

**Conseil National des politiques de Lutte
contre la pauvreté et l'Exclusion sociale
Préparation de la Conférence Nationale de Lutte contre l'Exclusion**

RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL

DROITS FONDAMENTAUX

ACCES, EXERCICE, RECOURS

Président : Philippe Nogrix (Sénateur de l'Ille-et-Vilaine)
Vice-Président : Bruno Grouès (UNIOPSS – ALERTE)
Rapporteur : Julien Damon (CNAF)

Juin 2004

SOMMAIRE

Introduction.....	3
I. La problématique de l'accès aux droits	3
II. Les propositions du groupe de travail.....	4
III. Trois propositions fondamentales et trois demandes.....	5
(I) Renforcer les droits et garantir leur effectivité	7
Garantir l'effectivité des droits consacrés par la loi contre les exclusions.....	8
Garantir l'effectivité du droit de se voir proposer une offre d'emploi.....	10
Renforcer l'accès des demandeurs d'emploi à la formation tout au long de la vie.....	11
Rendre effectif l'accès à la formation tout au long de la vie pour les salariés en situation d'illettrisme.....	12
Accompagner vers la formation les jeunes en situation d'illettrisme repérés lors de la JAPD	13
Renforcer le droit à l'éducation	14
Renforcer l'accès aux aides à la scolarité.....	15
Décontingenter les contrats aidés et les stages de formation professionnelle	16
Donner la possibilité aux stagiaires de la formation professionnelle d'exercer une activité rémunérée	17
Rendre le droit au logement opposable	18
Permettre l'accès au RMI des exploitants agricoles soumis au bénéfice réel	20
Améliorer l'accès à la Couverture maladie universelle et la fusionner avec l'Aide médicale Etat.....	21
Renforcer l'accès aux droits des demandeurs d'asile	22
Rendre effectif le droit d'entreprendre.....	24
(II) Réorganiser les acteurs et adapter les dispositifs pour un meilleur accès aux droits.....	25
Améliorer l'accueil administratif des personnes en difficulté	26
Articuler les approches juridiques et sociales en matière d'accès aux droits	27
Garantir la stabilité des ressources et prévenir les situations de rupture de droits	28
Mettre en cohérence les barèmes, les bases ressources et les périodes de référence des droits sociaux	29
Créer une mission interministérielle pour la cohésion sociale et territoriale dans le cadre de la LOLF	30
Promouvoir la coordination locale des politiques de lutte contre l'exclusion et pour l'emploi	31
Créer un guichet unique social formation emploi	32
Créer un service public de l'emploi, de la formation professionnelle et de l'insertion	33
Inscrire dans la loi l'annualité de la Conférence de lutte contre l'exclusion.....	34
Faire de l'élaboration des plans européens PNAE et PNAi des outils de mobilisation.....	35
Créer et utiliser des indicateurs d'accès aux droits	36
(III) Mieux prévenir et combattre les phénomènes d'exclusion.....	37
Améliorer la prise en charge des personnes en souffrance psychique.....	38
Réformer le RMA	39
Créer un Contrat Unique d'Insertion (C.U.I.)	40
Créer une aide à l'accompagnement dans les chantiers d'insertion	41
Développer l'insertion par l'activité économique	42
Simplifier l'intéressement à la reprise d'une activité rémunérée	43
Mieux prévenir le surendettement.....	44
Favoriser l'accès de tous aux vacances	45
Formaliser le droit au transport et à la mobilité	46
THEME TRANSVERSAL : Les familles monoparentales pauvres	47

Introduction

Les travaux dont ce document rapporte le contenu s'inscrivent dans le cadre de la préparation de la première conférence nationale relative à la lutte contre l'exclusion et pour l'insertion. Ils portent sur la question générale de l'accès aux droits, appréciée à l'aune des problématiques d'accès, d'exercice et de recours pour ce qui concerne les droits fondamentaux.

De nombreux travaux d'expertise et d'analyse ont déjà été réalisés sur ce thème. Des propositions tout aussi nombreuses et substantielles ont été faites par l'administration, par les associations et, déjà, par un groupe de travail monté au sein du conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale¹.

D'emblée il est apparu inutile de se lancer dans la production et la discussion d'un nième rapport d'analyse. Il a donc été décidé de conférer au groupe de travail des objectifs, autant que faire se pourrait, opérationnels. Avec un calendrier très contraint il s'est agi de collecter des suggestions, des recommandations et des propositions dans le domaine de l'accès aux droits.

A partir d'une problématique synthétique (I), le groupe a mené un travail collectif permettant de rassembler et d'organiser un ensemble de fiches qui sont ainsi livrées à la discussion et à la décision publiques (II). Souhaitant mettre l'accent sur certaines de ses propositions, qui lui sont apparues essentielles, le groupe a retenu trois points clés et trois demandes qui lui semblent appeler un investissement prioritaire (III).

