dans leur scolarité. Cette situation est source de honte pour ceux qui la vivent, ce qui leur rend difficile d'en faire état, préalable nécessaire à tout apprentissage.

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.

La loi a conduit à la création de l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCI) qui a succédé au Groupe permanent de lutte contre l'illettrisme (GPLI), avec l'objectif de « *réunir pour mieux agir* ». Si l'ANLCI a contribué au développement d'une culture commune entre acteurs nationaux, la mobilisation du niveau déconcentré reste très insuffisante.

Il y a 5 ans, s'est créée la Fédération nationale des ateliers de lutte contre l'illettrisme (FENALI) qui rassemble aujourd'hui près de 50 ateliers et permet le partage d'expériences dans un domaine où toute approche trop scolaire peut en effet bloquer les « *apprenants* ». Mais la FENALI souffre de n'être pas reconnue comme interlocuteur par les pouvoirs publics, alors que la situation des ateliers est fragilisée par des financements annuels, qui ne prennent pas en compte l'indispensable travail d'accompagnement et qui ne permettent pas une rémunération convenable des formateurs.

En outre, le maillage du territoire en ateliers de lutte contre l'illettrisme est faible, l'offre de formation très hétérogène et souvent conçue pour des personnes dont le français n'est pas la langue maternelle. La formation est rarement rémunérée, parfois trop courte ou limitée aux personnes en recherche d'emploi ou dans l'emploi. Enfin, peu de moyens sont mis en œuvre pour détecter les personnes concernées qui ne sont pas dans les circuits de l'insertion professionnelle ou de l'emploi parce qu'elles se consacrent à l'éducation de leurs enfants.

Par ailleurs, des entreprises et branches professionnelles – notamment l'agroalimentaire et la propreté – se sont mobilisées pour proposer à leurs salariés des formations mais, selon une enquête récente, une majorité de chefs d'entreprise et de représentants du personnel ignore encore que la lutte contre l'illettrisme fait partie de la formation professionnelle.

C - CULTURE

« Avoir un tableau chez soi, ça aide beaucoup. Quand rien ne va, je me dis : il y a de belles choses, il faut que je me reprenne, que je ne perde pas courage ».

« Le théâtre, c'est de l'expression de soi, pour se donner de la force, pour se défendre ».

Depuis de nombreuses années, des actions démontrent que, loin d'être superflue, la culture joue un rôle essentiel contre l'exclusion. Elle répond à l'aspiration profonde de l'homme à la beauté, à l'expression, à la connaissance de soi, à l'ouverture au monde, souvent mise à mal par la précarité et la grande pauvreté. Le détour par la culture, espace de liberté,

redonne confiance et provoque souvent des transformations inattendues dans la vie des personnes. Il permet, tout simplement, de mieux vivre, d'habiter au milieu des autres, de travailler, de se soigner et de préparer un avenir à ses enfants.

C'est pourquoi la loi de juillet 1998 affirme que « *l'égal accès de tous à la culture [...] constitue un objectif national* ». Cet accès a progressé pour les enfants, notamment par le développement des liens entre écoles, d'une part, et bibliothèques et musées, d'autre part. Mais des études révèlent que, au moins concernant les sorties culturelles (cinéma, musée, concert...), il n'y a pas eu, depuis trente ans, de rattrapage des milieux sociaux traditionnellement les moins investis.

Pour favoriser l'accès de tous à la culture et aux pratiques culturelles, de plus en plus de professionnels ou militants associatifs ont le souci de rejoindre les personnes en grande précarité au travers d'actions culturelles : médiation du livre, artothèques, travaux d'histoire sur les quartiers avec les habitants, ateliers de théâtre, d'écriture, de peinture, de chant, de conte, etc. Ils constatent qu'il faut du temps et une grande proximité géographique et humaine pour créer la confiance. Les équipements tels que les annexes de quartier des bibliothèques ou les « *médiathèques de proximité* » récemment lancées par le gouvernement, peuvent y contribuer. Ils constatent également la richesse du savoir des personnes et l'importance de le mettre en valeur. Ils observent enfin que, là où elle existe, la contractualisation (contrats ville lecture, contrats éducatifs locaux, contrats de ville, d'agglomération, de département...) crée une dynamique et consolide les actions en favorisant le travail en synergie de tous les acteurs.

Mais ces actions, encore peu nombreuses, dépendent souvent du seul engagement de leurs promoteurs et sont fragilisées par certaines évolutions : disparition des emplois jeunes qui ont beaucoup contribué au développement de la médiation du livre et de structures de quartier ; baisse des crédits de la politique de la ville et des budgets consacrés à la culture par l'Etat et certaines collectivités territoriales. Une part pourtant conséquente de ces budgets est absorbée par le fonctionnement d'équipements centraux. Il n'en va pas de même du financement des annexes de bibliothèque et autres équipements de proximité. En outre, le rattachement originel de l'éducation populaire¹ - dont relèvent les centres socioculturels - au ministère de la jeunesse et des sports en a fait un secteur « *à part* » de la culture, ce qui ne favorise pas la mise en œuvre d'une politique culturelle cohérente pour tous.

Par ailleurs, de fortes disparités existent en matière d'accès à internet : en 2001, 90 % des personnes non diplômées ne s'étaient jamais connectées. Cette situation renforce l'exclusion. L'école tente d'y remédier, mais les résultats restent limités en raison d'une formation des enseignants et d'un équipement en matériel informatique encore insuffisants.

¹ L'éducation populaire dépend depuis un an des services de l'Education nationale.

D - VACANCES

« Je voudrais pouvoir prendre des vacances, mais quand on a tout payé, il ne reste plus d'argent pour partir ».

Les séjours de vacances n'ont plus à prouver les bienfaits qu'ils procurent à chacun : détente, liberté, ressourcement personnel et familial, découverte, rencontres, force et confiance retrouvées... **Pourtant, beaucoup de personnes et familles ne partent pas en vacances**, voire ne sont jamais parties.

Face à ce constat, depuis de nombreuses années, des associations et organismes se mobilisent : associations de solidarité et du tourisme social ; Agence nationale des chèques vacances (ANCV) ; comités d'entreprise, en particulier ceux regroupés au sein de l'*« Uncovac - le droit aux vacances »* ; associations ressources, telles *« Vacances Ouvertes »*, pour le montage de projets et la formation des professionnels, etc. Pour leur part, les CAF s'impliquent, avec cependant des disparités importantes selon les caisses, notamment pour ce qui concerne la gestion des lieux d'accueil destinés aux vacances des familles.

Cette mobilisation a permis que soit inscrit dans la loi de juillet 1998 : *« L'égal accès de tous [...] aux vacances [...] constitue un objectif national. [...] La réalisation de cet objectif passe notamment par [...] le développement des structures touristiques à caractère social et familial et l'organisation du départ en vacances des personnes en situation d'exclusion »*. Pour répondre à cette exigence, le secrétariat d'Etat au Tourisme a créé en 1999 le service *« Bourse Solidarité Vacances »* qui propose des séjours à prix très réduit. En 2001, 24 300 adultes et enfants en ont profité. Ce dispositif est efficace mais limité aux premiers départs et à des personnes ou familles dont le seul obstacle est financier. Or, les personnes en grande précarité, qui n'ont souvent aucune expérience des vacances, ne se reconnaissent pas le droit de partir, ne se sentent pas capables de faire aboutir un tel projet ou appréhendent de quitter leur quotidien incertain pour un saut dans l'inconnu. C'est ainsi que beaucoup finissent par se désister, révélant l'importance d'un soutien très proche. Une fois sur le lieu de vacances, l'accompagnement discret mais sûr de la famille est, là encore, nécessaire pour la rassurer et faciliter le contact avec les autres vacanciers. Plusieurs associations de tourisme social s'y sont investies au cours des dernières années.

VI - VIE FAMILIALE DANS DES CONDITIONS NORMALES

« Nous sommes les parents de nos enfants et nous les aimons [...] Quand on nous retire nos enfants, c'est comme si nous perdions la vie [...] Ce que nous demandons : être écoutés et soutenus ».

« Avec le temps, j'ai changé. Que les services sociaux arrêtent de me juger sur mon passé, que le juge me laisse une chance, me laisse prouver que je suis capable ».

La grande pauvreté, comme la précarité persistante, met en cause le droit de vivre en famille qui est non seulement le droit, pour parents et enfants, d'être réunis¹ mais aussi celui de disposer de conditions de vie permettant à la famille de se construire dans la durée. La précarité du logement, la faiblesse des ressources, les soucis qui assaillent les parents, le rejet dont ils sont parfois victimes, la vie dans certains quartiers où se concentrent les difficultés, etc. sont autant d'obstacles à l'exercice de ce droit. Les parents qui, de surcroît, doivent élever seuls leurs enfants sont en situation plus fragile encore, ainsi que l'avait déjà souligné notre assemblée dans son avis de juillet 1995. Or, toutes catégories sociales confondues, le nombre de familles monoparentales a fortement augmenté entre 1990 et 1999².

Face aux situations de précarité, les services sociaux, souvent en contact avec la famille en raison de ses difficultés, peuvent être amenés à s'inquiéter pour les enfants et à en envisager le placement. Le retrait des enfants est une situation vécue par de nombreuses familles en grande précarité. Elles ont peur qu'elle ne se reproduise, et cette crainte peut induire des comportements incompréhensibles pour les intervenants extérieurs, qui peuvent se retourner contre elles (porte fermée aux services sociaux, enfants qui restent à la maison par crainte qu'ils ne soient retirés à la sortie de l'école, etc.). Le nombre de mesures de placement judiciaire – nouvelles ou renouvelées - a légèrement augmenté au cours de l'année 2001. Cette évolution se situe dans une tendance générale qui voit les placements judiciaires se développer tandis que les placements administratifs régressent. Le nombre total de mineurs placés atteint aujourd'hui le chiffre de 150 000. Les placements en urgence demeurent nombreux alors que certains départements font la preuve qu'il est possible de les réduire radicalement, et des placements en urgence à la naissance surviennent encore.

¹ Il faut rappeler, à cet égard, que la Convention internationale des droits de l'enfant, ratifiée par la France, dispose que l'Etat doit veiller « à ce que l'enfant ne soit pas séparé de ses parents contre son gré » sauf lorsque « cette séparation est nécessaire dans l'intérêt supérieur de l'enfant ».

² Selon les données du recensement, ce nombre a crû de 22 % entre 1990 et 1999 pour atteindre 20 % des ménages avec enfants. Il est en outre probable que cette proportion est plus importante dans les milieux défavorisés, ainsi que le laissent supposer les données recueillies par les associations auprès des publics qu'elles rencontrent.

➤ Cette persistance du placement des enfants, qui fait de la France un des pays d'Europe où les placements sont les plus nombreux, a conduit les pouvoirs publics à s'interroger. C'est ainsi que les années récentes ont été marquées par une activité intense et des progrès réels sur le plan de la connaissance et de la réflexion :

- en premier lieu, l'Inspection générale des affaires sociales et l'Inspection générale des services judiciaires ont mené une mission conjointe qui a abouti, en juillet 2000, au rapport de MM. Naves et Cathala « *Accueils provisoires et placements d'enfants et d'adolescents : des décisions qui mettent à l'épreuve le système français de protection de l'enfance et de la famille* ». Ce rapport a constitué une avancée déterminante en prenant en compte, pour la première fois, le point de vue des parents concernés ;
 - la commission présidée par M. Deschamps, initiée en avril 2000 par le ministère de la Justice, a étudié les moyens de rendre effectif le principe général du contradictoire dans les procédures d'assistance éducative, mis en cause notamment par le non accès des familles à leur dossier ;
 - l'institution en France, par une loi du 6 mars 2000, d'un défenseur des enfants chargé de défendre et promouvoir leurs droits, a permis de confronter les conditions de mise en oeuvre de la politique de protection de l'enfance au respect des droits des enfants et de leurs parents, et d'en tirer des propositions ;
 - en mars 2001, le groupe interministériel « *Famille et pauvreté* » présidé par M. Naves et installé dans le prolongement du rapport de MM. Naves et Cathala, a formulé des propositions visant à lutter contre la pauvreté et favoriser ainsi l'exercice du droit de vivre en famille ;
 - la Commission nationale consultative des droits de l'homme a rendu en juillet 2001 un avis sur les placements d'enfants ;
 - en octobre 2001, la mission confiée par le Gouvernement à M. Roméo sur « *L'évolution des relations parents-enfants-professionnels dans le cadre de la protection de l'enfance* » a rendu ses conclusions.
- De l'ensemble de ces travaux, il ressort essentiellement que :
- il est impossible de nier que, directement ou indirectement, le facteur précarité - qui ne se limite pas à la précarité financière - joue souvent un rôle important dans les séparations imposées entre parents et enfants, même s'il ne figure pas toujours en tant que tel dans le jugement ;

- malgré les textes qui le prévoient, l’Action éducative en milieu ouvert (AEMO), essentiellement centrée sur l’enfant, ne prend pas suffisamment en compte l’ensemble de la famille alors qu’un enfant en danger est souvent le révélateur d’une famille en danger. Le rythme de visite des éducateurs d’AEMO – une semaine sur trois dans certains départements – ne permet pas un travail en profondeur. L’action en amont pour soutenir la famille et prévenir le placement reste très insuffisante, notamment le recours aux techniciennes en intervention sociale et familiale (nouvelle appellation des travailleuses familiales), aux familles relais qui créent des liens naturels de famille à famille, et au parrainage de l’enfant par des adultes perçus comme des proches dignes de confiance. En outre, « *les actions collectives visant à prévenir la marginalisation et à faciliter l’insertion ou la promotion sociale des jeunes et des familles* », prévues par le code de la famille et de l’aide sociale, sont rarement organisées dans le cadre de l’aide sociale à l’enfance ;
- l’évaluation des situations des mineurs et de leurs familles réalisée par les services sociaux est majoritairement insuffisante dans les décisions de placement. Y figurent souvent les « *carences éducatives* » des parents, mais peu d’éléments sur leurs conditions de vie et leurs potentialités permettant au juge d’appréhender pleinement la situation et d’envisager une décision autre que le placement ;
- les parents, disqualifiés par leurs difficultés, peinent à faire entendre leur point de vue et reconnaître leurs capacités. Ils vivent l’intervention administrative et judiciaire avec un fort sentiment d’injustice. En cas de placement, alors qu’ils sont moralement fragilisés, le soutien qui leur est apporté pour permettre le retour des enfants au plus tôt demeure insuffisant, ainsi que l’avait déjà souligné notre assemblée dans son avis du 12 juillet 1995. Il arrive même que les relations soient totalement bloquées avec l’éducateur en charge de la mesure. Dans ces conditions, les placements tendent à se prolonger. Par ailleurs, les droits de visite sont souvent très insuffisants pour permettre un réel maintien des liens parents-enfants et il arrive encore trop souvent que les parents soient en difficulté pour rencontrer leurs enfants placés, du fait de l’éloignement de ceux-ci, du coût des transports ou parce qu’ils travaillent en semaine et que l’aide sociale à l’enfance n’organise pas de visite en présence de tiers le week-end. Enfin, des fratries sont encore séparées en violation de la loi du 30 décembre 1996.

Prenant acte de ces constats, le gouvernement a impulsé en mai 2001 une réforme des accueils provisoires et des placements d'enfants et d'adolescents avec notamment l'objectif de soutenir les familles pour prévenir les placements et leur donner sens lorsqu'ils ne peuvent être évités. Son impact, essentiellement au niveau de la coordination entre institutions, est encore peu visible pour les familles concernées.

Considérant, plus largement, les difficultés de beaucoup de parents à faire face à leurs responsabilités éducatives, le gouvernement a également mis en place, dès mars 1999, des Réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement aux parents (REAAP). Leur objectif est de valoriser prioritairement le rôle et les compétences des parents, en cherchant à les concerner quel que soit le milieu. Des projets répondant à ces critères et mettant en oeuvre des actions positives de soutien aux parents en difficulté ont ainsi pu être financés. En outre, les REAAP ont contribué à rapprocher les partenaires institutionnels et associatifs concernés par l'appui aux parents. Mais les actions menées n'atteignent pas toujours les parents en grande précarité qui, souvent, n'osent pas faire la démarche.

➤ Par ailleurs, accompagnant ces travaux et actions gouvernementales, plusieurs avancées législatives et réglementaires importantes ont vu le jour :

- la loi de juillet 1998 a, dans son article premier, lié protection de l'enfance et protection de la famille, rappelant ainsi que l'une ne peut aller sans l'autre. Elle a en outre inscrit l'exigence, d'une part, dès le placement, d'élaborer avec les parents un projet visant au retour des enfants dans les délais les plus rapides, d'autre part, d'évaluer dans le cadre des schémas départementaux des CHRS les besoins en accueil familial et d'y répondre, mais ces dispositions demeurent encore largement à appliquer ;
- la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale a affirmé que celle-ci « *est conduite dans le respect de l'égale dignité de tous les êtres humains* », interrogant ainsi particulièrement les conditions de mise en œuvre de l'assistance éducative ;
- le décret du 15 mars 2002 relatif à l'assistance éducative a mis en place des dispositions pour que soit mieux respecté le principe du contradictoire dans les procédures d'assistance éducative. Il permet notamment aux familles de consulter leur dossier 8 jours avant l'audience, même si les conditions d'exercice de ce droit restent à améliorer. Il impose également au juge d'informer immédiatement les familles sur les motifs de sa saisine.