I. La problématique de l'accès aux droits

La question de l'accès au(x) droit(s) - qui sont qualifiés, au singulier ou au pluriel, de sociaux, de fondamentaux, voire de sociaux/fondamentaux - s'est organisée et structurée autour de trois grands axes : le renforcement des mesures et dispositifs de lutte contre l'exclusion et d'aide aux plus démunis (1) ; la réforme de l'Etat et des services publics (2) ; le souci de prévention à l'égard des mécanismes sociaux pouvant mener aux situations de pauvreté et de précarité (3).

1. Le premier axe renvoie aux institutions et dispositifs de protection sociale. L'accès effectif des personnes en difficultés aux prestations auxquelles elles peuvent prétendre revêt un caractère crucial, au cœur des politiques de lutte contre l'exclusion. La lutte contre l'exclusion est devenue en vingt ans un impératif des politiques publiques. Signant le passage progressif d'une protection sociale assise sur l'activité professionnelle à une protection sociale assise sur la citoyenneté, elle englobe un assortiment d'interventions et de droits sociaux, avec pour principales visées l'insertion des personnes défavorisées et l'accès aux droits en matière d'emploi, de santé, de logement, d'éducation, etc. S'affirment de la sorte des droits de plus en plus consistants, indexés sur la dignité de la personne. Les exclus ne sont plus envisagés comme des inadaptés ou des asociaux, mais comme des citoyens dotés de droits économiques, civiques et sociaux, qu'il convient de faire valoir. L'expression accès aux droits, pierre angulaire de la lutte contre l'exclusion, renvoie à l'idée que toute personne est titulaire de droits, que ces droits doivent être effectifs, et qu'ils sont susceptibles d'être revendiqués. Se trouvent ici en jeu des principes aussi importants que ceux d'égalité et de cohésion sociale.
2. Le second axe renvoie, quant à lui, au processus de modernisation et de simplification de l'appareil administratif et de ses modes d'intervention. Il s'agit là d'un chantier récurrent depuis de nombreuses décennies. Sous l'angle du constat des dysfonctionnements administratifs et de leur impact sur la situation des usagers, administrations sociales, élus, et associations innovent. Ainsi, à la faveur des problèmes de pauvreté et d'accès aux droits, de nouveaux modes d'action ont été valorisés : évolution des services publics sociaux dans une perspective de qualité, utilisation de nouveaux moyens matériels (E-administration), promotion de nouvelles méthodes (contractualisation, personnalisation), regroupement de guichets, rationalisation gestionnaire, souci d'évaluation de l'effectivité et de l'efficacité des dispositifs, nouveaux outils de pilotage. Les pouvoirs publics et, plus largement, tous les acteurs invités à s'impliquer dans la lutte contre l'exclusion, s'engagent pratiquement pour l'aménagement et l'amélioration concrète de l'accès aux droits. L'ambition est de concrétiser, par l'amélioration du fonctionnement des institutions en place, les droits des personnes en situation d'exclusion ou de précarité, qu'elles sortent des dispositifs auxquelles elles étaient (ou auraient du être) affiliées, et/ou qu'elles rencontrent, pour des raisons diverses (complexité de

1. Rapport du groupe de travail sur l'accès aux droits, présenté par Gilbert Lagouanelle et Philippe Nogrix (CNLE, décembre 2001).

l'organisation, inadaptation des prestations, mauvaise information de la personne), des difficultés pour accéder effectivement aux droits qui sont les leurs.

3. Le troisième axe est une insistance sur la nécessaire optique de prévention qui doit être privilégiée. L'accès aux droits ne peut en effet s'envisager comme un ensemble bien distinct de dispositions permettant de traiter du cas singulier des personnes défavorisées. C'est dans tous les domaines de la vie sociale que des ruptures peuvent naître et s'étendre. Par accès aux droits, il faut donc également entendre accompagnement et intervention pour prévenir, et à défaut réparer, la précarité, mais aussi l'instabilité et les discontinuités dans l'exercice des droits. Cette orientation de prévention s'étend à tous les mécanismes qui peuvent produire de l'exclusion. L'accès aux droits en ressort comme un engagement exigeant et ambitieux pour toutes les institutions et tous les acteurs qui, d'une manière ou d'une autre, sont engagés dans les politiques de cohésion sociale. La question de l'accès aux droits a d'ailleurs été consacrée législativement dans le titre 1 « de l'accès aux droits » de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions qui, rappelons-le, pose dans son premier article que « La lutte contre les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égalité dignité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation ».

Autour de cette clé de voûte juridique qu'est la loi de lutte contre les exclusions et de cet objectif public impérieux qu'est désormais l'accès aux droits sont assemblées des dispositions fondatrices antérieures à 1998, traitant par exemple du RMI et du droit au logement, et des dispositions novatrices postérieures, traitant par exemple de la CMU ou droit à l'électricité.

Depuis une vingtaine d'années d'anciens droits sont ainsi étendus, de nouveaux sont promus. Cet ensemble soulève une série de problèmes de fond et de controverses quant à la responsabilisation (des gestionnaires et des bénéficiaires), à l'évaluation (de l'effectivité des droits des bénéficiaires et de l'efficacité des gestionnaires) et à l'appréciation générale de ces mesures (dans l'opinion publique, chez les personnes en difficulté, ainsi qu'en termes généraux d'efficacité de l'action publique).

Au-delà des débats, les questions d'accès aux droits, d'exercice de ces droits et d'éventuels recours pour les faire valoir constituent assurément les visées centrales de l'action publique au titre de la lutte contre l'exclusion. L'idée première, contenue dans les textes, est, plutôt que de développer des droits spécifiques aux personnes exclues, qu'il leur soit garanti un accès effectif aux droits dont tout le monde peut se prévaloir.

C'est pour renforcer les actions déjà entreprises et innover de manière volontariste en la matière que le groupe de travail a exercé son activité.

II. Les propositions du groupe de travail

Déjà de nombreux groupes de travail se sont attelés à la tâche et au thème. Comme pour d'autres problématiques chacun peut relever une accumulation de rapports et d'initiatives. L'ambition de ce groupe de travail, dans la double perspective de la conférence nationale de lutte contre l'exclusion et du plan national de cohésion sociale a été de faire des suggestions, préconisations, propositions concrètes. Celles-ci sont principalement issues des réflexions et contributions du secteur associatif et des instances de consultation, d'expertise et de représentation que sont le Conseil National de l'Insertion par l'Activité Economique (CNIAE), le Haut Conseil pour le Logement des personnes défavorisées (HCL), et le Conseil National des Villes (CNV). Certaines sont neuves, mais la plupart ont déjà pu être évoquées.

Les propositions contenues dans ce document sont présentées sous la forme de fiches uniformisées (1), aux thèmes et ambitions variés (2), classées sous trois grands chapitres (3).

1. S'appuyant sur les travaux menés par les différents acteurs impliqués dans la lutte contre l'exclusion et sur les expertises les plus récentes (rapports de l'Inspection Générale des Affaires Sociales¹ et de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, avis du Conseil Economique et Social) l'idée a été de produire une série de fiches contenant des propositions pouvant être mises en œuvre. Chaque fiche est présentée de manière uniformisée, avec *un constat* bref, *des objectifs* assignés aux suggestions qui peuvent être faites, *des propositions* qui peuvent être décidées.
2. Dans une optique d'utilité de ce nouveau groupe de travail sur ce thème, il importait que les propositions livrées à l'échange puis à la décision soient à la fois fortes et réalistes, profitant du caractère volontariste des

1. Voir la *synthèse des bilans de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions*, Rapport présenté par Maryse Fourcade, Valérie Jeske, Pierre Naves, IGAS, mai 2004.

Ministres chargés du dossier. Le domaine et la matière étant particulièrement denses (droit au logement, à l'électricité, à l'emploi, à la culture, à l'éducation, etc.), il est certain que la production d'une liste de propositions donnera l'impression du catalogue. Et c'est bien le cas. Le rapport contient des fiches de portée et d'ambition variées, qu'il s'agisse d'invitations à un approfondissement de la réflexion ou de préconisations qui pourraient être décidées et appliquées rapidement. Les propositions recensées ici relèvent bien de plusieurs logiques : (i) la mesure concrète immédiatement applicable, (ii) la mesure à faire entrer dans le droit, (iii) l'appel à approfondissement ou à étude. Ont été évitées les fiches trop générales, sans traduction concrète envisageable. Au total, on trouve des fiches appelant à des ajustements paramétriques, comme des fiches appelant à des réformes structurelles d'envergure.

- Plusieurs classements des fiches étaient possibles. Le classement aurait, par exemple, pu être thématique, reprenant les grands droits sociaux fondamentaux énoncés par la loi de 1998 (Emploi, Logement, Santé, Justice, Education, Formation, Culture, Enfance/Famille). L'exercice aurait probablement donné l'impression d'une liste sans souffle. Le classement aurait pu être fonction du type des propositions, ce qui permettrait d'en distinguer trois types : (i) celles qui sont immédiatement applicables, (ii) celles qui appellent une réforme ou une création de dispositif, (iii) celles qui appellent un investissement ou un approfondissement de la réflexion. Au final, ce qui a semblé le plus juste est de présenter les fiches selon l'axe auquel elles peuvent renvoyer dans la problématique de l'accès aux droits. Sont ainsi repérées trois catégories de propositions : (i) celles qui concernent la consolidation des droits et les innovations pour en assurer l'effectivité ; (ii) celles qui relèvent d'une réorganisation des institutions et des acteurs pour un meilleur accès aux droits ; (iii) celles qui mettent l'accent sur des mesures sectorielles nécessaires à une meilleure prévention de l'exclusion.

A ce troisième et dernier titre une dernière fiche, particulière, sur les familles monoparentales pauvres, est, à dessein, plus détaillée que les autres. Sur demande du Premier ministre en effet la question des familles monoparentales a ainsi été abordée par le groupe comme un des thèmes transversaux à traiter.

Les réunions du groupe de travail ont autorisé des débats, des amendements, des rapprochements, des précisions sur les fiches. Certaines d'entre elles n'ont pas été unanimement approuvées. Quelques-unes ont même été accompagnées de réserves, parfois signalées dans la rédaction.