Sur le terrain, ce contexte d'ensemble a contribué à susciter la réflexion de professionnels, de manière très variable selon les départements. L'accès des familles à leur dossier a entraîné une réflexion des travailleurs sociaux sur la manière dont ils parlaient de celles-ci dans leurs écrits. Plus largement, certains d'entre eux ont été amenés à s'interroger sur leur mission, leurs pratiques, la nature de leurs relations avec les familles, à la lumière des constats établis

notamment par le rapport de MM. Naves et Cathala. Ils ont conclu à l'importance de « *faire avec les familles* » et de ne pas s'en tenir à parler avec elles, dans une relation par nature inégalitaire. Ils ont souligné l'importance d'aborder les familles sans jugement ni suspicion, d'accepter de ne pas tout savoir sur elles, de se rendre disponible, de se sentir responsable de la protection de leurs droits et de faciliter leur expression essentielle à la construction, avec elles, d'une réponse. Cependant, les pratiques des travailleurs sociaux sont aussi liées aux choix budgétaires que font les institutions dont ils dépendent pour la mise en œuvre de certaines de leurs politiques. Ainsi, dans le domaine de la protection de l'enfance et notamment de la détection de la maltraitance, on a constaté que l'insuffisance du nombre de travailleurs sociaux expliquait que l'action soit plus orientée vers le contrôle, et donc le placement systématique, plutôt que vers la prévention et la promotion familiale. Ce constat, s'il est communément partagé, ne préjuge pas de certaines postures institutionnelles volontairement axées sur le contrôle.

Les familles d'accueil jouent également un rôle important lorsque le placement survient, puisqu'elles prennent en charge trois enfants sur cinq confiés à l'Aide sociale à l'enfance (ASE) par le juge. Leur mission se révèle exigeante car elle demande d'assurer à l'enfant l'environnement affectif dont il a besoin sans pour autant se substituer aux parents. Il s'agit au contraire :

- d'entretenir et développer les liens parents-enfants ;
- d'être très attentif au respect de l'autorité parentale, notamment concernant la scolarité et la santé de l'enfant, ainsi que certains choix religieux ;
- d'éviter que la différence de niveau de vie entre famille d'accueil et famille d'origine ne rende plus difficile le retour de l'enfant au sein de cette dernière.

Des familles d'accueil démontrent de manière exemplaire qu'il est possible d'assurer ces missions à condition de rechercher une coopération étroite avec les parents. Cette dynamique est notamment portée par l'Association nationale du placement familial (ANPF) qui rassemble des familles d'accueil et s'interrogeait, en introduction de ses dernières journées d'études, sur « *l'éthique politique qui reste à construire dans le domaine social* » pour « *faire société avec les usagers [...] parents et enfants* ».

Enfin, du côté des familles concernées, la réalisation par l'association « *Le fil d'Ariane* », avec le soutien du gouvernement, d'un guide « *Mon enfant est placé, j'ai des droits* » a représenté une avancée en favorisant l'appropriation par les parents de leurs droits.

CHAPITRE II :

LA MOBILISATION DES ACTEURS : PRÉSENTATION D'INITIATIVES POUR L'ACCÈS AUX DROITS ET À LA CITOYENNETÉ

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 : c'est ainsi qu'un Conseil général, se fondant sur l'objectif national d'égal accès de tous à la culture inscrit dans la loi, a initié un projet visant l'accès de tous aux lieux et pratiques culturels par la mise en place de moyens particuliers d'accompagnement. D'autres actions ayant les mêmes objectifs sont issues de démarches propres, sans référence à la loi de juillet 1998, mais leurs promoteurs ont pu trouver dans cette dernière une confirmation de leur démarche.

Ces actions sont très diverses mais ont en commun d'impliquer, le plus souvent, de multiples partenaires, tant au niveau du financement, du pilotage, que de la mise en œuvre. Elles révèlent la mobilisation d'acteurs de la société, mais en nombre encore insuffisant pour produire des changements significatifs à l'échelle du pays.

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. Certaines sont mentionnées au premier chapitre de ce rapport car elles viennent en appui de propositions pour l'accès aux droits fondamentaux. De nombreuses autres sont porteuses d'enseignement, dont quelques exemples peuvent être présentés ci-après. En matière d'éducation, notre assemblée se réfère aux actions qu'elle a décrétées dans le cadre de ses rapport et avis « *Favoriser la réussite scolaire* », dont certaines sont reprises au premier chapitre du présent rapport.

I - EMPLOI

A - PLATE-FORME DE SERVICES AUX ENTREPRISES (RHÔNE-ALPES)

Origine : démarche du service public de l'emploi sous l'impulsion du Préfet de région, du MEDEF et de la CGPME.

Objectif : sur trois sites pilotes, développement conjoint de services aux entreprises et aux salariés, par le biais d'initiatives partenariales rassemblées en plates-formes de services de proximité.

Partenaires : élus, pouvoirs publics, entreprises.

Financement : Etat, Conseil général, communauté de communes, commune et une association.

Public : les entreprises du bassin d'emploi et leurs salariés.

Descriptif de l'action : repérer des besoins non ou mal satisfaits des entreprises et de leurs salariés sur une zone d'activité, les fédérer pour les transformer en une demande solvable et apporter une réponse qui correspond à une offre de service de qualité, soit par l'intermédiaire d'entreprises existantes, soit par la création d'entreprises avec un accent mis sur l'embauche de personnes en difficultés professionnelles. Les entreprises se réunissent en commission et restent maîtresses du projet. La plate-forme est menée par des entreprises pour des entreprises, avec une personne chargée de mission qui fait le relais et centralise les informations.

Difficultés : difficultés à faire adhérer au projet les dirigeants des petites entreprises. Travail difficile de coordination et de médiation.

Eléments d'évaluation : plusieurs projets ont vu le jour ou sont en cours de réalisation : convention entre la Poste et des chefs d'entreprise pour une baisse du prix du courrier, mise en place d'un service de coursier, d'un service de gardiennage, mise en commun de l'entretien des espaces verts, projet de ramassage des déchets industriels, de création d'un restaurant inter-entreprises, d'accès des salariés à des services à domicile à prix réduit par la mise en place du Titre emploi service dans les comités d'entreprise, etc.

B - MISSION INSERTION ÉCONOMIQUE - MOBILITÉ (RHÔNE)

Origine : initiative du Plan local pour l'insertion et l'emploi de l'est lyonnais, à partir d'une étude statistique qui a révélé la corrélation importante entre mobilité et accès à l'emploi.

Objectif : favoriser la mobilité des personnes en recherche d'emploi ou en emploi précaire.

Public : personnes inscrites dans le dispositif PLIE.

Partenaires : l'entreprise « *Ecole* », l'association « *Innovation et Développement* », la Prévention routière, la Police nationale, le Syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise (SYTRAL), la Société lyonnaise des transports en commun (SLTC).

Descriptif de l'action :

- mise en place de plates-formes de location de deux roues ;
- mise en place d'une navette de transport à la demande ;
- initiation à la conduite de mobylette et au code de la route ;
- conventionnement permettant aux bénéficiaires du PLIE d'accéder à un tarif spécial pour les tickets et les abonnements de transport en commun (50% de réduction).

Eléments d'évaluation : sans ces dispositifs, les utilisateurs n'auraient pas pu se rendre aux offres d'emploi. Plus de 40% de ces utilisateurs ont aujourd'hui un contrat de travail de plus de six mois et sont sortis des dispositifs insertion (multiplication des possibilités de travail et de stage).

C - INSERTION PROFESSIONNELLE DES JEUNES (NATIONAL)

Origine : initiative du groupe industriel Suez.

Objectif : faciliter et organiser l'accès des jeunes à la vie professionnelle.

Public : jeunes à la recherche d'un emploi, souvent en situation d'échecs répétés ou touchés par des problèmes d'intégration.

Partenaires :

- la Lyonnaise des Eaux ;
- la Mission locale (pour l'association « *Cap Emploi* ») ;
- la Mission locale ou le PLIE, les services déconcentrés de l'Etat, les organismes de formation (pour les conventions d'insertion).

Financement : le groupe SUEZ.

Descriptif des actions :

- l'association « *Cap Emploi* » de Biarritz : entretiens en situation réelle d'embauche organisés par une émanation de la mission locale et animés par un responsable des ressources humaines de la Lyonnaise des Eaux à Biarritz, avec analyse de l'entretien et conseils ;
- les conventions locales d'insertion : conventions signées entre l'entreprise, la Mission locale ou le PLIE, et un organisme de formation. Mise en place d'un contrat de qualification ou d'apprentissage pour un jeune en difficulté d'insertion et motivé pour s'insérer. Double tutorat et formation alternée, pour l'acquisition des éléments fondamentaux de socialisation et de connaissance sur l'entreprise, pour une première expérience professionnelle et pour acquérir un savoir-faire correspondant aux besoins du marché.

Evaluation des actions :

- embauches de jeunes au sein de la Lyonnaise des Eaux grâce à l'association « *Cap Emploi* » ;
- mise en place de 17 conventions locales d'insertion sur l'ensemble de la France, qui ont permis à plus de 200 jeunes de trouver un emploi.

D - PROJET CONTRAT DE QUALIFICATION « *TECHNICIEN DES VIANDES* » (RHÔNE-ALPES)

Origine : initiative de plusieurs partenaires publics et privés de la région pour répondre aux difficultés de recrutement d'entreprises du secteur agroalimentaire.

Objectif : construire une formation en alternance permettant la qualification et le recrutement de véritables professionnels polyvalents dans le secteur de la viande, en s'appuyant sur le contrat de qualification adulte.

Public : personnes peu qualifiées et assez éloignées de l'emploi.

Partenaires : AGEFOS PME, DRTEFP, entreprises d'intérim et du secteur agroalimentaire.

Financement : formation financée par l'AGEFOS PME.

Descriptif de l'action :

- repérage des besoins du secteur et identification des postes à pourvoir ;
- recherche d'un organisme de formation, localement implanté et construction d'un parcours de formation qualifiante. Choix d'une formation innovante au contenu ouvert et reconnu par la convention collective ;
- validation du parcours de formation par la DDTEFP, formation des tuteurs en entreprise ;
- identification des candidats potentiels en recherche d'emploi et sélection par l'ANPE en choisissant de cibler très largement : aucun pré-requis n'a été exigé, hormis la capacité physique à tenir un poste exigeant ;
- communication pour valoriser le métier : élaboration d'une plaquette de présentation, organisation de réunions d'information ;
- organisation d'une visite d'entreprise pour présenter l'activité et les conditions d'exercice du métier, et recrutement.

Difficultés : les partenaires ont été confrontés à d'importants problèmes de vie sociale et de comportement de certains stagiaires, en conséquence de quoi l'ANPE a proposé de mettre en œuvre la « *prestation d'accompagnement dans l'emploi* », créée en 2001, au profit de ces nouveaux salariés.

Eléments d'évaluation : recrutement de 10 personnes, 9 sont restées. D'autres entreprises se sont déclarées intéressées et la démarche doit être renouvelée.

E - RESEAU DE PARRAINAGE DE JEUNES VERS LES FILIERES D'EMPLOI DU BATIMENT ET DES TRAVAUX PUBLICS (BTP)

Origine : initiative de l'ensemble de la branche du BTP-Retraite dans le cadre de ses structures régionales de protection sociale (PRO BTP).

Objectif : inciter des jeunes à rejoindre les filières du bâtiment et les soutenir dans leur formation et leur entrée dans la vie professionnelle. Concrétiser la solidarité inter-générationnelle sur laquelle sont fondés les régimes de retraite par répartition.

Public :

- jeunes en début de formation. La charte des parrains, appelés « *correspondants PRO BTP* », précise que « *l'accompagnement est destiné en priorité aux jeunes en difficulté sociale ou professionnelle* » ;
- retraités désireux de consacrer du temps aux métiers du bâtiment auxquels ils restent attachés.

Partenaires : missions locales, établissements scolaires, centres de formation pour apprentis, entreprises, structures régionales PRO BTP.

Descriptif des actions : une sensibilisation à la fonction de « *correspondant* » est effectuée par les équipes régionales PRO BTP. Les candidats signent une charte et sont mis en relation avec les structures locales en charge des jeunes. Les parrains des jeunes sont réunis régulièrement pour faire le point et échanger les expériences. En janvier 2003 il y avait 134 parrains présents dans cinq des neuf régions PRO BTP. La majorité des retraités du réseau sont en lien chacun avec un jeune, essentiellement à l'extérieur de l'entreprise. Leur rôle se distingue du « *tuteur* » qui lui est une personne de l'entreprise. Certains retraités du réseau effectuent des interventions dans le milieu scolaire ou encore dans des manifestations publiques (salons, olympiades ou forum divers).

Eléments d'évaluation : l'expérience se révèle positive tant pour les jeunes que pour les retraités. Elle répond à la fois à l'attente des structures de formation de jeunes à la recherche de débouchés et à la demande d'entreprises en recherche de main-d'œuvre. Le défi actuel est de développer le réseau de personnes retraitées, certainement nombreuses à être intéressées mais qu'il faut parvenir à rejoindre.

F - PARRAINAGE DE JEUNES (NATIONAL)

Origine du projet : Chambres des métiers.

Objectifs : faciliter l'accès ou le maintien dans l'emploi de jeunes rencontrant des difficultés d'insertion professionnelle en les faisant accompagner par des personnes bénévoles ayant la confiance des employeurs.

Public : les jeunes concernés ont entre 16 et 25 ans et connaissent des difficultés et des obstacles spécifiques à l'emploi : faible niveau de formation, milieu social défavorisé, image négative attachée aux quartiers qu'ils habitent, discrimination fondée sur leur origine, absence de réseau de relations pour une introduction auprès des employeurs.

Financements : les financements varient selon les régions : conseils régionaux, conseils généraux, municipalités, Fonds social européen, etc.

Descriptif de l'action :

- les parrains : hommes ou femmes, qui présentent des aptitudes de médiateur et manifestent la volonté de s'engager dans cette démarche, reconnus par les employeurs du fait de leur expérience professionnelle et/ou de leur participation à la vie locale. Qualités d'écoute et de dialogue, avec les jeunes d'une part, avec les employeurs d'autre part. La fonction de parrainage est principalement une fonction de médiation ;
- le réseau de parrainage : les parrains constituent entre eux et avec les jeunes un réseau de parrainage vers l'emploi. Le réseau permet d'identifier des emplois ne faisant pas l'objet d'un recrutement ouvert.

Les réseaux de parrains peuvent être montés par des structures associées. Les Chambres de métiers intéressées peuvent donc s'appuyer sur des partenaires tout en conservant la conduite du projet.

G - ACTION TERRITORIALE POUR L'INSERTION ET L'EMPLOI (POITOU-CHARENTES)

Origine du projet : initiative CFDT.

Objectifs : faire émerger à la fois l'offre et la demande de travail et d'emploi au sein d'un territoire :

- recomposer des filières professionnelles pour préparer la qualification utile des personnes, en établissant des relations nouvelles avec les entreprises (groupements d'employeurs et gestion prévisionnelle des emplois) ;
- à l'occasion des chocs de « *modernisation* », faire émerger des acteurs et des propositions à travers une pratique locale citoyenne ;
- avoir l'ambition d'un emploi, d'un droit du travail et d'une protection sociale pour tous, et pas seulement pour les salariés ;
- avoir une représentation des exclus et des précaires, avec lesquels les salariés et les syndicats doivent dialoguer.

Public : salariés, employeurs, chômeurs de la région Poitou-Charentes.

Descriptif de l'action : actions se déroulant à l'échelle du territoire :

- développement des groupements d'employeurs, notamment en zones rurales, qui permettent de séparer les notions d'emploi et de travail. Dans 5 cantons des Deux-Sèvres, 5 groupements d'employeurs organisent un recensement militant du volume des heures financables dans de nouvelles activités ;
- une structure unique, IRIS, regroupe 80% des entreprises d'insertion du territoire ;
- le Comité de bassin d'emploi de Bressuire a établi des fiches de métiers (listes de savoir-faire, avec toutes les compétences et aptitudes pratiques identifiées par les entreprises).

Difficultés : mobilisation inégale des acteurs.

Eléments d'évaluation : ces actions constituent une véritable expérimentation de l'action territoriale en mettant en adéquation l'offre et la demande, avec un souci des réalités sociales.