L'ambition du travail n'était d'ailleurs pas de produire un document consensuel adopté par tous les participants. La production finale est donc un recensement des principales propositions, la plupart d'entre-elles émises par le secteur associatif, sur l'accès aux droits. Sur le plan du statut de ces fiches, il s'agit bien des propositions des membres du groupe, et non, formellement, de celles du groupe.

L'idée force qui a présidé à cet exercice de recensement des propositions était - tout en restant à la fois humble et ambitieux - de livrer un panorama des recommandations et demandes qui peuvent être faites. Le résultat, soumis à l'arbitrage et à la décision, n'est ni exhaustif (ce qui est impossible), ni allusif (en ce sens qu'il apporterait seulement une liste d'idées vagues). Il se veut juste utile.

III. Trois propositions fondamentales et trois demandes

Le groupe de travail a souhaité mettre l'accent sur trois propositions qui lui semblent fondamentales. Plus que des suggestions ou préconisations thématiques, il s'agit de trois recommandations générales qui traversent l'ensemble des fiches ici rassemblées.

Ces trois propositions essentielles du groupe du travail portent sur l'effectivité des droits (1), sur la prévention des ruptures (2), et sur le droit à l'éducation, à la formation et à l'emploi, tout au long de la vie (3).

- Garantir l'effectivité des droits constitue assurément une idée force de toutes les politiques de lutte contre l'exclusion, et de l'ensemble des propositions rassemblées dans ce rapport. Du renforcement des aides à la scolarité, jusqu'à l'opposabilité du droit au logement, en passant par l'amélioration des accueils administratifs, cet objectif fondamental d'action publique passe par des moyens variés. Son fondement est qu'il convient de ne pas énoncer de nouveaux droits (sources de complexité et de redondances inutiles), mais bien d'assurer l'accès de tous aux droits de tous. Les personnes en situation de souffrance, d'isolement, de non-recours aux prestations sont naturellement concernées au premier chef. Il s'agit cependant bien d'une problématique touchant tous les aspects de la vie sociale et l'ensemble de la population. Pour tout le monde d'ailleurs la simplification du mode de fonctionnement des juridictions sociales doit permettre des recours améliorés. Pour les plus défavorisés en particulier il importe que des modes de recours (pré-contentieux et

contentieux), le cas échéant exercés par des associations, permettent la mise en œuvre des droits fondamentaux contenus dans la loi de lutte contre les exclusions.

2. Prévenir les ruptures, qu'elles soient d'ordre administratives ou sociales, constitue tout aussi assurément un objectif central de politiques de lutte contre l'exclusion soucieuses de prévention et pas seulement de réparation. L'harmonisation et la simplification du fonctionnement des institutions et des modalités de calcul des prestations - là où ces démarches de modernisation apparaissent nécessaires – sont des axes importants de réforme d'une action publique soucieuse de lutter avec efficacité contre la pauvreté, la précarité et l'instabilité des situations.
3. Mettre en œuvre le droit à l'éducation, à la formation et à l'emploi, tout au long de la vie consiste d'abord à reconnaître l'importance première de l'activité, de l'insertion et de la formation professionnelles. Sur ces points, la réforme du RMA, la création d'un contrat unique d'insertion, le développement de l'insertion par l'activité économique ou encore le renforcement des mesures de lutte contre l'illettrisme peuvent alimenter un programme d'action visant la réalisation d'objectifs constitutionnels.

Ces trois grands sujets, qui se retrouvent plus ou moins explicitement dans toutes les fiches contenues dans ce rapport, ont suffisamment d'importance pour être ainsi mis en avant. Ils méritent également de faire l'objet d'un suivi dans le temps, avec, par exemple, un point d'étape qui pourrait être fait lors de la prochaine conférence nationale de lutte contre l'exclusion en 2005. A cet égard, en termes d'organisation, le groupe de travail émet trois vœux afin d'inscrire à la fois dans le temps et dans l'action la dynamique qui s'est développée lors de la préparation de la conférence de 2004 :

1. Une inscription dans la loi de l'annualité de la conférence nationale de lutte contre l'exclusion et pour l'insertion, présidée par le Premier ministre, préparatoire au comité interministériel de lutte contre l'exclusion.
2. La création dans le cadre de la nouvelle architecture budgétaire de l'Etat d'une mission interministérielle de lutte contre l'exclusion, permettant le suivi et l'évaluation efficaces de ce pan prioritaire de l'action publique.
3. Traiter, lors de la prochaine conférence, en 2005, du droit à des moyens convenables d'existence pour les jeunes défavorisés. D'autres sujets sont appelés, en tant que points d'étape du suivi de leur mise en œuvre, à être traités lors de cette conférence : l'opposabilité des droits fondamentaux ; la mise en cohérence (là où la nécessité se fait sentir) des barèmes, des bases ressources et des périodes de référence des droits sociaux ; le droit à la mobilité.

Ces trois grands sujets et ces trois souhaits concrets balisent les fiches de propositions ici réunies. Elles n'en synthétisent ni la richesse, ni l'ambition, ni l'exigence. Proposée au débat et à la décision publics, cette compilation d'idées – avec ses manques et ses imperfections – se veut une contribution opérationnelle aux progrès en matière d'accès aux droits.

*
* *

(I) Renforcer les droits et garantir leur effectivité

Constat

Pour garantir l'effectivité d'un droit, il faut :

- qu'il soit consacré par des textes nationaux ou internationaux créant obligation pour la collectivité,
- que la législation nationale organise sa mise en œuvre de façon opposable.

L'opposabilité du droit suppose :

- que soit désignée une autorité responsable de sa mise en œuvre,
- que le citoyen puisse, si nécessaire, revendiquer son droit devant une instance compétente.

Certains « droits fondamentaux généraux » tels que le droit à l'éducation, aux soins ou l'accès à la justice sont ouverts à tout être humain. Ils sont assez bien assurés en France dans la mesure où un dispositif est mis en place et garanti par l'Etat pour ouvrir leur accès à tous sans condition de statut, d'origine ou de fortune.

Le droit au logement, est reconnu en France comme un « droit fondamental ». Il reste cependant à le rendre effectif, grâce à des dispositions concrètes qui organiseront sa mise en œuvre de façon opposable. Les pouvoirs publics doivent le garantir, mais sa mise en œuvre peut relever d'autres niveaux que l'Etat .

Dans un autre domaine, parler du droit à la vie et à une égale dignité, implique, si l'individu le souhaite, en est capable et si la situation économique le permet, le « droit à l'emploi » (travail salarié chez un employeur) ou à l'activité, ce qui requiert un droit à l'initiative personnelle , un « droit de faire »... Mais ce droit à l'emploi , est d'une nature différente : bien que mentionné par le préambule de la constitution de 1946, il n'est pas « garanti » et n'est donc pas ipso facto « opposable ». En revanche, sa compensation, le « droit à obtenir des moyens convenables d'existence », a fait l'objet d'avancées importantes avec la création des « minima sociaux ».

En matière d'accès aux droits, les problématiques économiques et sociales sont profondément liées.

Objectifs

L'enjeu aujourd'hui consiste à ce que l'ensemble des droits consacrés dans la loi de lutte contre les exclusions se transforme rapidement en « droits positifs », effectifs pour tous :

- Chaque droit énoncé dans la loi doit donc être repris pour clarifier qui est responsable de sa mise en œuvre, avec quels moyens et à travers quel dispositif.
- Un système de suivi doit être organisé pour pousser les dynamiques, lever les obstacles etc.
- Des voies de recours, d'accès facile, doivent être prévues pour sanctionner chaque refus d'exécuter ce droit.

Propositions

S'agissant de « droits fondamentaux », leur mise en œuvre s'impose à la collectivité toute entière. Mais l'Etat doit être le garant de leur effectivité, même s'il peut en déléguer la mise en œuvre. Des recours doivent être organisés au niveau national, mais au delà au niveau européen, en cas de non effectivité.

En ce qui concerne le mécanisme de suivi/évaluation de la lutte contre l'exclusion, et ce parallèlement et en lien avec les travaux parlementaires, il faut d'abord distinguer la fonction d'évaluation de celle de décision.

La fonction de suivi évaluation : la conférence de lutte contre l'exclusion

Celle-ci doit relever d'une instance libre, démocratique et plurielle. La conférence de lutte contre l'exclusion composée de manière plurielle semble être la bonne instance d'évaluation. Les différents conseils nationaux intervenant dans le champ de la lutte contre l'exclusion devraient en être membres de droit.

La conférence pourrait travailler chaque année sur la base des données recueillies par tous les acteurs impliqués. Le bilan opéré régulièrement par la conférence serait alors transmis au CILE pour décisions à prendre, en termes de politiques publiques.

L'instance décisionnelle : le CILE

Le Comité interministériel de lutte contre l'exclusion (CILE) prévu par la loi de 1998 devrait jouer ce rôle de responsable de l'organisation, par l'Etat, de la mise en œuvre de ces droits et pouvoir prendre de manière interministérielle toute décision de nature à organiser ou renforcer leur effectivité. Les décisions du CILE

doivent notamment trouver leur traduction budgétaire dans une mission interministérielle de lutte contre l'exclusion de la LOLF.

En cas de délégation de compétence par l'Etat, à une collectivité territoriale ou tout autre organisme, dans un domaine relatif à ces droits, la convention de délégation doit énoncer les obligations et les objectifs de résultat du délégataire. Ces obligations contractuelles, si elles ne sont pas respectées par l'une ou l'autre partie, peuvent donner lieu à recours.

Un système de recours pour les citoyens

Au-delà de ce suivi global le système de recours doit être amélioré.