H - COMITÉS DE CHÔMEURS (NATIONAL)

Origine du projet : initiative CGT.

Objectifs : rejoindre des chômeurs, retisser des liens citoyens, soutenir leur lutte et créer des points de rencontre avec les salariés. Syndiquer les personnes privées d'emploi et les travailleurs précaires au sein d'une confédération, leur fournir un outil syndical pour leurs revendications.

Public : chômeurs et travailleurs précaires, syndiqués à l'origine ou non, qui découvrent parfois brutalement le parcours de la grande précarité, après avoir été touchés par un plan social, un licenciement ou la fin de leurs droits.

Descriptif de l'action : organisation spécifique faite par et pour les chômeurs.

- la CGT Chômeurs se bat pour ce qu'elle appelle les « *Dix droits* » (droit à l'emploi stable, qualifié et bien rémunéré, droit à un revenu décent pour tous les chômeurs, droit au logement, accès et maintien, droit à la formation diplômante, donnant accès à indemnisation et menant à l'emploi, droit à la santé, droit à la culture, droit aux transports, droit aux vacances, droit à la vie familiale, droit à la citoyenneté) ;
- les actions portent sur des revendications immédiatement accessibles face à un quotidien très difficile, mais aussi sur le système d'assurance chômage et la réinsertion professionnelle ;
- recherche de liens entre le syndicat d'origine et les comités de chômeurs dans le but que des salariés syndiqués s'investissent dans ces comités.

Eléments d'évaluation : augmentation du nombre de comités de chômeurs avec toutefois une variation permanente du nombre de personnes au chômage atteintes par ces comités. Un nombre significatif d'entre elles se syndique : récemment 11 000 étaient à jour de cotisation.

II - LOGEMENT

A - ASSOCIATION « *UNE FAMILLE, UN TOIT* » (ANGERS)

Origine : initiative des deux responsables actuels de l'association, face aux difficultés d'accès au logement des familles en grande difficulté.

Objectif : insertion par le logement.

Public : familles ou personnes seules sans logement stable, ayant eu en général plusieurs échecs de parcours dans le domaine du logement.

Partenaires :

- les familles et personnes seules suivies par l'association ;
- création en 2000 de l'association « *Anjou Insertion Habitat* » avec quatre autres associations et cinq organismes HLM, dont le but est de favoriser l'accès au logement sur le bassin d'habitat d'Angers par une meilleure coordination des actions.

Financement :

- pour « *Une famille, un toit* », Plan logement (mesures d'accompagnement social lié au logement), DDASS, CCAS d'Angers et de Trélazé ;
- pour « *Anjou Insertion Habitat* », MOUS (Maîtrise d'œuvre Urbaine et Sociale - Etat et Ville d'Angers), Etat (aide à la médiation locative), Plan Logement (gestion locative adaptée).

Descriptif de l'action : l'association gère une soixantaine de logements (25 temporaires et 35 définitifs mis à disposition de familles très défavorisées).

- accompagnement social des personnes sans logement ou mal logées, pour un projet de logement ;
- gestion locative adaptée, y compris pour des familles en logement non géré par l'association ;
- accompagnement des familles accueillies en logement temporaire, afin de construire avec elles un projet de relogement ;
- actions « *travaux* » avec les locataires visant à faire progresser leur prise de possession du logement, à les valoriser et à permettre une connaissance réciproque essentielle à la réussite de l'accompagnement ;
- concertation et partenariat permanents avec les familles afin de construire l'action à partir de leurs aspirations à toutes les étapes.

Difficultés :

- l'installation dans un logement, indispensable, ne peut cependant suffire à elle seule à enclencher un processus d'insertion ;
- besoin de temps pour chaque personne ou famille accueillie, afin d'assurer la réussite d'un projet de relogement ;
- difficulté à expliquer aux partenaires le contenu de l'action. Elle passe en particulier par une connaissance, une compréhension, une relation humaine dont l'importance n'est pas toujours perçue. Pourtant, c'est la qualité et la profondeur de ces éléments qui peut permettre de mettre les personnes en très grande difficulté en mouvement ;
- insuffisance des crédits publics pour faire face aux charges de l'association.

Eléments d'évaluation : les personnes et familles accèdent à un habitat définitif dans des conditions qui favorisent le maintien durable dans le logement. Ceci est rendu possible par un accompagnement proche et respectueux qui leur permet de cheminer : appropriation du logement et responsabilisation, confiance retrouvée et sentiment de sortir grandi et restaurées dans leur dignité par le fait d'avoir été considérées comme des partenaires à part entière.

B - ASSOCIATION « *LA PARENTHÈSE* » (HAUTS-DE-SEINE)

Origine : initiative en 1992 d'une assistante sociale et d'une éducatrice.

Objectifs : offrir la sécurité des besoins primaires, ce qui libère les familles et leur permet de souffler, de penser l'avenir de chacun de leurs membres et de retrouver leur autonomie. Il s'agit aussi d'assurer la protection de l'enfant par l'accueil, le soutien et l'insertion de sa famille.

Public : familles parmi les plus démunies dont les liens sociaux ont été rompus par la grande misère.

Financements : Conseil général Hauts-de-Seine, DDASS Hauts-de-Seine, Allocation de logement temporaire (ALT).

Descriptif de l'action : Il s'agit de prendre en charge la globalité des familles (60 en moyenne), dans un cadre prenant en compte les différentes étapes qui peuvent être nécessaires pour l'accès à un logement ordinaire :

- un hôtel social : lieu collectif d'accueil des familles ;
- des studios indépendants meublés ;
- des appartements « *passerelles* » autonomes ou copartagés pour un suivi plus long (18 mois en moyenne) ;
- des baux glissants.

Il s'agit d'aider la famille à définir son projet, d'aider l'enfant à retrouver sa place dans la famille, de travailler sur les relations entre les parents et les institutions, de soutenir la famille par certaines actions : halte-garderie, soutien scolaire, organisation de départ en vacances... L'équipe privilégie l'écoute, le respect, la durée et la liberté des familles.

Eléments d'évaluation : la plupart des familles quittent « *la Parenthèse* » pour un logement dans lequel elles peuvent reprendre une vie familiale normale.

III - SANTÉ

A - DES « ACTEURS BÉNÉFICIAIRES » AUX « ACTEURS PROFESSIONNELS » (RHÔNE-ALPES)

Origine : lancé dans le cadre du Programme régional d'accès à la prévention et aux soins (PRAPS).

Objectifs : démarche de travail permettant d'analyser la perception des difficultés d'accès à la prévention et aux soins par les populations, pour en produire un document de synthèse et formuler des propositions concernant les orientations du PRAPS.

Publics et partenaires :

- le Collège Rhône-Alpes d'éducation pour la santé et le Centre régional d'information et de prévention du sida (CRAES-CRIPS) ;
- trois « groupes ressources » situés dans des lieux d'hébergement ou de rencontre accueillant des personnes en difficulté dans le Rhône, en Haute-Savoie et en Isère.

Financement : PRAPS.

Descriptif de l'action : dans chaque groupe ressource, le CRAES-CRIPS a animé plusieurs rencontres sur la santé autour de 6 thèmes principaux : la prévention, la promotion de la santé, l'éducation pour la santé ; l'offre de soins ; la santé mentale et la souffrance psychique ; l'accès aux droits ; le travail en réseau ; l'information, la communication. Une rencontre entre les groupes a été proposée pour approfondir certaines réflexions et exprimer les thèmes sous forme de « théâtre image » et de photos. Les techniques d'animation adaptées ont permis au groupe d'avancer ensemble dans le projet. Un document de synthèse a été réalisé pour une large diffusion auprès des « acteurs professionnels ».

Eléments d'évaluation : ce travail de passage des réalités vécues à une réflexion et une analyse de groupe a fait ressortir différentes caractéristiques, destinées à devenir une sorte de grille de lecture des actions et programmes mis en œuvre dans le cadre du PRAPS. Un savoir s'est construit à travers une méthode s'inspirant des fondements de la loi d'orientation de juillet 1998.

IV - ACCÈS AUX DROITS

A - ACTION DES CAISSES DE MUTUALITÉ SOCIALE AGRICOLE (NATIONAL)

Origine : réflexion institutionnelle des élus de la MSA en 1998 sur le thème « *statut des personnes et précarité* » et décision que la lutte contre la précarité est l'une des priorités institutionnelles. Lancement fin 1999, d'un Plan institutionnel de lutte contre la précarité.

Objectif : permettre aux personnes en situation de fragilité ou de précarité avérée de se maintenir ou d'accéder aux droits fondamentaux (logement, santé, éducation, emploi, formation, culture etc.) d'une part et, d'autre part, prévenir le basculement dans une situation de précarité en agissant le plus en amont possible, dès la survenance d'un événement fragilisateur.

Public : personnes pouvant connaître un événement fragilisateur (décès, divorce-séparation, grave problème de santé, accident du travail, perte d'emploi, difficultés économiques de l'exploitation agricole, etc.) ainsi que personnes en situation précaire et groupes vulnérables (bénéficiaires de minima sociaux, salariés en emplois précaires, nouveaux agriculteurs installés sans Dotation jeune agriculteur (DJA), jeunes sortis du système scolaire sans diplôme, personnes isolées socialement et géographiquement, etc.).

Partenaires : Conseil Général, communes, Etat, CCAS, CPAM, CAF, associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, associations de développement local, organismes professionnels agricoles, organismes de formation, ANPE, ASSEDIC, structures d'insertion par l'activité économique, professionnels de santé, etc.

Description de l'action :

- système de veille sociale interne et externe à la MSA,
- procédures de travail transverses permettant une approche et un traitement global des situations détectées (droits, accompagnements spécifiques, orientation vers les organismes externes),
- informations personnalisées sur les droits (accès aux droits et anticipation de leurs ruptures),
- actions collectives de terrain à visée préventive ou curative dans les domaines de la santé, de la santé-sécurité au travail et de l'action sociale,
- implication dans des projets partenariaux de développement territoriaux (logement, santé emploi, services de proximité, etc.).

Difficultés : nécessité d'une mobilisation continue qui se heurte parfois au manque de temps et de moyens. Opposition fréquemment relevée entre impératifs de productivité (indicateurs COG) et personnalisation du service. Actions et approches des acteurs locaux encore trop cloisonnées à l'instar des

politiques publiques. Problématiques de la précarité et de l'exclusion fréquemment abordées sous un angle trop individuel et difficulté à faire s'articuler actions de lutte contre la précarité et politiques de développement local.

Eléments d'évaluation : intérêt du personnel pour la démarche, approche plus humaine des dossiers, attribution de droits jusqu'alors non ouverts, prises de contact avec des personnes jusqu'alors inconnues des services des caisses y compris des services sociaux, développement de partenariats et de réseaux de proximité, évolution des représentations de la précarité et de l'exclusion.

B - ACTION DES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES (NATIONAL)

Origine : démarche des CAF, en adéquation avec la Convention d'objectifs et de gestion qui lie la Branche à l'Etat.

Objectif : amélioration des procédures d'accès aux droits.

Public : personnes qui connaissent une grande instabilité de situation, familiale, professionnelle, sociale, géographique.

Partenaires : centres sociaux, centres d'hébergement, associations, maison de retraite, hôpitaux, etc.

Descriptif de l'action :

- amélioration des conditions d'accueil et de traitement des demandes : mise en place d'écrivains publics, d'accueil en langue des signes, adaptation des supports d'information (multi-langues, en braille, à destination des publics en difficulté...), possibilité de visite à domicile dans le cas de personnes à mobilité réduite, etc. ;
- recherche d'une plus grande proximité par la mise en place d'antennes locales dans les quartiers sensibles et de permanences dans les lieux où vivent et passent les personnes (associations, accueils de jour, centres d'hébergement, maisons d'arrêt, etc.) ;
- développement du partenariat avec les autres acteurs sociaux, services publics et de nombreuses structures. Notamment, participation à la création et au fonctionnement de dispositifs locaux de prévention du surendettement et de l'exclusion.

Difficultés : le développement des antennes locales et des permanences pose le problème des limites des missions d'une CAF et des coûts de gestion. Effet dissuasif de la dispersion des guichets.

Eléments d'évaluation :

- ces dispositifs permettent souvent d'éviter les interruptions de droits, d'accompagner les incidents de gestion des dossiers et d'anticiper les « sorties de prestation » parfois difficiles ;
- la déconcentration des accueils des CAF continue de progresser : actuellement, plus de la moitié des visiteurs sont reçus en dehors du siège central de la CAF.

C - PROJET « ACCÈS AUX DROITS, QUELLES AMÉLIORATIONS ? » (RHÔNE-ALPES)

Origine : initiative de la Mission régionale d'information sur l'exclusion (MRIE) en concertation avec de nombreuses institutions.

Objectif : à partir d'une réflexion associant institutions et usagers, parvenir à des propositions d'amélioration des procédures d'accès aux droits.

Publics et partenaires : des groupes d'usagers, des professionnels, des responsables d'institutions sociales (CAF, CPAM, CRAM, CCAS, Conseils Généraux, etc.), des responsables associatifs.

Descriptif de l'action :

- 1^{ère} étape : des groupes locaux d'usagers et de professionnels ont repéré et décrit les difficultés de leur vie quotidienne ;
- 2^{ème} étape : des cadres institutionnels et des responsables associatifs ont approfondi les pistes de travail de la première étape et ont fait des préconisations ;
- 3^{ème} étape : huit groupes d'usagers ont analysé les principales causes de difficulté d'accès aux droits à partir des constats de la première étape, puis ont formalisé des propositions et étudié les préconisations de la seconde étape.

Difficultés : difficulté d'expression des personnes, nécessité de travailler avec elles sur le passage de la revendication et du témoignage à la formulation de propositions.

Eléments d'évaluation :

- association équilibrée de la connaissance du vécu des milieux les plus défavorisés, de l'analyse des difficultés et de réflexions et propositions communes ;
- élaboration de nombreuses propositions concrètes d'amélioration des dispositifs existants et permettant de poser les enjeux et les limites du système actuel.

Une telle initiative a été possible parce que la MRIE avait tissé des liens avec de nombreux partenaires de la Région Rhône-Alpes au cours de ses dix années d'existence. Elle a acquis une forte reconnaissance, en tant que lieu ressource, pour tous ceux qui souhaitent repenser leur action à l'égard des personnes en situation de précarité ou de grande pauvreté.

V - EDUCATION ET CULTURE

A - ASSOCIATION « PROXIMITÉ » (CHAMPIGNY-SUR-MARNE)

Origine du projet : réponse de l'association à l'appel des Réseaux d'écoute, d'appui, d'accompagnement des parents (REAAP) sous l'impulsion d'une enseignante ayant longtemps travaillé sur le quartier et y habitant.

Objectifs : soutien à la parentalité, renforcement des liens entre les parents et l'école de leur enfant.

Public :

- population du quartier des Quatre Cités de Champigny-sur-Marne, situé en Zone d'urbanisation sensible (ZUS), constitué en majorité de foyers en grande précarité ;
- un collège, trois écoles maternelles et deux écoles primaires.

Partenaires : REAAP et les acteurs associatifs locaux

Financements : Etat (80% du salaire des adultes relais), municipalité de Champigny-sur-Marne (loyer du local, 20% du salaire des adultes relais), DDASS, politique de la ville, Conseil Général, CAF, FAS.

Descriptif de l'action :

- l'association organise des groupes d'échanges et de réflexion dans les différents établissements du quartier, autour de thèmes liés à l'éducation des enfants pour permettre aux parents de se connaître, de partager leurs préoccupations, leurs angoisses, leur savoir-faire, leurs expériences ;
- les groupes se réunissent dans les établissements scolaires, dans un cadre d'écoute, de respect mutuel et de confidentialité, garanti par un adulte relais et un psychopédagogue. Une garderie d'enfant, prise en charge par l'association, permet aux parents de participer au maximum. Après chaque rencontre, un compte-rendu est rédigé et mis à disposition de tous les parents de l'établissement ;
- organisation de spectacles avec les parents et les enfants, mise à disposition pour les parents et les enfants d'une bibliothèque d'ouvrages spécialisés, mise en place d'un « *Café des parents* » hebdomadaire dans chaque école, rencontres « *parents enseignants* », sorties de groupe... (actions différentes d'un établissement à l'autre). Permanences et rendez-vous individuels au local de l'association.

Evaluation de l'action :

- partenariat actif avec un noyau solide d'enseignants ; augmentation du nombre de personnes intéressées ; les parents se sentent reconnus et valorisés dans l'école et dans leur rôle de parent. Il comprennent mieux leurs enfants et s'adaptent à leurs besoins ; ils s'impliquent

davantage dans la vie scolaire et dans le quartier ; certains parents ont repris contact avec la lecture ou ont accepté un suivi psycho-éducatif pour leur enfant qu'ils avaient jusque là refusé ;

- les relations parents enfants sont meilleures, les regards des uns et des autres ont changé et sont plus tolérants. Les enfants sont moins agressifs, fiers de leurs parents, respectueux des consignes, apparaissent plus détendus et confiants envers l'institution scolaire ;
- l'aspect convivial et festif favorise le lien social entre les parents du quartier et entre les parents et les enseignants. Des amitiés, des soutiens et des réseaux d'entraide sont nés.