Concernant ce recours, plusieurs questions de fond doivent être abordées :

- Le recours doit pouvoir être engagé par la personne elle-même mais celle-ci devrait pouvoir bénéficier du soutien d'une association et il convient de s'interroger sur la possibilité de recours déposés directement par des associations.
- Afin d'améliorer le système de recours en place, en matière de droits sociaux, il convient de suivre les recommandations de l'IGAS et du Conseil d'Etat pour revoir l'organisation et le fonctionnement des juridictions sociales. Faciliter l'exercice du droit de recours est un impératif, qu'il s'agisse de pré-contentieux ou de contentieux.
- Ne faut-il pas, par ailleurs déroger au principe selon lequel « les obligations se traduisent en cas d'inexécution en dommage et intérêts » et prévoir la possibilité pour les juridictions compétentes de prononcer des « injonctions de faire » ayant force exécutoire, vis-à-vis des administrations ou autres instances tenues de mettre en œuvre le droit, sous peine d'astreintes conséquentes.

Mesures préconisées :

- Transformer l'ensemble des droits consacrés par la loi lutte contre l'exclusion en droits positifs opposables. Cette opposabilité des droits doit faire l'objet d'un point d'avancement lors de la Conférence nationale de lutte contre l'exclusion de 2005.
- Affirmer que l'Etat est le garant de leur effectivité même s'il peut en déléguer la mise en œuvre.
- Consacrer la Conférence de lutte contre l'exclusion comme instance d'évaluation, associant les parlementaires, et faire des conseils nationaux compétents sur cette thématique des membres de droit de la Conférence.
- Lui confier un bilan annuel, opéré selon une procédure participative transmis au CILE pour décisions à prendre en termes de politiques publiques.
- Consacrer le CILE comme instance décisionnelle pour toute décision utile à la mise en œuvre de ces droits.
- En cas de délégation de compétence par l'Etat à une collectivité territoriale ou à tout autre organisme , concernant un droit consacré par la loi contre l'exclusion, une convention de délégation énonce les obligations et objectifs du délégataire.
- Le système de recours est amélioré, par harmonisation des juridictions sociales, pour les individus et les groupes d'individus.
- Développer et organiser la médiation dans les organismes pour la matière pré-contentieuse.
- La juridiction compétente peut prononcer à l'encontre de l'administration ou de l'instance défailante une « injonction de faire » assortie d'une astreinte.

Garantir l'effectivité du droit de se voir proposer une offre d'emploi

Constat

Le préambule de la constitution, récemment rappelé par le Président de la République, proclame que «chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi ». La loi de lutte contre les exclusions a réaffirmé ce droit fondamental. Ce droit est contenu dans le droit à la dignité de la personne humaine et inscrit dans la Charte des droits fondamentaux de la personne humaine, elle même intégrée dans le traité constitutionnel en cours d'adoption. C'est un droit subjectif que toute personne physique devrait pouvoir faire respecter.

Dans les faits, et malgré les dispositifs mis en œuvre, la France connaît aujourd'hui un taux de chômage proche de 10% et, pour les personnes qui subissent cette situation, en particulier pour les chômeurs de longue durée et les jeunes qui ne parviennent pas à accéder à un premier travail, le droit à l'emploi n'a pas d'effectivité.

Il est vrai que la Constitution a également défini en leur faveur un droit à la solidarité financière de la collectivité : «Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence».

La mise en place d'allocations de chômage et de minima sociaux met en œuvre ce droit (sous réserve bien sûr d'appréciation de ce qui définit des « moyens convenables d'existence »). Elle ne saurait cependant remplacer le droit à l'emploi car, comme l'a souligné le Président de la République, «l'emploi est un facteur essentiel d'épanouissement personnel ». Pour une personne apte à travailler, la faculté d'apporter, par le travail, une contribution au fonctionnement de la société est un élément essentiel de l'insertion sociale.

Objectifs

Cette proposition s'inscrit dans la démarche visant à rendre effectif les droits fondamentaux prévus par la loi du 29 juillet 1998.

S'agissant de l'emploi, notre proposition se veut réaliste : il ne s'agit pas de rendre opposable un droit absolu qui renverrait à la collectivité une obligation d'assurer le plein emploi dont elle peine à trouver les moyens. La proposition vise concrètement à garantir un droit à une nouvelle chance pour les plus atteints par chômage, à faire en sorte que nul ne se trouve définitivement exclu du travail. Il faut, pour cela :

- que ce droit puisse être revendiqué devant une instance juridictionnelle compétente pour juger du bien fondé de la demande,
- que la collectivité responsable de la mise en œuvre de ce droit fondamental soit désignée par le législateur.

A contrario, il s'agit de couvrir toutes les personnes en difficulté d'insertion professionnelle, du fait de la situation économique, par le droit à des moyens convenables d'existence.

Proposition

Reconnaître aux personnes en difficulté d'insertion professionnelle un droit à l'emploi et à défaut, un droit réel à des moyens convenables d'existence dans les conditions suivantes :

- la situation d'échec renverrait à une durée de chômage à définir (2 ans par exemple, durée plus courte pour les jeunes à la recherche d'un premier emploi)
- le droit à l'emploi prendrait la forme d'un contrat d'au moins 6 mois rémunéré,
 - soit pour un emploi aidé
 - soit pour une formation qualifiante
- l'Etat désignerait la collectivité territoriale la mieux à même d'assumer la responsabilité de la mise en œuvre de ce droit (étant précisé que les intercommunalités devraient au moins pouvoir l'exercer par délégation)
- une instance juridictionnelle compétente serait désignée afin d'examiner les recours des personnes faisant valoir ce droit et de s'assurer de la bonne adéquation de l'offre qui leur serait faite.

Renforcer l'accès des demandeurs d'emploi à la formation tout au long de la vie

Constat

Une Loi vient d'être votée (Loi N° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social) qui consacre le droit à l'accès à la formation professionnelle tout au long de la vie. En fait, elle restreint l'exercice de ce droit aux seuls salariés, puisque les travailleurs indépendants et les personnes au chômage ne sont pas ou à peine mentionnés dans ce texte.

Objectifs

Qu'à un horizon d'un ou deux ans, l'accès des demandeurs d'emploi à la formation fasse l'objet d'une saisine du Conseil Economique Social et, qu'en 2005, il constitue un thème de la prochaine conférence nationale de lutte contre l'exclusion. Que soit mis en chantier un texte qui en précise les objectifs et cadre l'action des diverses collectivités et institutions qui ont à en connaître.

Propositions

- Equilibrer les efforts consentis pour les formations d'adaptation et ceux faits en faveur des formations qualifiantes ou générales
- Assimiler les contrats d'insertion par l'activité économique et les stages de formation, dans l'évaluation des effectifs de demandeurs d'emploi bénéficiaires d'une action de développement du capital humain au sens de la ligne directrice européenne n°4 et pour la mesure des efforts budgétaires faits en faveur de l'insertion professionnelle
- Proposer systématiquement un appui-conseil pour l'utilisation des dispositifs de formation
- Dans les contrats passés avec les organismes de formation, inclure et financer en conséquence une prestation « suivi de la formation », une prestation « aide à la recherche d'emploi », une prestation « accompagnement dans l'emploi »
- Rétablir les contrats de qualification adultes
- Rechercher dans les formations la mixité avec les salariés
- Cesser de faire du refus de formation une cause de radiation de la liste des demandeurs d'emploi
- Définir, dans des contrats Etat-Régions, les règles de prescription et de financement des formations, de telle manière que les demandeurs d'emploi ne soient pas mis en position d'avoir à négocier eux-mêmes les arbitrages entre prescripteurs ou financeurs et de manière à réduire les délais d'obtention des accords de formation
- Constituer un fonds spécial pour le financement des formations correspondant à des changements d'orientation professionnelle et, en général, pour les formations longues
- Rendre la VAE gratuite pour les demandeurs d'emploi

Rendre effectif l'accès à la formation tout au long de la vie pour les salariés en situation d'illettrisme

Constat

Les salariés qui ne maîtrisent pas les compétences de base (lire, écrire, compter ...) ont très difficilement accès à la formation tout au long de la vie. Cette situation freine leur évolution professionnelle et renforce les risques d'exclusion lors de changements comme les réorganisations du travail, la modernisation des moyens de production, les transmissions d'entreprise ...

De leur côté, les entreprises ou les branches professionnelles qui ne recourent pas à la formation aux savoirs de base ont plus de difficultés à se moderniser et à anticiper l'évolution des emplois et des compétences.

L'enjeu est de saisir les opportunités qu'offre le nouveau dispositif de la formation continue (accord national interprofessionnel du 20 septembre 2003 et Loi sur la formation professionnelle tout au long de la vie votée en avril 2004) pour rendre effectif l'accès à la formation aux savoirs de base d'un plus grand nombre de salariés, faciliter leur évolution professionnelle et prévenir l'exclusion des salariés fragilisés par les évolutions économiques et technologiques.

Objectif

Il s'agit de promouvoir l'accès aux compétences de base dans le monde du travail par le développement des formations de base en entreprise.

Propositions

- Un dispositif d'aide financière au conseil pourrait non seulement bénéficier aux entreprises désireuses d'être accompagnées dans la définition d'un plan de formation de base : diagnostic (impersonnel) des besoins en compétences de base, ingénierie de formation, recherche de financements, en vue, dans un second temps, de lancer un programme de formation de base mais aussi aux salariés désireux de s'inscrire dans une démarche de validation des acquis de l'expérience et qui ne peuvent, de manière autonome, renseigner leur dossier de candidature. Ces aides pourraient être orientées vers les entreprises, les salariés et les organismes professionnels ou interprofessionnels.
- Face à l'enjeu essentiel que constitue ce problème d'illettrisme, il importe de se donner des obligations de résultats, en termes d'orientation et de prise en charge, après toute détection de problèmes de lecture et/ou d'écriture lors des journées d'appel de préparation à la Défense.