B - L'ÉCOLE DE LA DEUXIÈME CHANCE (SEINE-SAINT-DENIS)

Origine du projet : Chambre de commerce et d'industrie de Paris Seine-Saint-Denis.

Objectifs : apporter les moyens de reprendre pied à des jeunes en très grand échec scolaire, en formulant puis en réussissant un projet personnel professionnel débouchant sur un emploi durable. Remise à niveau des jeunes en fonction de leur projet et non d'une norme.

Public : jeunes de 18 à 25 ans, sortis depuis au moins deux ans du système scolaire sans diplôme ni qualification, volontaires pour retourner à l'école, ayant conscience de leur faible niveau et d'une insuffisance d'expérience.

Partenaires :

- comité de pilotage : Chambre de commerce et d'industrie de Paris, Chambre des métiers de Seine-Saint-Denis, Education nationale, MEDEF 93, villes concernées par l'implantation des écoles, Conseil Général de Seine-Saint-Denis, Conseil régional d'Île-de-France, Préfecture, DDTEFP, ANPE ;
- réseau d'entreprises partenaires constitué de plus de 50 entreprises de toutes tailles, artisanales ou industrielles.

Financements : communes, CCI, Conseil général, Conseil régional, FSE.

Descriptif de l'action :

- une école : des méthodes pédagogiques innovantes (individualisation de la formation et aspects collectifs), un accompagnement pour un projet pédagogique où le jeune est acteur de sa propre formation (accès au savoir, apprentissage de compétences, qualification), une démarche d'intégration sociale (existence de contraintes et d'obligations) ;
- fort partenariat avec les entreprises : présence d'intervenants d'entreprises, visites, stages en entreprise, formation en alternance. La finalité est le recrutement des jeunes par les entreprises ;
- volonté d'une validation des compétences personnelles et professionnelles, en partenariat avec les entreprises.

Eléments d'évaluation : 3 sites distincts en Seine-Saint-Denis, accueillant une centaine de jeunes, 15 sites en Europe (réseau européen). Action en cours de réalisation.

C - LUTTE CONTRE L'ILLETRISME AU SEIN DES ENTREPRISES (CHER)

Origine : initiative d'AGEFOS-PME.

Objectifs :

- sensibiliser les dirigeants de PME-PMI d'un bassin d'emploi aux conséquences de l'illettrisme sur la performance économique et sociale de l'entreprise ;
- mettre en place une offre de formation qualitative permettant l'acquisition des savoirs de base, seul moyen de s'adapter aux nouvelles technologies ;
- assurer l'accompagnement méthodologique des entreprises et des salariés ;
- répondre à terme à une pénurie de main-d'œuvre et aux difficultés de recrutement des PME.

Public : salariés des PME-PMI.

Partenaires : AGEFOS-PME, les chefs d'entreprises par l'intermédiaire d'un groupement d'employeurs, l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCI), la DRTEFP et le Conseil régional, un organisme de formation.

Financement : Fonds social européen.

Descriptif de l'action :

- élaborer un questionnaire d'enquête adressé à l'ensemble des entreprises du bassin d'emploi ;
- former les conseillers en formation à la problématique de l'illettrisme en entreprise pour identifier clairement les salariés concernés et leur niveau de difficultés ;
- sensibiliser les entreprises et réaliser un diagnostic au bénéfice des salariés ;
- mettre en place des actions de formation collectives ou individuelles pour remise à niveau des salariés ;
- évaluer et capitaliser les actions conduites.

Evaluation : l'expérience a mis en évidence l'importance d'un travail de fond sur la formation des salariés de bas niveaux de qualification. Pour impulser cette dynamique, AGEFOS PME et l'ANLCI ont signé en février 2002 une convention de partenariat et s'engagent ainsi à coordonner leurs actions et à multiplier leurs interventions au plus près du terrain « *pour répondre à la priorité nationale qu'est la mobilisation contre l'illettrisme* ».

D - ASSOCIATION « *ART ET DÉVELOPPEMENT* » (RHÔNE)

Origine : initiative associative.

Objectifs :

- proposer un lieu d'expression libre, accompagné par un peintre professionnel ;
- créer un lieu convivial en pied d'immeuble avec parents et enfants ;
- valoriser les enfants et leurs familles en exposant les travaux.

Public : les ateliers se déroulent dehors, dans des quartiers en difficulté. Ils sont libres et gratuits, accessibles d'abord aux enfants qui ne sont pas inscrits dans d'autres lieux.

Partenaires : centres sociaux, associations locales, écoles, lieux d'expositions permanentes.

Descriptif de l'action :

- chaque semaine du matériel de peinture est mis à disposition des enfants sur cinq lieux différents, au pied des immeubles, dans l'espace public. Des adultes accompagnateurs et un artiste peintre les accueillent avec respect et exigence de qualité. Les enfants qui viennent régulièrement peuvent voir l'évolution de leurs capacités. Les dessins sont encadrés dans des lieux publics où les parents sont invités ;
- un atelier est organisé dans la cour d'une école pour parents et enfants. Il est porté par le centre social, une éducatrice de jeunes enfants présente à l'école et une personne d'un réseau-ressource de lutte contre l'illettrisme.

Eléments d'évaluation : plusieurs ateliers ont vu le jour, des projets sont en cours, comme une artothèque (visites régulières dans les familles pour accrocher aux murs des peintures réalisées par les enfants). Les enfants et leurs familles sont valorisés. Les enfants créent un dialogue avec les animateurs, les autres enfants, les parents souvent présents et des habitants du quartier.

VI - PROMOTION PERSONNELLE ET FAMILIALE

A - MISSION LUTTE CONTRE LA GRANDE EXCLUSION (PARIS)

Origine : initiative de la RATP.

Objectifs : se porter au devant des personnes sans domicile pour leur proposer une orientation correspondant à leurs besoins ou à leur demande.

Public : personnes sans domicile fixe cherchant refuge dans le métro.

Partenaires : DASS, Ville de Paris, associations locales, Samu social de Paris.

Financements : RATP avec, pour les Espaces solidarité-insertion, la Ville de Paris et l'Etat.

Descriptif des actions :

- recueil social : une soixantaine d'agents volontaires vont au devant des personnes et leur proposent un transport vers un lieu d'accueil de jour ou un centre d'hébergement. Recherche d'une relation de confiance pour adapter la destination à chaque situation ;
- mission RATP-Assistance : agents formés ayant pour mission d'assurer le transport des personnes sans domicile qui le souhaitent vers des lieux d'accueil de jour ;
- mise à disposition de véhicules de la RATP pour les maraudes du Samu social de la Ville de Paris, service de soutien en fin de soirée, participation au plan « *grand froid* » (transport des personnes sans domicile) ;
- espaces solidarité-insertion : convention entre la RATP, l'Etat et la Ville de Paris ; 13 lieux, gérés par des associations, financés par les signataires de la convention, accueillent les personnes durant la journée et leur proposent différentes prestations (douche, aide à la recherche d'emploi, prestations médico-sociales...).

Eléments d'évaluation : importance de l'aspect relationnel avec des réponses individualisées. Ces actions représentent plus de 110 000 transports vers des lieux d'accueil par an. Depuis 1991, on observe quatre fois moins de personnes sans domicile sur le réseau de la RATP et beaucoup de ceux qui ne s'y trouvent plus reçoivent aujourd'hui un soutien en vue d'une réinsertion sociale.

B - LE PROGRAMME PAC ACTIFS (NATIONAL)

Origine : initiative de la MSA.

Objectif : retrouver confiance en soi, se mobiliser sur un projet personnel, social, voire professionnel.

Public : toute personne de 20 à 55 ans qui se retrouve dans une situation particulièrement difficile du fait d'une rupture dans sa trajectoire personnelle, familiale, sociale ou professionnelle. Population agricole ou non, salariée ou non, rurale ou urbaine.

Partenaires (différents selon les départements) : Conseil Général, ANPE, Délégation des droits de la femme, COTOREP, CPAM, centres sociaux, organismes de formation, associations d'insertion, etc.

Descriptif de l'action : travail en groupes de dix personnes, sur une dizaine de séances hebdomadaires de deux heures, dans un cadre qui permet l'écoute et l'expression libre, sans crainte d'être jugé. Exercices pour stimuler la mémoire et la curiosité, se réentraîner à compter et gérer, organiser et classer, dialoguer et communiquer. Le programme s'intègre dans un processus global de suivi social.

Eléments d'évaluation : permet de relativiser sa situation, de nouer des contacts, de se découvrir des centres d'intérêt, de reprendre confiance en soi et en ses capacités.

C - AGLAE, ASSOCIATION DE GESTION D'UN LIEU D'ACCUEIL ET D'ÉCOUTE
 (MAINE-ET-LOIRE)

Origine : en 1990, démarche de la MSA, du Conseil général et d'ATD-Quart Monde pour chercher un relais à l'action de préécole¹ menée dans une commune rurale. Elle a conduit à la création d'une association locale.

Objectifs : mener des actions auprès des familles des milieux défavorisés en priorité pour :

- l'éveil des tout-petits ;
- l'ouverture des familles vers l'extérieur ;
- le développement de solidarités locales.

Public : toutes familles pour le club des bébés, les familles en difficulté étant prioritaires pour les autres actions.

Financement : CAF, communes, Conseil général, DDASS.

Descriptif de l'action : accompagnement dans la vie quotidienne des familles rurales : relations parents-enfants, désir d'apprentissage et découvertes, appartenance à un collectif, prise de parole avec d'autres adultes et avec des professionnels. L'association assure le transport des participants. Trois axes particuliers :

- le club des bébés : pour des tout-petits accompagnés d'un parent. Moment de relation, de socialisation, d'expérimentation de jeux, de sensibilisation au langage et au monde des livres, dialogue autour des enfants. Facilite l'entrée en maternelle pour les enfants. Les familles appartiennent progressivement à un collectif ;
- les journées et ateliers rencontres : des mamans se rencontrent pour des activités diverses (cuisine, couture, bricolage...). Garderie pour les enfants. Favorise la rencontre, la possibilité de sortir de chez soi, de parler ;
- la promotion familiale : moments de rencontre en famille, sorties, temps de réflexion, rencontre avec les enseignants, préparation de départ en vacances...

Eléments d'évaluation : les actions contribuent à rompre l'isolement physique et moral des familles. L'association a choisi de s'appuyer sur leur désir d'une vie meilleure pour leurs enfants : les participants changent leurs comportements lorsqu'ils constatent les effets positifs pour leurs enfants. Les femmes disent ne participer à aucune autre action collective.

¹ Action, initialement animée par ATD Quart Monde, consistant à accueillir collectivement des parents avec leurs jeunes enfants, afin de les soutenir dans leurs responsabilités éducatives, et de leur permettre d'échanger et de tisser des liens entre eux.

D - PROJET « *AU BONHEUR DES FAMILLES* » (BEAUVAIS)

Origine : initiative d'une mère de famille du quartier déjà impliquée dans la vie associative, sous l'impulsion d'autres parents. Ce projet est porté par l'Association pour le développement local du quartier Saint-Jean (ADELE).

Objectifs : résituer les parents à leur place, rendre à chacun ses responsabilités, tant les parents que les enfants, permettre de prendre en main sa vie familiale, personnelle et conjugale.

Public : familles d'un quartier.

Financements : ville de Beauvais, CAF, FAS, DDASS.

Descriptif de l'action : lieu d'accueil ouvert où les gens passent prendre un café, lieu d'écoute pour se rencontrer, parler avec les élus, les responsables, les professionnels. Plusieurs actions sont développées :

- groupe de parole autour d'un psychologue (demande des parents pour comprendre comment offrir un avenir meilleur à leurs enfants) ;
- atelier de peinture sur soie qui crée des relations différentes ;
- sorties familiales organisées par les parents ;
- séjours familiaux en priorité pour les familles qui ne sont jamais parties en vacances ;
- soutien scolaire quotidien avec présence obligatoire et intervention des parents.

Difficultés : les familles les plus recluses n'ouvrent pas leur porte. Il y a un noyau dur de participants et il est difficile de toucher de nouvelles familles. Pour y réussir, chaque début d'année, chacun doit venir avec une autre personne.

Eléments d'évaluation : les familles puisent des forces dans ces liens, les amitiés se créent au sein du quartier, les gens se voient à l'extérieur et se conseillent mutuellement. Ils sont mis en situation d'assumer leurs responsabilités de parents. Ils acquièrent un autre regard sur eux-mêmes et sur les autres, se voient et sont vus comme étant capables de faire des démarches par eux-mêmes. Les liens parents-enfants sont renforcés, les enfants voient leurs parents différemment et en sont fiers.

VII - VIE SOCIALE ET CITOYENNETÉ

A - DÉMARCHE DE DIALOGUE AVEC LES USAGERS DU CCAS (BORDEAUX ET ANGERS)

Origine : initiative des municipalités.

Objectif : développer une citoyenneté active des usagers par un dialogue et une participation de ceux-ci permettant de faire évoluer les actions du CCAS.

Public : les usagers et les professionnels du CCAS.

Partenaires : les participants eux-mêmes, ce qui est une particularité du projet ainsi que la municipalité.

Descriptif de l'action : création de groupes de réflexion et de dialogue entre usagers et professionnels.

A Bordeaux, plusieurs groupes ressources d'usagers sont mis en place dans différentes structures publiques ou associatives fréquentées par ceux-ci. Ces groupes identifient des problématiques qui sont débattues une fois par mois dans un « *groupe citoyen* », constitué de manière stable autour d'une animatrice et rassemblant à parité des délégués des groupes ressources et des agents du CCAS volontaires. Une fois par trimestre, le « *groupe de dialogue citoyen* » réunit les membres du « *groupe citoyen* », l'adjointe aux affaires sociales et un administrateur du CCAS pour pousser plus loin la réflexion et susciter le cas échéant des décisions.

A Angers, un groupe exploratoire rassemblant usagers, agents du CCAS, et élus a défini une charte portant sur la compétence que devrait avoir un comité d'usagers, sa représentativité et son fonctionnement. La démarche a ensuite été présentée dans les quartiers, au travers d'un spectacle débat organisé par un groupe de théâtre et un organisme de formation (600 personnes y ont assisté). Un comité d'usagers rassemblant 50 personnes dont, notamment, 30 usagers, 6 agents du CCAS et 6 élus, est à présent installé. Après avoir formé ses membres et défini 3 thèmes de travail, il a engagé début 2003 sa réflexion qui doit aboutir à des propositions.

Difficultés : réticences et questionnements, tant du côté des usagers que des agents du CCAS.

Eléments d'évaluation :

- transformation des rapports entre usagers et professionnels, rupture du modèle assistant/assisté, changement de regard réciproque ;
- création par le CCAS de nouveaux outils mieux adaptés aux besoins des usagers (ceci est réalisé sur certaines questions à Bordeaux et en cours à Angers).

B - « CITOYENNETÉ EN MARCHE » (GRAND LYON)

Origine : initiative de dix Maisons des jeunes et de la culture (MJC) qui ont mis leurs moyens en commun

Objectifs :

- repérer, susciter, accompagner et valoriser des expériences locales qui favorisent l'accès des jeunes à la citoyenneté ;
- développer la participation aux consultations électorales ;
- produire une réflexion au sein des réseaux MJC sur la question de la citoyenneté ;
- capitaliser les savoirs et savoir-faire, dans une perspective d'essaimage et de formation des acteurs éducatifs.

Public : jeunes et adultes.

Partenaires : Direction départementale de la jeunesse et des sports (DDJS), le Conseil départemental de la jeunesse, le Conseil national de la jeunesse, le Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD), la préfecture du Rhône, la commission départementale d'accès à la citoyenneté, le CIDEM¹, des associations locales.

Financement : Préfecture du Rhône, Grand Lyon, DDJS, FASILD.

Descriptif de l'action :

- au niveau du terrain : chaque partenaire porte la responsabilité financière et pédagogique de son action. Des comités de pilotage locaux mobilisent les différents acteurs. Deux postes d'animateurs civiques ont été créés. Des enquêtes ont été réalisées ; des campagnes d'information ont été conçues avec des jeunes pour inciter les personnes à s'inscrire sur les listes électorales ; des actions de formation, des débats publics et un projet caravane qui circule dans les lieux publics avec des supports pour engager le débat avec les jeunes sur la question du vote, ont été organisés ;
- au niveau intercommunal : un comité de pilotage composé d'élus, de responsables locaux, conseillés par un sociologue, assure la coordination générale et le soutien des acteurs locaux par l'échange et l'analyse de pratiques.

Eléments d'évaluation :

- les comités de pilotage génèrent des idées et des actions nouvelles et créent une dynamique d'engagement et d'échange entre partenaires.

¹ Il regroupe 11 associations différentes (Animafac, ATD Quart Monde, la Conférence des MJC de France, la Fédération des centres sociaux et socioculturels de France, France nature environnement, la Ligue des droits de l'homme, la Ligue de l'enseignement, le Mouvement rural de jeunesse chrétienne, le Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples, les Scouts de France et le Comité français de l'UNICEF. Son objectif est de développer le civisme et l'engagement citoyen.

L'existence de nombreux projets pour le futur révèle cette dynamique : création d'un réseau d'espaces d'expression et d'action citoyenne (« *conseils locaux de jeunes* »), production d'analyses pour capitaliser les savoir-faire, organisation d'un séminaire européen ;

- un site internet a été créé et permet de témoigner publiquement des actions menées.

C - ENCOURAGEMENT À LA CITOYENNETÉ ACTIVE DES JEUNES ET DES SALARIÉS
(NATIONAL)

Origine : association « *Unis-Cité* », créée en 1994.

Objectif : faire évoluer les mentalités, rendre naturel et nécessaire que tous consacrent un temps à agir pour améliorer la vie dans la Cité.

Public : jeunes de 17 à 25 ans d'une part, salariés de l'entreprise Timberland d'autre part.

Partenaires : entreprises, en particulier l'entreprise Timberland, et « *Unis-Cité* ».

Financement : entreprises et fondations d'entreprises, Etat et collectivités territoriales.

Descriptif de l'action :

- engagement volontaire des jeunes, pendant neuf mois, à temps plein. Ils effectuent des actions de terrain par un renfort à des structures de solidarité existantes. Pendant un cinquième de leur temps, ils participent à un programme éducatif formalisé permettant une ouverture sur la société, une réflexion sur les actions menées et une préparation à l'insertion professionnelle. Ils sont indemnisés ;
- implication d'entreprises sur le terrain. L'entreprise Timberland offre la possibilité à tous ses salariés de passer jusqu'à cinq jours par an sur des actions de bénévolat. Ils peuvent participer aux actions de terrain menées par les jeunes volontaires, en se mêlant à leurs équipes (action auprès des enfants, des personnes sans abri, des personnes âgées...).

Eléments d'évaluation :

- action contre l'exclusion, pour relancer la cohésion sociale et le sens de la solidarité ;
- mobilise les salariés autour du réseau associatif et lève les barrières entre le monde de l'entreprise et les jeunes. L'entreprise offre un cadre pour agir et s'intègre dans son environnement social local ;
- expérience citoyenne et formatrice pour les jeunes.

D - PROGRAMME GLOBAL DE LUTTE CONTRE L'EXCLUSION (VÉNISSIEUX¹)

Origine : initiative de la mairie de Vénissieux sous l'impulsion du Centre régional des techniques avancées (CERTA)², suite à l'inscription dans le Contrat de plan Etat-Région 1994-1998 d'une ligne budgétaire pour la mise en place, à l'échelle de territoires, de « *programmes globaux de lutte contre l'exclusion* ».

Objectif : favoriser le retour à l'emploi par un parcours d'insertion sociale et professionnelle, donner aux personnes le temps de retrouver l'estime de soi et de se mobiliser sur un projet positif, dans un lieu neutre où elles peuvent s'exprimer.

Public : toute personne privée d'emploi ou travaillant irrégulièrement et/ou allocataire des minima sociaux, toute personne en situation d'échec, de perte de confiance en soi, souvent isolée et confrontée à des difficultés familiales, de santé...

Partenaires : le CERTA, l'Etat, la commune de Vénissieux, la CAF, le Conseil général, le Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations, les Missions locales, le Service public de l'emploi.

Financement : l'Etat, la Ville, la CAF, le Conseil général, le FASILD. Originellement, la Région finançait mais elle s'est désengagée, la ligne budgétaire du Contrat de plan état-région n'ayant pas été reconduite. La mairie de Vénissieux a permis la poursuite du projet par sa participation financière.

Descriptif de l'action :

- repérage des difficultés, analyse des besoins ;
- propositions de projets d'action par des commissions rassemblant habitants et professionnels concernés ;
- mise en œuvre des actions sous forme d'ateliers hebdomadaires qui visent en priorité l'expression au sein d'un groupe d'habitants et de professionnels. Différents travaux sont menés, à partir des attentes des personnes, sur les relations avec la CAF, sur l'accueil au CCAS et dans les structures sociales, sur l'éducation des enfants, sur la santé, sur la vie ensemble au sein du quartier et de la ville, etc.

¹ Un programme global de lutte contre l'exclusion est aussi mis en œuvre à Bron, autre commune de l'agglomération lyonnaise, avec également beaucoup de retombées positives.

² Le CERTA est une association, créée en 1984 et implantée dans le quartier des Minguettes, qui propose plus de trente formations diplômantes dans le secteur industriel et un atelier de pédagogie personnalisée. Initialement centré sur la formation, il a peu à peu découvert que l'accès à la qualification ne suffisait pas et a développé son action, en amont pour rejoindre les jeunes qui ne se présentaient pas, et en aval pour favoriser l'intégration de jeunes refusés à l'embauche en raison de leur nom ou de leur quartier d'origine. Il a également peu à peu élargi son action, au-delà des jeunes, à l'ensemble des habitants du quartier avec l'objectif de susciter une dynamique plus globale, ce qui l'a conduit naturellement à être candidat pour l'animation d'un programme global de lutte contre l'exclusion. Son conseil d'administration est composé de syndicalistes, d'élus municipaux, de représentants d'entreprise et d'universitaires.

La coordination et l'animation sont confiés au CERTA qui met à disposition une personne à temps plein.

Eléments d'évaluation :

- remotivation des participants, développement de la confiance en soi, engagement citoyen qui est allé jusqu'à l'organisation d'un colloque, en décembre 2002, pour partager cette expérience avec des professionnels et responsables institutionnels ;
- dynamique positive pour l'ensemble du quartier : les participants au programme sont devenus des personnes ressources pour les autres habitants ;
- changement du regard porté par les institutions et les professionnels sur les habitants, et réciproquement ;
- sollicitation des habitants participant au programme, par différentes institutions qui souhaitent les associer à la conception d'actions ou d'améliorations de leurs services (Conseil Général pour mettre en place une démarche d'information sur le RMI, CCAS pour l'élaboration d'un livret d'accueil sur les droits et démarches...). Amélioration concrète de certains services (CAF, CCAS...) ;
- la coordinatrice-animateuse a eu un rôle déterminant par sa motivation, par les relations de confiance qu'elle a su tisser avec les habitants, et par la manière dont elle a su faire évoluer l'action en fonction des attentes exprimées par ces derniers.

E - ASSOCIATION SHEBBA (MARSEILLE)

Origine : créée en 1986 par des jeunes femmes d'origine maghrébine des quartiers nord de Marseille.

Objectifs : permettre aux femmes d'origine maghrébine de sortir de l'exclusion et de la solitude.

Public : femmes d'origine maghrébine de tout âge, en priorité les femmes issues de milieux défavorisés qui vivent isolées.

Descriptif de l'action :

- lieu d'accueil chaleureux où des femmes, grand-mères, mères et filles se regroupent ;
- actions concrètes et spontanées : rencontre avec les intervenants sociaux, écrivain public, organisation de soirées et de voyages ;
- actions permanentes : conseils et permanence auprès des femmes, mise en place de parents relais, qui, un pied dans l'école, l'autre dans les familles, facilite la communication et sensibilise les parents aux enjeux de la réussite scolaire ;
- l'association est agréée lieu de formation : elle propose des cours d'alphabétisation et suscite la création de métiers de proximité (emplois familiaux, coiffure...) ;

Eléments d'évaluation :

- création de lien social : entre les générations qui se méconnaissent, entre les habitantes d'un quartier, entre les quartiers ;
- insertion professionnelle de dizaines de femmes qui n'avaient aucune chance de trouver un emploi ;
- insertion sociale des étrangers, apprentissage de la langue et de la culture française, prise d'initiative des femmes.

F - SOUTIEN À LA DYNAMIQUE SOCIALE DES QUARTIERS (REIMS)

Origine : démarche de l'UDAF de la Marne.

Objectif : soutenir la dynamique sociale créée par le Centre social, permettre aux bénéficiaires du RMI de s'y investir, soutenir les projets visant à l'ouverture du quartier sur l'extérieur.

Publics : habitants de deux quartiers.

Partenaires : l'UDAF, les centres sociaux, deux associations d'habitants des quartiers.

Descriptif de l'action :

- soutien à l'action des deux associations : encouragement à la prise de responsabilité, suivi technique, aide à l'organisation d'activités régulières pour les enfants, les jeunes et les adultes, de temps forts, de fêtes, etc. ;
- renforcement des liens entre les habitants - au travers de leurs associations - et les intervenants sociaux, les structures, les organismes logeurs, en favorisant la coordination des actions communes (par exemple les fêtes de quartier) ;
- suivi spécial pour les bénéficiaires du RMI afin qu'ils trouvent leur place dans ces associations ;
- médiatisation et communication à partir des actions des associations, en vue d'améliorer l'image du quartier.

Eléments d'évaluation : appropriation du quartier par les habitants, échanges de savoir-faire, les associations sont facilitatrices de liens sociaux, développement d'actions prenant mieux en compte toutes les composantes des quartiers.

G - ASSOCIATION « *SOLIDARITÉ LAÏQUE* » (NATIONAL ET INTERNATIONAL)

Origine : création en 1956 pour venir en aide aux réfugiés hongrois.

Objectifs : soutenir l'action contre les inégalités et l'exclusion en France et sur tous les continents, donner aux hommes les moyens d'être autonomes.

Partenaires : association loi 1901 qui regroupe 55 organisations : des mutuelles (MGEN, MAIF,...), des associations de tous les secteurs d'activités (EEDF¹, FRANCAS...), des syndicats (CGT-FO, UNSA-Education, Syndicat des enseignants,...) et des coopératives (CAMIF, OCCE²...).

Financement : dons et legs, les cotisations des organisations membres et leur participation à des actions ponctuelles, les subventions (collectivités locales, ministères...).

Descriptif des actions : toutes les actions de « *Solidarité laïque* » permettent l'accès aux droits fondamentaux.

- droit à l'éducation : construction d'écoles, fournitures et matériel, formation des enseignants, projets petite enfance, parrainages d'enfants...
- droit à la santé : programmes d'éducation sanitaire, accès à l'eau, à une alimentation saine, formation de personnels de santé...
- lutte contre l'exclusion et la discrimination (particulièrement en France) : programmes d'insertion par l'emploi, la formation, les loisirs, les vacances en famille, l'accès au logement, à l'alimentation, à la santé, à la culture...
- aide d'urgence : aide s'appuyant sur des partenaires locaux ;
- coopération pour le développement : appui à des partenaires de pays en voie de développement engagés dans des actions durables d'insertion sociale, économique, culturelle et civile des populations locales ;
- éducation au développement et à la solidarité : information de l'opinion, en particulier les jeunes et les enseignants sur les questions de développement, campagnes d'information (« *Demain le monde... le développement durable* » et « *La Semaine de la solidarité internationale* »), conférences, publications, outils pédagogiques, sessions de formation...

Eléments d'évaluation : travail en commun de nombreuses organisations pour l'éducation, la formation, le partenariat et l'appui à la société civile en France et dans le monde, actions de terrains et éducation à la citoyenneté.

¹ Eclaireuses éclaireurs de France.

² Office central de la coopération à l'école.

CONCLUSION

Les constats rassemblés dans le présent rapport confirment notre assemblée dans sa conviction que, si des avancées importantes sont survenues aux plans législatif et réglementaire, si des acteurs se sont mobilisés, beaucoup reste à faire pour parvenir à la participation civique et sociale de tous.

Alors que des progrès incontestables ont été réalisés dans le domaine de la santé, de nombreuses personnes et familles ne disposent toujours pas d'un logement décent, socle essentiel pour construire sa vie. L'acquisition des savoirs de base, l'accès à une qualification et à un emploi de droit commun, demeurent difficiles, voire très difficiles, pour une part conséquente des habitants de notre pays. Il en résulte que beaucoup de parents ne disposent pas des conditions matérielles et culturelles permettant de préserver l'unité familiale et de favoriser le développement de leurs enfants. L'accès au droit des personnes est entravé par leur isolement, le manque d'information, la complexité des dispositifs, l'insuffisance de lieux de recours facilement accessibles.

Pourtant, de multiples initiatives montrent qu'il est possible d'agir efficacement, à condition que tous les acteurs publics et privés, et en premier lieu les personnes concernées, rassemblent leurs compétences et leurs moyens autour de projets communs fondés sur des objectifs partagés. Il peut alors en résulter, à l'échelle d'un territoire, des dynamiques positives qui profitent à l'ensemble des habitants en favorisant le développement économique et social.

L'ensemble de ces constats permet à notre assemblée de dégager des repères pour l'action. Ainsi, la contribution du Conseil économique et social gardera une pertinence pour apprécier les avancées ou les régressions éventuelles des politiques, ainsi que pour accompagner tous ceux qui, sur le terrain, souhaitent s'impliquer.

Il importe, en premier lieu de prendre pleinement en compte la responsabilité collective du pays, affirmée par la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, de garantir, dans la loi et dans les faits, l'accès de chacun aux droits fondamentaux. C'est en effet ensemble que ces derniers peuvent assurer le respect de l'égalité dignité : si un seul vient à manquer, ce sont tous les autres qui sont fragilisés. Cette démarche suppose d'aller au devant des intéressés et de rechercher avec eux une progression continue en faisant se rejoindre logique institutionnelle et logique de la personne. En ce domaine de la garantie d'accès aux droits fondamentaux, le rôle de l'Etat à ses différents échelons de décision doit demeurer premier, même lorsque la mise en œuvre est décentralisée.

Il est, en deuxième lieu, essentiel de reconnaître les personnes en difficulté comme des interlocuteurs en adoptant une logique de confiance et non de défiance. Plus la situation se révèle grave, plus il convient de rechercher l'immédiateté d'application du droit en veillant à assurer en continuité sa mise en

œuvre administrative. De même faut-il assurer la continuité dans le versement d'allocations à caractère vital et respecter la transparence des conditions d'ouverture et d'attribution.

Il importe enfin, en s'appuyant notamment sur les conseils économiques et sociaux régionaux, de favoriser à l'échelle des territoires la rencontre entre habitants et acteurs économiques et sociaux afin de s'inscrire dans un développement local qui, dès la conception des projets, se fixe l'objectif de prendre en compte tous les habitants sans exclusive.

Ces repères pour l'action à venir trouvent une traduction immédiate dans les propositions formulées par notre assemblée dans son avis.

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

- Annexe 1 : Texte de la saisine pour un avis de suite sur la lutte contre l'exclusion : « *L'accès de tous aux droits de tous par la mobilisation de tous* » ;
- Annexe 2 : Liste des personnes auditionnées par la section des affaires sociales et des personnes rencontrées par le rapporteur et son équipe ;
- Annexe 3 : Définition de la grande pauvreté et conclusion issues de l'avis « *Grande pauvreté et précarité économique et sociale* », présenté au nom du Conseil économique et social par Joseph Wresinski en février 1987 ;
- Annexe 4 : Conclusion de l'avis « *Evaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté* », présenté au nom du Conseil économique et social par Geneviève de Gaulle Anthonioz en juillet 1995 ;
- Annexe 5 : Conclusion de l'avis sur l'*« avant-projet de Loi d'orientation relatif au renforcement de la cohésion sociale* », présenté au nom du Conseil économique et social par Geneviève de Gaulle Anthonioz en décembre 1996 ;
- Annexe 6 : Article 1^{er} et article 159 de la « *loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions* » du 29 juillet 1998 ;
- Annexe 7 : Principaux textes postérieurs à la loi du 29 juillet 1998 et participant à la mise en œuvre de son orientation ;
- Annexe 8 : Documents de référence ;
- Annexe 9 : Note technique sur l'individualisation du RMI ;
- Annexe 10 : Note technique sur les conditions d'incitation à la reprise du travail.

Annexe 1 : Texte de la saisine pour un avis de suite sur la lutte contre l'exclusion : « *L'accès de tous aux droits de tous par la mobilisation de tous* »

Saisine sur
*« L'accès de tous aux droits de tous,
 par la mobilisation de tous »*
(avis de suite)

(Décision du Bureau du 24 septembre 2002 - NS023910)

L'article premier de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 proclame que « la lutte contre les exclusions » est, en France, « un impératif national fondé sur le respect de l'égale dignité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la Nation ». Cette loi « tend à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous 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, de la protection de la famille et de l'enfance ». Tous les partenaires publics et privés sont appelés à participer à « la mise en œuvre de ces principes ».

Cette avancée démocratique a été initiée au Conseil économique et social, principalement grâce à l'étude d'Henri Péquignot et aux rapports et avis de Joseph Wresinski et Geneviève de Gaulle-Anthonioz. Fondés sur une expérience de terrain (en particulier des associations et des professionnels), confortés par les témoignages des populations concernées, ces travaux ont permis d'évaluer les mesures et politiques publiques de lutte contre la pauvreté, de formuler des propositions ayant une portée globale, et de proposer le contenu d'une loi d'orientation. Celle-ci est aujourd'hui devenue une loi de la République et a donné lieu à plusieurs autres textes essentiels avec, par exemple, la création de la Couverture maladie universelle. Notre assemblée a eu ainsi un rôle déterminant dans les choix politiques de plusieurs gouvernements et parlements successifs.

La compréhension des importantes difficultés rencontrées par des personnes et familles en situation de précarité ou de grande pauvreté, mais aussi par des acteurs de terrain, dans l'application effective du droit, a progressé. Cependant, à partir d'un bilan à établir, le Conseil se doit de reprendre l'initiative, car les effets des actions ne sont pas à la mesure des souffrances encore vécues par de très nombreuses personnes dans notre pays.

En effet, malgré des avancées significatives, la réalité demeure aujourd'hui préoccupante. Plusieurs millions de personnes n'accèdent pas, de manière durable et coordonnée, à l'ensemble des droits fondamentaux. Les personnes concernées sont encore trop rarement considérées comme des partenaires et interlocuteurs, eux-mêmes sujets de droits. Dans les faits, les partenaires institutionnels, économiques et sociaux, mentionnés dans la loi de juillet 1998,

ne sont pas encore impliqués à la hauteur d'un défi qui requiert la mobilisation permanente de tous.

Aussi, la section des affaires sociales pourra utilement élaborer, pour la fin du premier semestre 2003, un « *avis de suite* » concernant la politique de lutte contre les exclusions. Les évaluations et résultats d'expérimentations disponibles (enquêtes auprès de personnes ayant elles-mêmes un vécu d'exclusion et de professionnels, programmes de formation mutuelle entre personnes concernées et acteurs de terrain, évaluations associatives, travaux de l'Observatoire, du Conseil national de lutte contre l'exclusion, évaluation du gouvernement remise au Parlement...) apportent un recul sur l'efficacité des lois et des dispositions en vigueur. Ce nouvel état des lieux doit permettre de mesurer leur degré de mise en œuvre et leur impact, ainsi que le niveau de mobilisation des différents acteurs, afin de formuler les propositions nécessaires.

Ces propositions concourront à l'implication de l'ensemble de la société dans l'accès effectif de tous aux droits de tous, par la mobilisation de tous.

Annexe 2 : Liste des personnes auditionnées par la section des affaires sociales et des personnes rencontrées par le rapporteur et son équipe

Pour l'élaboration de ce rapport et avis, la section des affaires sociales a entendu les personnalités suivantes :

- Mme Dominique Versini, secrétaire d'Etat à la lutte contre l'exclusion ;
- M. Xavier Emmanuelli, ancien ministre, président du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées ;
- M. Bernard Seillier, sénateur-maire de l'Aveyron, président du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) ;
- M. Christian Proust, président du conseil général du Territoire-de-Belfort ;
- M. De Broissia, président du conseil général de Côte-d'Or ;
- M. Bruno Grouès, chargé de mission à l'UNIOPSS, coordinateur du collectif « *Alerte* » ;

Au cours d'une visite sur le terrain en Bretagne (18 et 19 février 2003) :

- M. Loïc Richard, directeur, et Mme Véronique Faucheux, chargée des relations avec les entreprises, Programme local d'insertion par l'économique (PLIE) de Rennes Métropole,

et, avec le concours du Mouvement ATD Quart Monde :

- des personnes et familles en situation de précarité ou de grande pauvreté rencontrées à leur domicile ;
- les participants à une Université populaire Quart Monde régionale sur le thème de l'évaluation de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions ;
- des personnes en situation de grande exclusion rejoignées, au travers d'actions culturelles, dans le canton d'Antrain et les acteurs institutionnels et associatifs ayant relayé ces projets dans le cadre d'activités ouvertes à toute la population.

Au cours d'une visite sur le terrain à Lille (25 mars 2003) :

- rencontre, organisée par la délégation Nord-pas-de-Calais du Secours Populaire Français, avec des personnes ayant elles-mêmes vécu des situations de grande précarité et devenues animatrices et responsables de projets et visite sur place des activités de la délégation régionale ;
- rencontre avec des personnels de services publics en situation d'accueil au guichet.

Tout au long de l'élaboration de ce rapport et avis, le rapporteur a effectué de nombreuses rencontres avec les organisations représentées au Conseil économique et social, en particulier pour prendre connaissance de leurs initiatives en matière de lutte contre la précarité et l'exclusion. Il a également rencontré successivement les personnalités suivantes entre juillet 2002 et mai 2003 :

- M. Bernard Bruhnes, consultant en entreprise, spécialiste sur l'évolution de l'emploi ;
- M. Gérard Kuster, directeur à la direction des ressources humaines, groupe Suez ;
- M. Vincent Delpuy, Mme Nicole Da Costa, sous-direction développement de l'activité et de l'emploi de la délégation à l'emploi ;
- rencontres organisées en région Rhône-Alpes par la Mission régionale d'information sur l'exclusion (MRIE) :
 - table ronde avec des partenaires sociaux (CFDT, CGT, UPA, CGPME, MEDEF) et des organismes acteurs de l'insertion sociale (l'Agence régionale pour la valorisation des initiatives sociales, ARAVIS, et le Plan d'action sur les sites, PASS, qui soutient les entreprises d'insertion) ;
 - table ronde avec des acteurs de terrain (PLIE, COORACE, URIOPSS/ALERTE, ALPINE, OPTIM-RESSOURCES, Secours Catholique).
- journée du collectif « *Alerte* » intitulée « *Bilan associatif de la politique de lutte contre l'exclusion* » telle qu'elle a été initiée par la loi d'orientation de juillet 1998 et le programme d'action de juillet 2001 et propositions pour un plan d'action contre l'exclusion ;
- Mme Maria Nowak, présidente de l'Association pour le droit à l'initiative économique (ADIE) ;
- M. Bernard Giraud, directeur Danone initiatives et Mme Agnès Berthet, déléguée Danone Initiatives ;
- M. Didier Ponsot, Secrétaire général de la Fondation des Caisses d'Epargne pour la solidarité ;
- M. Guy Fischer, Vice-Président du Sénat ;
- colloque de Vénissieux, organisé par le Centre régional des techniques avancées (CERTA), opérateur de formation et d'insertion par l'économie, présentant le programme global de lutte contre l'exclusion de Vénissieux par les différents acteurs impliqués ;
- M. Boubacar Macalou, responsable de l'insertion et de la qualification dans les bassins d'emploi de la Société Evian ;

- M. Jean-Louis Sanchez, délégué général de l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (ODAS) ;
- M. Jean-Michel Bélorgey, Conseiller d'Etat ;
- M. Pierre Naves, Inspecteur général des Affaires sociales, coauteur en juillet 2000 du rapport « *Accueils provisoires et placements d'enfants et d'adolescents* » ;
- M. François Desanti, responsable des Comités de chômeurs CGT ;
- Mme Marie-Thérèse Join-Lambert, présidente de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale de 1998 à 2002 ;
- M. Jean-Marie Marx, directeur général adjoint de l'ANPE ;
- M. Serge Géri, directeur de l'AGEFOS-PME Rhône-Alpes ;
- M. Jean-Marc Lafitte, délégué général de l'association Transfer à Bordeaux, initiatrice de l'Intervention sur l'Offre et la Demande (IOD) ;
- M. Jean-Pierre Rosenczveig, président du Conseil départemental de l'accès aux droits en Seine Saint Denis ;
- M. Bernard Stasi, Médiateur de la République, et M. Jacques Bernot, directeur des études du Médiateur ;
- M. Denis Gautier-Sauvagnac, vice-président du MEDEF et vice-président délégué général de l'UIMM, et M. Dominique de Calan, secrétaire général adjoint de l'UIMM ;
- M. Cyril Cohas-Bogey, secrétaire général de l'association Astrée ;
- M. Armindo Silva, responsable de la politique de l'emploi et du marché du travail, Délégation générale de l'emploi et des affaires sociales à la Commission européenne ;
- M. Fintan Farrell, responsable du réseau européen anti-pauvreté (EAPN) ;
- Mme Véronique Fayet, conseillère aux affaires sociales de la mairie de Bordeaux, initiatrice d'un groupe de dialogue citoyen (agents - usagers) dans le cadre du CCAS, vice-présidente du Conseil national des villes ;
- M. Gildas de Kerhalic, président d'honneur de l'Union nationale de la propriété immobiliare (UNPI) ;
- M. Marc Duheim, secrétaire général de l'UNSA-POSTES ;
- Mme Dominique Dujols, directrice des relations institutionnelles et du partenariat de l'Union sociale pour l'habitat (USH), et Mme Juliette Furet, conseiller technique à l'USH ;
- M. Jean-Marie Petitclerc, éducateur de rue, directeur de l'association Valdocco à Argenteuil, chargé de mission auprès du président du Conseil général des Yvelines ;

- Mme Marie-Claude Dejardin-Laloy, politiques transversales, projets et innovations de la RATP ;
- M. Bernard Collomb, président directeur général de Lafarge ;
- M. Richard Senghor, conseiller à la lutte contre l'exclusion, cabinet du Premier ministre ;
- M. Guillaume Sarkozy, président directeur général de l'entreprise Tissage de Picardie, vice-président du MEDEF ;
- M. Christian Combe, directeur de la Mission solidarité SNCF ;
- M. Olivier Jospin, directeur de l'école de la deuxième chance de Seine-Saint-Denis.

*

* * *

Que toutes ces personnes soient ici remerciées par le rapporteur ainsi que tous ceux qui ont contribué à l'élaboration de ces rapport et avis en particulier ses experts, M. Denis Prost et Mlle Anne-Cécile Maillet, et de nombreux membres et collaborateurs du Conseil économique et social, tout spécialement ceux de la section des affaires sociales et sa présidente Mme Paulette Hofman.

Annexe 3 : Définition de la grande pauvreté et conclusion, issues de l'avis « *Grande pauvreté et précarité économique et sociale* », présenté au nom du Conseil économique et social par Joseph Wresinski en février 1987

GRANDE PAUVRETÉ ET PRÉCARITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIALE

**Rapport et avis présentés
au nom du Conseil économique et social
par M. Joseph WRESINSKI
Session de 1987**

EXPOSÉ DES MOTIFS

I. – Définition de la grande pauvreté et des populations concernées

La précarité est l'absence d'une ou plusieurs des sécurités, notamment celle de l'emploi, permettant aux personnes et familles d'assumer leurs obligations professionnelles, familiales et sociales, et de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte peut être plus ou moins étendue et avoir des conséquences plus ou moins graves et définitives. Elle conduit à la grande pauvreté, quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle devient persistante, qu'elle compromet les chances de réassumer ses responsabilités et de reconquérir ses droits par soi-même, dans un avenir prévisible.

CONCLUSION

La plupart des propositions qui viennent d'être avancées s'inscrivent dans le cadre de politiques sectorielles correspondant aux grandes subdivisions de l'action administrative. Elles partent de la constatation que les instances qui mettent en application ces politiques (éducation, emploi, logement, santé, etc...) sont les mieux placées pour détecter les exclusions dans leur domaine d'intervention et pour y apporter de réelles solutions. Les organes qui conduisent effectivement les politiques sectorielles peuvent ainsi mettre en place, dans chacun des domaines de vie les plus importants, des dispositifs de résistance à la grande pauvreté et à l'exclusion.

Il est clair toutefois qu'il s'agit d'enrayer la grande pauvreté et la paupérisation caractérisées par des cumuls de précarités dans plusieurs domaines. Aussi les politiques à mettre en œuvre doivent obéir à une cohérence d'ensemble. Elles doivent porter leurs effets simultanément et durablement, dans l'ensemble des domaines concernés, pour aboutir effectivement à un résultat global.

A cet égard, le Conseil économique et social insiste particulièrement sur la nécessité d'une étroite collaboration entre les différents partenaires engagés dans la lutte contre la pauvreté (Etat, collectivités locales, associations, organismes

sociaux...) tant au niveau local que national pour assurer une bonne coordination des interventions.

Notre assemblée souhaite en conséquence la création d'une instance de coordination interministérielle, placée auprès du Premier ministre, qui serait chargée de l'animation, de la coordination, du suivi, et de l'évaluation des mesures expérimentales proposées dans cet avis.

Au terme de ces expérimentations et de leur évaluation, des mesures nouvelles d'ordre législatif (loi d'orientation, lois de programmation...) ou réglementaire selon les cas devraient être prises pour permettre un traitement global et permanent de la pauvreté et de la précarité économique et sociale.

Seraient alors ainsi réunies les conditions propres à permettre :

- à ceux qui sont dans la grande pauvreté d'en sortir véritablement ;
- à ceux qui sont en voie de paupérisation de ne pas y tomber ;
- aux uns et aux autres d'en être durablement préservés grâce à une conception plus exigeante de la solidarité de la part d'un nombre croissant de citoyens.

Il s'agit là d'une nouvelle étape sur la voie d'un développement plus solidaire au sein de notre société conférant à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale le caractère d'une priorité nationale engageant le pays tout entier. A ce titre, l'application des mesures proposées constitue un objectif auquel tous les défenseurs des droits de l'homme devraient s'attacher.

Annexe 4 : Conclusion de l'avis « *Evaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté* », présenté au nom du Conseil économique et social par Geneviève de Gaulle Anthonioz en juillet 1995.

ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES, DE LUTTE CONTRE LA GRANDE PAUVRETE

**Avis présenté au nom du Conseil économique et social
par Geneviève de GAULLE ANTHONIOZ
Session de 1995**

Tout au long des travaux d'évaluation et de l'élaboration de cet avis, l'expérience et la pensée de ceux qui vivent dans des situations de grande pauvreté ont été présentes. C'est à partir d'elles qu'il a été bâti.

Que nous disent ceux qui vivent dans des conditions inacceptables ? C'est qu'ils ne parviennent pas ou peu à accéder à leurs droits. Ces droits leur sont certes reconnus théoriquement dans notre République mais, pour qu'ils puissent y parvenir, il faut d'abord une volonté politique forte et suffisamment durable. Mais il faut aussi l'adhésion de notre société qui affirme le principe de l'égalité entre tous les citoyens.

C'est pourquoi le Conseil économique et social, prenant appui sur les travaux réalisés et par delà les propositions dont il est porteur, propose l'adoption d'une loi d'orientation qui donnerait leur pleine efficacité aux actions conduites pour éradiquer la grande pauvreté et prévenir l'exclusion.

Dans le même temps, le gouvernement a rendu publique la décision de promulguer dans les mois à venir une telle loi. Cet engagement gouvernemental retient en la circonstance toute l'attention du Conseil économique et social. Il estime que l'élaboration de cette loi devrait s'inspirer très largement du présent avis et que ce projet de loi devrait lui être soumis.

Cette loi devra répondre à l'attente, non seulement des professionnels et des associations engagés sur le terrain pour combattre la pauvreté, mais de l'ensemble des citoyens qui voient augmenter le nombre des exclus et redoutent que les situations de précarité ne s'accumulent et ne portent ainsi gravement atteinte à la cohésion sociale. En outre, cette loi devra aussi prendre en compte la situation des populations de l'Outre-Mer qui, en termes de pauvreté et de précarité, appelle une attention particulière.

La nécessité pour une démocratie de garantir à chacun des possibilités d'intégration et de participation demande une meilleure connaissance de ces situations par tous, et en particulier par les élèves et les étudiants, pour prendre conscience qu'elles sont des atteintes aux Droits de l'homme.

C'est dans cette enceinte même qu'avec Joseph WRESINSKI, le Conseil économique et social avait franchi une étape vers un développement plus solidaire au sein de notre société, en proposant que la lutte contre la grande pauvreté et l'exclusion sociale devienne une priorité nationale.

La France qui s'est toujours voulue exemplaire dans ce domaine doit continuer à montrer la voie. C'est ce qu'attend d'elle la communauté internationale pour laquelle la lutte contre la pauvreté est «*un objectif primordial*».

Annexe 5 : Conclusion de l'avis sur l'*« avant-projet de Loi d'orientation relatif au renforcement de la cohésion sociale »*, présenté au nom du Conseil économique et social par Geneviève de Gaulle Anthonioz en décembre 1996.

AVANT-PROJET DE LOI D'ORIENTATION RELATIF AU REFORCEMENT DE LA COHESION SOCIALE

**Avis présenté au nom du Conseil économique et social
par Geneviève de GAULLE-ANTHONIOZ**

Session de 1996

CONCLUSION

Depuis longtemps, le Conseil économique et social a affirmé sa volonté que soit tournée la page des réponses d'assistance pour ouvrir celle des droits de l'homme. L'objectif de garantir l'accès de tous aux droits fondamentaux que proclame l'avant-projet de loi d'orientation relatif au renforcement de la cohésion sociale constitue, à cet égard, un véritable tournant dans la mise en œuvre des principes qui fondent notre République.

Notre Assemblée souhaite ardemment que soient dégagés les moyens humains et financiers correspondant à l'ambition du texte qui lui a été soumis afin de « *garantir une égalité réelle des chances à tous les citoyens* ».

Celle-ci passe impérativement par une politique active de prévention des exclusions dans tous les domaines et une vigilance constante apportée à l'accès de tous aux politiques générales. Il s'agira en particulier de prévoir des étapes et des parcours de promotion des familles et de promotion professionnelle et culturelle. A ce titre, la formation représente un enjeu capital : qu'il s'agisse de celle des personnes privées de droits ou de celle des professionnels auxquels ils ont à faire.

« *Si tous les êtres, et les plus humbles, n'entrent pas dans la cité, je reste dehors ...* » écrivait Jules Michelet.

C'est la philosophie qu'exprime l'article premier de l'avant-projet de loi. Cet « *impératif national* » s'applique à la société tout entière. Chaque citoyen en ressent profondément la nécessité, l'Etat devant assumer sa juste part conformément à son rôle de garant de la cohésion sociale.

Telle est l'ambition que le Conseil économique et social souhaite voir concrétisée, prochainement, dans une loi d'orientation. Il demeurera vigilant sur la mise en œuvre effective de cette loi.

Annexe 6 : Article 1er et article 159 de la « *loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions* » du 29 juillet 1998

LOI D'ORIENTATION CONTRE LES EXCLUSIONS 29 JUILLET 1998

**J.O n° 175 du 31 juillet 1998 page 11679
Loi no 98-657 du 29 juillet 1998
d'orientation relative à la lutte contre les exclusions**

Article 1er

La lutte contre les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égale dignité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation.

La présente loi tend à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous 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, de la protection de la famille et de l'enfance.

L'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics dont les centres communaux et intercommunaux d'action sociale, les organismes de sécurité sociale ainsi que les institutions sociales et médico-sociales participent à la mise en œuvre de ces principes.

Ils poursuivent une politique destinée à connaître, à prévenir et à supprimer toutes les situations pouvant engendrer des exclusions.

Ils prennent les dispositions nécessaires pour informer chacun de la nature et de l'étendue de ses droits et pour l'aider, éventuellement par un accompagnement personnalisé, à accomplir les démarches administratives ou sociales nécessaires à leur mise en œuvre dans les délais les plus rapides.

Les entreprises, les organisations professionnelles ou interprofessionnelles, les organisations syndicales de salariés représentatives, les organismes de prévoyance, les groupements régis par le code de la mutualité, les associations qui œuvrent notamment dans le domaine de l'insertion et de la lutte contre l'exclusion, les citoyens ainsi que l'ensemble des acteurs de l'économie solidaire et de l'économie sociale concourent à la réalisation de ces objectifs.

En ce qui concerne la lutte contre l'exclusion des Français établis hors de France, les ministères compétents apportent leur concours au ministère des affaires étrangères.

Article 159

Le Gouvernement présentera au Parlement, tous les deux ans à compter de la promulgation de la présente loi, un rapport d'évaluation de l'application de cette loi, en s'appuyant en particulier sur les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Les personnes en situation de précarité et les acteurs de terrain seront particulièrement associés à cette évaluation.

Annexe 7 : Principaux textes postérieurs à la loi du 29 juillet 1998 et participant à la mise en œuvre de son orientation

**Principaux textes
postérieurs à la loi de juillet 1998
et participant à la mise en œuvre de son orientation¹**

- Loi n° 98-1163 du 18 décembre 1998 relative à l'accès aux droits et à la résolution amiable des conflits.
- Décret n° 99-104 du 12 février 1999 portant création d'un comité interministériel de lutte contre les exclusions.
- Loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 relative à la création de la Couverture maladie universelle.
- Loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité.
- Loi n° 2000-242 du 14 mars 2000 relative aux volontariats civils institués par l'article L. 111-2 du code du service national et à diverses mesures relatives à la réforme du service national.
- Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration.
- Loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage.
- Décret n° 2000-635 du 7 juillet 2000 modifiant le code de la construction et de l'habitation et relatif à l'aide personnalisée au logement.
- Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.
- Loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale.
- Loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale.
- Décret n° 2002-361 du 15 mars 2002 modifiant le nouveau code de procédure civile et relatif à l'assistance éducative.

¹ Ne sont pas énumérés ici les nombreux textes d'application de la loi de juillet 1998, mais uniquement les textes qui n'en relèvent pas directement.

Annexe 8 : Documents de référence

- Philippe Joutard, « *Grande pauvreté et réussite scolaire, changer de regard* », rapport au ministre d'Etat, ministre de l'Education nationale et de la Culture, octobre 1992 ;
- Commissariat Général du Plan, « *Les Services publics et les populations défavorisées. Evaluation de la politique d'accueil* », juin 1993 ;
- Collectif Alerte, « *Pacte contre la pauvreté et l'exclusion* », mars 1995 ;
- Robert Castel, « *Les Métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat* », Fayard, 1995 ;
- Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), « *Accès aux droits, non-recours aux prestations, complexité* », Recherches et Prévisions, mars 1996 ;
- Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts (CSERC), « *Les inégalités d'emploi et de revenus* », décembre 1996 ;
- Olivier Delclevé, « *Expérimentation de dialogue avec les clients démunis* », rapport d'EDF-GDF Services Nancy Lorraine, 1996 ;
- Leandro Despouy, « *La Réalisation des droits économiques, sociaux et culturels* », rapport final sur les droits de l'Homme et l'extrême pauvreté présenté au Conseil économique et social des Nations Unies, Commission des droits de l'Homme, 1996 ;
- Marie-Thérèse Join-Lambert, « *Chômage : mesures d'urgence et minima sociaux. Problèmes soulevés par les mouvements de chômeurs en France fin 1997 – début 1998* », rapport au Premier ministre, mars 1998 ;
- Denis Prost, « *Refuser la misère à l'échelle d'un pays : une lecture de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions* », Editions Quart Monde, 1998 ;
- Claude Pair, « *L'école devant la grande pauvreté, changer de regard sur le Quart Monde* », Hachette Education, 1998 ;
- Conseil national de la consommation, « *Prévention des situations de surendettement* », avis de décembre 1998.
- Ouvrage collectif, « *Le croisement des savoirs. Quand le Quart-Monde et l'Université pensent ensemble* », Editions de l'Atelier, 1999.
- Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et de la statistique (DREES), « *L'aide sociale à l'enfance : davantage d'actions éducatives et de placements décidés par le juge* », Etudes et résultats, janvier 2000 ;

- Jacques Freyssinet, « *Plein emploi, droit au travail, emploi convenable* », revue de l'Institut de recherches économiques et sociales (IRES), mars 2000 ;
- Jean-Michel Bélorgey, « *Minima sociaux, revenus d'activité, précarité* », Commissariat général du plan, mai 2000 ;
- Pierre Naves et Bruno Cathala, « *Accueil provisoire et placement d'enfants et d'adolescents : des décisions qui mettent à l'épreuve le système français de protection de l'enfance et de la famille* », rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et de l'Inspection générale des services judiciaires (IGSJ), juin 2000 ;
- Laure de la Bretèche, Blanche Guillemot et Michel Thierry avec la collaboration de Bénédicte Jacquey-Vazquez, « *Premier bilan de la mise en oeuvre de la loi relative à la lutte contre les exclusions* », rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), juin 2000 ;
- Serge Paugam, « *La disqualification sociale : essai sur la nouvelle pauvreté* » et « *Le salarié de la précarité* », Presses universitaires de France, 2000 ;
- Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, rapport 2000 ;
- Maryse Marpsat, Jean-Marie Firdion, « *La rue et le foyer : une recherche sur les sans-domicile et les mal-logés dans les années 1990* », Travaux et documents de l'Institut national d'études démographiques (INED), 2000 ;
- François-Paul Debionne, « *La santé par la dignité* », Editions de l'Atelier, Editions Quart-Monde, 2000 ;
- Direction de l'animation, de la recherche, des études et de la statistique (DARES), « *Premières synthèses* » relatives au contrat de qualification adulte, mars 2001 ;
- Jean-Pierre Deschamps, « *Le contradictoire et la communication des dossiers en assistance éducative* », rapport au Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, mars 2001 ;
- Pierre Naves, rapport du groupe de travail « *famille et pauvreté* », mars 2001 ;
- Paul Bouchet, Dominique Charvet et Bertrand Fragonard, rapport de la Commission de réforme de l'accès aux droits et à la Justice, mai 2001 ;
- Commission nationale consultative des droits de l'homme, avis sur les placements d'enfants en France, juillet 2001 ;
- Thomas Amosse, Anne Doussin, Jean-Marie Firdion, Maryse Marpsat, Thierry Rochereau, « *Vie et santé des jeunes sans domicile ou en*

- situation précaire », Centre de Recherche, d'Etude et de Documentation en Economie de la Santé (CREDES), septembre 2001 ;*
- PRAPS Rhône-Alpes, « *Des acteurs bénéficiaires aux acteurs professionnels, éclairage sur les orientations du PRAPS 2000-2003 à partir de l'expression de groupes de personnes en situation précaire ou exclues* », septembre 2001 ;
 - Geneviève de Gaulle Anthonioz, « *Le secret de l'espérance* », Fayard Editions Quart Monde, septembre 2001 ;
 - Claude Roméo, « *L'évolution des relations parents-enfants-professionnels dans le cadre de la protection de l'enfance* », rapport à la Ministre déléguée à la famille, à l'enfance et aux personnes handicapées, octobre 2001 ;
 - Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, actes du colloque « *La création d'entreprise par des publics en situation d'exclusion* », novembre 2001 ;
 - Laurence Gay, « *Les Droits-créances constitutionnels* », thèse de doctorat en droit, Université d'Aix-Marseille, 15 décembre 2001 ;
 - Céline Rouquette, « *Départ en vacances : la persistance des inégalités* », INSEE, 2001 ;
 - IGAS, « *Les institutions sociales face aux usagers* », rapport annuel 2001 ;
 - Médiateur de l'éducation nationale, rapport 2001 ;
 - Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, rapport 2001-2002 ;
 - Odile Saugues, rapport préparatoire du Conseil national de l'habitat sur la mise en place d'un couverture logement universelle, janvier 2002 ;
 - DREES, « *L'accès aux soins des bénéficiaires de la CMU* », Etudes et résultats, janvier 2002 ;
 - Yves Robineau, « *Les mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand* », rapport du Conseil national de l'évaluation et du Commissariat général du plan, mars 2002 ;
 - Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, « *Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusion – Evaluation du dispositif de prévention des expulsions locatives* », mai 2002 ;
 - Mary Daly, « *Accès aux droits sociaux en Europe* », rapport adopté par le Comité européen pour la cohésion sociale du Conseil de l'Europe, mai 2002 ;
 - DREES, « *La CMU au 31 mars 2002* », Etudes et résultats, juillet 2002 ;

- DARES, « *Premières informations et premières synthèses* » relatives au dispositif TRACE, août 2002 ;
- Centre de recherche sur la politique, l'administration, la ville et le territoire (CERAT), « *Le Non-recours aux services de l'Etat. Mesure et analyse d'un phénomène méconnu* », septembre 2002 ;
- Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, « *Vers un droit au logement opposable* », rapport annuel, octobre 2002 ;
- Caisse nationale d'allocations familiales, Direction des statistiques, des études et de la recherche, « *L'essentiel* » relatif aux bénéficiaires du RMI, octobre 2002 ;
- DREES, « *Les dépenses d'aide sociale des départements en 2001* », Etudes et résultats, octobre 2002 ;
- Mouvement ATD Quart Monde, « *Devenir mutuellement partenaires* », enquête d'évaluation de la loi d'orientation de juillet 1998, novembre 2002 ;
- Mission régionale d'information sur l'exclusion de Rhône-Alpes (MRIE), « *Accès aux droits, quelles améliorations ?* », novembre 2002 ;
- Collectif Alerte, « *Propositions pour un plan d'action contre l'exclusion* », novembre 2002 ;
- Conseil national des villes, « *Pour une réforme des finances locales* », avis de décembre 2002 ;
- DARES, « *Premières informations et premières synthèses* » relatives à l'activité du réseau des missions locales et des PAIO en 2000, décembre 2002 ;
- Commission nationale consultative des gens du voyage, rapport annuel 2002 ;
- Haut comité de santé publique, « *La santé en France* », rapport 2002 ;
- Claire Brisset, rapports 2000, 2001 et 2002 de la Défenseure des enfants ;
- Centre de recherche sur les enjeux contemporains en santé publique (CRESP), « *La discrimination dans l'accès aux soins* », 2002 ;
- Ministère de l'Education nationale, « *L'état de l'école* », 2002 ;
- Médiateur de la République, rapport 2002 ;
- Ouvrage collectif, « *Le croisement des pratiques - Quand le Quart Monde et les professionnels se forment ensemble* », Editions Quart Monde, 2002 ;
- Collectif Alerte, « *Réactions au projet de plan de renforcement de la lutte contre l'exclusion* », janvier 2003.

- Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), avis de juin 1999 à mai 2003, notamment avis de janvier 2003 relatif au plan national de renforcement de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion et de mai 2003 relatif au projet de loi portant décentralisation du RMI et créant un revenu minimum d'activité ;
- Jean-Michel Defromont, « *Fati* », Editions du Rouergue, Editions Quart-Monde, 2003.

*
* * *

Avis, rapports et études du Conseil économique et social

- Henri Péquignot, « *La lutte contre la pauvreté* », étude présentée au nom de la section des affaires sociales, Conseil économique et social, septembre 1978 ;
- Joseph Wresinski, « *Grande pauvreté et précarité économique et sociale* », rapport et avis présentés au nom de la section des affaires sociales, Conseil économique et social, février 1987 ;
- Geneviève de Gaulle Anthonioz, « *Evaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté* », rapport et avis présentés au nom de la section des affaires sociales, Conseil économique et social, juillet 1995 ;
- Geneviève de Gaulle Anthonioz, « *Avant-projet de loi relatif au renforcement de la cohésion sociale* », avis présenté au nom de la section des affaires sociales, Conseil économique et social, décembre 1996 ;
- Alain Chauvet, « *La protection de l'enfance et de la jeunesse dans un contexte social en mutation* », rapport et avis présentés au nom de la section des affaires sociales, Conseil économique et social, mars 1998 ;
- Jean-Christophe Le Duigou, « *Endettement et surendettement des ménages* », rapport et avis du Conseil économique et social, février 2000 ;
- Daniel Lorthiois, « *Mutations de la société et travail social* », rapport et avis présentés au nom de la section des affaires sociales, Conseil économique et social, mai 2000 ;
- Hubert Brin, « *Famille et insertion économique et sociale des adultes de 18 à 25 ans* », rapport et avis présentés au nom de la section des affaires sociales, Conseil économique et social, mars 2001 ;

- Jeannette Gros, « *Santé et nouvelles technologies de l'information* », rapport et avis présentés au nom de la section des affaires sociales, Conseil économique et social, avril 2002 ;
- François Grandazzi, « *Le droit du travail : les dangers de son ignorance* », rapport et avis présenté au nom de la section du travail, mai 2002 ;
- Claude Azéma, « *Favoriser la réussite scolaire* », rapport et avis présentés au nom de la section des affaires sociales, Conseil économique et social, octobre 2002 ;
- Evelyne Pichenot, « *Quelles compétences sociales, quels acteurs dans une union européenne élargie ?* », rapport et avis présentés au nom de la section des relations extérieures, Conseil économique et social, octobre 2002 ;
- Jean-Marcel Bichat, « *Les groupements d'employeurs : un outil pour la croissance et l'emploi ?* », rapport et avis présenté au nom de la section du travail, Conseil économique et social, novembre 2002 ;
- Pierre Duharcourt, « *La conjoncture au second semestre 2002* », rapport et avis présenté au nom de la section des problèmes économiques généraux et de la conjoncture, Conseil économique et social, janvier 2003.

Annexe 9 : Note technique sur l'individualisation du RMI

MESURE PROPOSÉE

Alors que le RMI est aujourd’hui attribué globalement à la famille selon un barème qui tient compte de la composition familiale, la proposition développée dans l’avis consiste à **verser le RMI individuellement** à chaque parent ou adulte de plus de 25 ans dont les ressources sont inférieures au montant du RMI pour une personne seule, la prise en compte des charges liées aux enfants étant reportée sur les prestations familiales. Comme pour l’Allocation de solidarité spécifique (ASS), **Le RMI ne serait progressivement plus versé** lorsque les revenus du ménage atteignent un certain plafond (à déterminer en tenant compte d’un chiffrage précis de la mesure).

Avec les niveaux actuels du RMI et des prestations familiales, une telle réforme entraînerait un **gain de pouvoir d’achat pour les couples** aujourd’hui allocataires du RMI¹. De la même manière que deux personnes salariées, deux personnes allocataires du RMI verrraient leur situation financière s’améliorer lorsqu’elles se mettent en ménage, puisque leurs revenus demeureraient inchangés alors qu’elles n’auraient plus qu’un seul logement à assumer. Par contre, **les parents isolés touchant le RMI² perdraient en pouvoir d’achat³** ce qui appelle une réponse. Deux solutions sont envisageables :

- la **suppression de la condition d’âge sur les enfants pour l’attribution de l’API**, qui permettrait aux actuels parents isolés bénéficiaires du RMI de toucher celle-ci ;
- la mise en place d’une **prestation familiale pour couvrir les charges liées au premier enfant - ou dernier enfant au foyer - quel que soit son âge**.

¹ A l’exception cependant des couples ayant 7 enfants ou plus qui perdraient en pouvoir d’achat, le RMI évoluant plus favorablement que les allocations familiales en fonction du nombre d’enfants. Cette situation, bien que marginale, devrait cependant être prise en compte.

² Il s’agit des parents dont tous les enfants ont plus de trois ans et qui, en conséquence, n’ont plus droit à l’API lorsqu’ils sont isolés depuis plus d’un an.

³ Puisque, par exemple, un parent seul avec un enfant et bénéficiant d’une aide au logement ne toucherait plus que le RMI individuel (362 euros) au lieu du RMI pour deux personnes (519 euros).

LES AVANTAGES DE LA PROPOSITION

Elle met un terme aux effets négatifs du mode de calcul familialisé du RMI, notamment :

- complexité qui rend les revenus difficilement compréhensibles et prévisibles (alors que, lorsqu'on a très peu de ressources, il est essentiel de pouvoir prévoir)¹ ;
- gain à la reprise du travail dépendant de la configuration familiale², les barèmes par enfant du RMI et des allocations familiales suivant des progressions différentes. Ainsi, il n'existe pas d'allocation familiale au premier enfant alors que le RMI augmente dès le premier enfant. Les configurations familiales les plus « favorables » aux allocataires du RMI sont invoquées pour refuser toute augmentation substantielle de ce dernier, alors que son montant actuel ne permet pas de vivre ;
- pénalisation financière à la mise en ménage : un RMI couple est nettement inférieur à 2 RMI individuels. Aujourd'hui, certains pères en arrivent à quitter le domicile, en se faisant par exemple héberger par leurs parents, pour pouvoir bénéficier du RMI pour une personne seule et apporter ainsi un revenu supplémentaire à leurs enfants ;
- tensions accrues au sein du couple, liées à la conjonction du manque d'argent et du fait qu'un seul revenu est versé pour les deux conjoints. Par ailleurs, celui qui n'est pas nommément l'allocataire peut se percevoir comme n'apportant rien à sa famille et vivant à ses crochets. Les hommes sont particulièrement concernés par ces situations qui les humilient et peuvent les conduire à couper les liens familiaux ;
- baisse du revenu des parents lorsque leurs jeunes commencent à gagner un peu d'argent, alors qu'il est souvent difficile d'obtenir que ceux-ci participent aux frais de la famille à hauteur de cette baisse ;
- suspension du RMI pour l'ensemble de la famille lorsque l'allocataire est incarcéré.

¹ Les allocations familiales sont entièrement déduites ; l'allocation pour jeune enfant (APJE) vient s'ajouter au RMI pendant la grossesse et jusqu'au mois de naissance inclus, ensuite elle est déduite ; l'Aide Personnalisée au Logement (APL) est déduite pour un montant forfaitaire ; la majoration pour âge des allocations familiales n'est pas du tout déduite ; etc. Indépendamment de ces modalités diverses et complexes de prise en compte, le fait même que certaines prestations soient soustraites est déjà en soi difficilement compréhensible : « *on nous reprend d'une main ce qu'on nous donne de l'autre.* » disait une personne interviewée dans le cadre de l'avis du CES de juillet 1995.

² En dépit de la logique : il n'y a pas de raison que le gain apporté par la reprise du travail soit lié à la configuration familiale, il ne devrait dépendre que du niveau de salaire.

L'individualisation du RMI permettrait en outre de **respecter le principe d'accès de tous au droit commun** : les allocataires du RMI réintégreraient le système ordinaire des prestations familiales au lieu d'être soumis à un barème spécifique. Par ailleurs, elle **développerait la dynamique d'insertion** puisque chaque conjoint aurait son propre contrat d'insertion.

LES RISQUES DE LA MESURE

Si le dispositif renforce l'incitation à la reprise du travail lorsque les deux conjoints sont sans emploi, on peut craindre une certaine désincitation dans la situation particulière où l'un des conjoints touche un salaire, tandis que l'autre, ne travaillant pas, perçoit le RMI. Pour ce dernier, la plus value engendrée par une reprise du travail est en effet moindre que s'il ne touchait pas le RMI. Ce risque doit cependant être relativisé pour plusieurs raisons :

- la plus-value, même moindre, est loin d'être négligeable pour une famille dont le budget est modeste, particulièrement si l'emploi repris est à plein temps ;
- l'évolution actuelle qui tend à systématiser les contrats d'insertion en renforçant le volet insertion professionnelle, entraîne que le RMI ne devrait pas pouvoir se transformer en salaire parental. Si le conjoint sans emploi demande à percevoir le RMI, il s'engage dans une dynamique qui doit lui permettre de faire évoluer sa situation ;
- le nombre de familles concernées devrait être limité par le fait que certaines, qui vivent actuellement sur un seul salaire modeste mais n'ont jamais perçu le RMI et n'ont pas l'habitude d'être en contact avec les travailleurs sociaux, ne demanderont pas le RMI par fierté ou parce qu'elles ne sont pas en recherche d'insertion.

*
* * *

En tout état de cause, la mise en œuvre de l'individualisation du RMI nécessitera un suivi particulier afin d'évaluer, en particulier, son impact sur l'insertion professionnelle et les relations familiales.

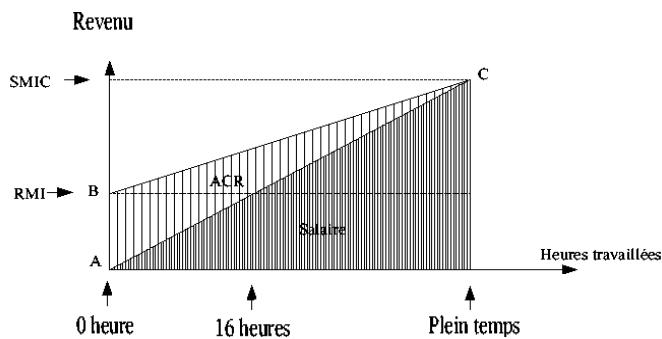
Annexe 10 : Note technique sur les conditions d'incitation à la reprise du travail

La présente annexe vise à préciser les propositions développées dans l'avis pour rétablir, à l'attention des titulaires de minima sociaux, un intérêt à la reprise du travail dès la première heure travaillée. Il s'agit de situer les enjeux d'une telle réforme en montrant comment des dispositifs actuellement complexes et dissuasifs peuvent être profondément simplifiés.

MESURE PROPOSÉE

Le principe, selon lequel toute heure travaillée doit apporter un supplément de revenu, remet en cause la manière dont les revenus d'activité sont pris en compte dans le calcul du RMI. En effet, aujourd'hui, passée la période d'un an de cumul entre ces revenus et le RMI, une personne qui travaille pour un salaire inférieur ou égal au RMI – par exemple deux jours par semaine payés au SMIC horaire – n'en tire aucun bénéfice : tout son salaire étant déduit du RMI, ses ressources totales sont ramenées au montant du RMI.

Pour assurer que toute heure travaillée apporte un supplément de revenu, le dispositif le plus simple et le plus juste consiste à faire progresser le revenu proportionnellement au nombre d'heures travaillées, selon le schéma suivant.



Commentaire du schéma

- une personne ne travaillant pas touche le RMI (point B : heures travaillées = 0, revenu = RMI)
- une personne travaillant à plein temps payée au SMIC horaire touche le SMIC mensuel (point C : heures travaillées = plein temps, revenu = SMIC mensuel)

La ligne reliant B à C représente donc la façon dont les revenus devraient évoluer en fonction du nombre d'heures travaillées, pour que la personne ait intérêt à travailler, même une heure. Celle reliant A à C représentant l'évolution du salaire, la zone qui sépare ces deux lignes (hachures verticales espacées) fait apparaître, en fonction des heures effectuées, le montant de l'allocation à verser.

Celle-ci diminue avec le nombre d'heures travaillées et devient nulle lorsque la personne, travaillant à plein temps, touche le SMIC mensuel.

Cette allocation a été étudiée et proposée par M. Roger Godino en février 1999 dans une note de la fondation Saint-Simon intitulée « *Pour une réforme du RMI* », sous le nom d' Allocation compensatrice de revenu (ACR) .

Si la personne a un salaire horaire supérieur au SMIC, on peut envisager un mécanisme identique : tant que son salaire mensuel est inférieur au SMIC mensuel, elle perçoit l'ACR. Dès qu'elle dépasse ce montant, elle ne la perçoit plus (le schéma est identique à celui ci-dessus, si ce n'est que la notion de « plein temps » est remplacée par celle de « durée de travail procurant un revenu mensuel égal au SMIC »).

Un mécanisme de plafonnement en fonction du revenu du couple, analogue à celui de l'ASS, pourrait être mis en œuvre pour éviter que des ménages aux ressources importantes ne perçoivent l'ACR.

LES AVANTAGES DU DISPOSITIF

- Il est « **moral** », car il rétribue immédiatement la reprise du travail et fait croître le revenu avec le nombre d'heures travaillées.
- Il est **juste** : deux personnes qui effectuent le même nombre d'heures de travail, payées au même salaire horaire, touchent les mêmes revenus (aujourd'hui, avec le mécanisme de cumul sur un an RMI-salaire qui majore temporairement les revenus, deux personnes qui effectuent le même travail peuvent avoir des revenus différents, si l'une bénéficie du cumul et l'autre travaille sans être dans aucun dispositif).
- Il devrait nettement **réduire le nombre des travailleurs pauvres**, du fait qu'il apporte un complément de revenu aux salaires inférieurs au SMIC mensuel. Ainsi, une personne seule travaillant aujourd'hui à mi-temps et payée au SMIC horaire se trouve sous le seuil de pauvreté. Elle ne le serait plus avec l'ACR.
- Il est **simple**, le montant de l'ACR pouvant être calculé directement à partir du montant du salaire : L'ACR doit valoir le RMI quand il n'y a pas de salaire, elle doit être nulle quand le salaire est égal au SMIC net mensuel et elle régresse de manière linéaire entre les deux¹.

¹ Cela conduit à la formule : $ACR = RMI \times (1 - \text{salaire net mensuel} / \text{SMIC net mensuel})$. Dans le cas d'une personne seule qui touche une aide au logement, le RMI est de 362 euros. Avec un SMIC net de 910 euros, on obtient : $ACR = 362 - 0,4 \times \text{salaire net mensuel}$. Ainsi, chaque personne peut prévoir, dès l'instant où elle connaît son salaire mensuel, combien elle va toucher d'ACR.

Le mécanisme de cumul disparaîtrait avec la mise en place de l'ACR, représentant une simplification considérable. Sans aller plus avant dans les détails, il apparaît que, combinée avec l'individualisation du RMI¹, l'ACR apporterait une simplification encore beaucoup plus importante du fait qu'elle se situe également dans une logique individuelle.

LES RISQUES DU DISPOSITIF ET PRÉCAUTIONS À PRENDRE

Les principaux risques que présentent l'ACR sont les suivants :

- elle pourrait constituer un encouragement à une politique de bas salaires pour les travailleurs à temps partiel : le fait que le salaire de ces derniers soit complété par l'ACR pourrait démobiliser les employeurs vis-à-vis de possibles augmentations ;
- pour la même raison, elle pourrait inciter au développement du temps partiel imposé, devenu plus « supportable » par les salariés ;
- certains craignent que ce dispositif n'entraîne, à terme, une remise en cause du SMIC. Il faut cependant noter que, dans le mécanisme de l'ACR, le SMIC constitue une référence et qu'il n'est pas question de verser l'allocation pour les salariés à plein temps, le SMIC jouant à l'égard de ces derniers le même rôle qu'aujourd'hui.

Ces risques sont réels **si la situation de bénéficiaire de l'ACR se pérennise** pour un grand nombre de salariés. Aussi, il apparaît que la mise en place de l'ACR devrait nécessairement s'accompagner de dispositions visant à **assurer aux salariés la sortie du dispositif**, c'est-à-dire l'accès à un emploi procurant un revenu mensuel au moins égal au SMIC. Ces dispositions devraient faire l'objet d'une négociation entre l'Etat et les partenaires sociaux qui aurait, en tout état de cause, l'avantage d'aborder de front la question du développement du travail précaire et des réponses à y apporter.

¹ Cf. annexe 9.

TABLE DES SIGLES

AAH	: Allocation adulte handicapé
ACR	: Allocation compensatrice de revenu
ADELE	: Association pour le développement local du quartier Saint Jean
ADIE	: Association pour le droit à l'initiative économique
AEMO	: Action éducative en milieu ouvert
AIVS	: Agence immobilière à vocation sociale
ALT	: Allocation de logement temporaire
AME	: Aide médicale d'Etat
ANCV	: Agence nationale des chèques vacances
ANLCI	: Agence nationale de lutte contre l'illettrisme
ANPF	: Association nationale du placement familial
API	: Allocation de parent isolé
ASE	: Aide sociale à l'enfance
ASS	: Allocation de solidarité spécifique
CAD	: Centre d'aide à la décision
CAF	: Caisse d'allocations familiales
CCAS	: Centre communal d'action sociale
CCI	: Chambre de commerce et d'industrie
CDAD	: Conseil départemental de l'accès au droit
CEC	: Contrat emploi consolidé
CEL	: Contrat éducatif local
CERTA	: Centre régional des techniques avancées
CES	: Contrat emploi-solidarité
CFE	: Centre de formalités des entreprises
CHRS	: Centre d'hébergement et de réadaptation sociale
CMU	: Couverture maladie universelle
CNAJ	: Conseil national de l'aide juridique
CNE	: Conseil national de l'évaluation
CPAM	: Caisse primaire d'assurance maladie
CQA	: Contrat de qualification adulte
CRAES-CRIPS	: Collège Rhône-Alpes d'éducation pour la santé et le Centre régional d'information et de prévention du sida

CREDOC	: Centre de recherches, d'études et de documentation sur la consommation
CREPS	: Centre de recherche sur les enjeux contemporains en santé publique
DARES	: Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DDJS	: Direction départementale de la jeunesse et des sports
DJA	: Dotation jeune agriculteur
FASILD	: Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations
FENALI	: Fédération nationale des ateliers de lutte contre l'illettrisme
FSE	: Fonds social européen
FSL	: Fonds de solidarité logement
GPLI	: Groupe permanent de lutte contre l'illettrisme
IGAS	: Inspection générale des affaires sociales
IOD	: Intervention sur l'offre et la demande
IUFM	: Institut universitaire de formation des maîtres
MJC	: Maison des jeunes et de la culture
MJD	: Maison de justice et du droit
MRIE	: Mission régionale d'information sur l'exclusion
PAP-ND	: Programme d'action personnalisé pour un nouveau départ
PARE	: Plan d'aide au retour à l'emploi
PASS	: Permanence d'accès aux soins de santé
PDALPD	: Plan départemental pour l'accès au logement des personnes défavorisées
PFIL	: Plate-forme d'initiative locale
PNAI	: Programme national d'action pour l'inclusion
PRAPS	: Programme régional d'accès à la prévention et aux soins
REAAP	: Réseau d'écoute, d'appui et d'accompagnement aux parents
REP	: Réseau d'éducation prioritaire
RMI	: Revenu minimum d'insertion
SBI	: Solde bancaire insaisissable
SCOP	: Société coopérative de production

SIAE	: Structure d'insertion par l'activité économique
SLTC	: Société lyonnaise des transports en commun
SPNDE	: Service personnalisé pour un nouveau départ vers l'emploi
SYTRAL	: Syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise
TIP	: Titre interbancaire de paiement
TRACE	: TRajet d'ACCès à l'Emploi
TUP	: Titre universel de paiement
ZEP	: Zone d'éducation prioritaire
ZUS	: Zone d'urbanisation sensible