Accompagner vers la formation les jeunes en situation d'illettrisme repérés lors de la JAPD

Constat

- La journée d'appel de préparation à la défense (JAPD) a été mise en place fin 1998. Elle concerne tous les jeunes français garçons et filles d'environ 17 ans.
- Les jeunes sont évalués sur leurs capacités de lecture et d'écriture. De manière assez constante, les résultats montrent que 12 % d'entre eux ont des difficultés réelles de compréhension et près de la moitié d'entre eux (6% de l'ensemble de la population d'une année) sont dans une situation qui pourrait déboucher sur l'illettrisme.
- Beaucoup de jeunes n'ont pas conscience de leur illettrisme ou le cachent. Cette situation les renvoie à leur échec scolaire ou à un rejet de l'école.
- En 5 ans, plus de 28000 jeunes ont pu commencer un parcours de formation adapté proposé par les PAIO et les Missions Locales après les tests de la JAPD. Mais cela est insuffisant : depuis 2002, les jeunes en difficulté sont reçus dans des entretiens individuels. Une aide leur est proposée. Mais le taux d'acceptation de ces aides est insuffisant même s'il est passé en 2 ans de 47 % à près de 60 %.

Objectifs

- Ne pas abandonner les jeunes en situation d'illettrisme. Aller au devant d'eux.
- Croiser formation professionnelle, emploi et la formation destinée à lutter contre l'illettrisme.
- Valoriser auprès des jeunes la démarche de lutte contre l'illettrisme.

Propositions

- *Développer la mise en œuvre de plans régionaux de lutte contre l'illettrisme.*
 - Un accord a été signé en 2003 pour la mise en œuvre du projet « savoir pour réussir » qui associe les ministères du Travail, de l'Education Nationale, de la Défense, la fondation des Caisses d'épargne pour la solidarité et l'ANLCI. La mise en œuvre de plans régionaux de lutte contre l'illettrisme peut permettre une déclinaison de partenariats au niveau local dans un cadre prenant en compte toutes les ressources locales.
- *Proposer aux jeunes repérés en situation d'illettrisme un itinéraire accompagné de formation – activité/emploi préprofessionnel*
 - Faire un point approfondi avec le jeune en lien avec les missions locales et les PAIO dans la ou les deux semaines suivant la JADP. Lui proposer par contrat un itinéraire comportant des cours d'apprentissage à la lecture, à l'écriture, au calcul et une formation professionnelle en alternance avec une activité ou un emploi rémunéré.
 - L'ensemble serait rémunéré. Cette rémunération comprendrait une part de salaire payée par l'employeur et une part « Allocation de Formation et d'Accompagnement et d'Accès à l'Emploi » (AFAAP).
 - La mission Locale, les PAIO, ANPE, l'AFPA seraient associés à cette démarche dès la journée d'accueil et de préparation à la défense. Un tuteur serait chargé de suivre le parcours de formation professionnelle du jeune.
 - Les entreprises qui accueilleraient ce type d'employés seraient encouragées fiscalement. La fonction publique pourrait accueillir un certain nombre de ces jeunes.
 - Les jeunes pourraient bénéficier de ce dispositif pour une durée adaptée à leur propre situation, le tout pouvant durer jusqu'à trois ans.
 - Ce dispositif devrait s'intégrer dans le Contrat Unique d'Insertion (CUI).
- *Mettre en œuvre un système de repérage anticipé des jeunes en situation d'illettrisme et qui vont sortir du système scolaire, notamment en fin de 3^{ème}.*
 - Il s'agit d'utiliser, à titre préventif, au cours du deuxième semestre de la classe de 3^{ème}, les mêmes tests que ceux utilisés dans la JADP. Concrètement, il s'agit de 20 minutes de tests pour évaluer les capacités de lecture et d'écriture. Puis une seconde série de tests de 25 minutes pour ceux qui n'ont pas réussi la première série. Si 28 000 jeunes ont pu en 5 ans commencer un parcours de formation adapté, proposé par les PAIO, après les tests de la JADP, il est clair que proposer ce même parcours à 16 ans ne pourrait qu'être efficace.

Constat

Malgré la hausse du niveau général des élèves et une incontestable démocratisation du système scolaire, l'absence de diversification des filières et la stigmatisation des voies professionnelles et techniques, font que l'école n'est plus automatiquement vécue comme un lieu d'émancipation et que certains s'en sentent exclus.

L'école est le reflet des processus de ségrégation urbaine, sociale, économique et culturelle. Il est aujourd'hui évident que la mixité sociale et urbaine est en net recul depuis plusieurs années. Mais, parallèlement, l'on commence depuis peu à se rendre compte que les processus parallèles de relégation, de péri-urbanisation et de gentrification atteignent également l'école, dont la qualité est devenue déterminante dans le choix de localisation des ménages..

Objectifs

Malgré la démocratisation du système scolaire et l'augmentation du nombre de bacheliers, l'école éprouve aujourd'hui du mal à rendre l'égalité des chances effective et à remplir sa fonction d'ascenseur social vis-à-vis des couches les plus populaires. En conséquence, la question qu'il faut se poser est comment renforcer le rôle d'inclusion de l'école, en lien avec sa fonction première, qui est la transmission des savoirs et la préparation des jeunes à une vie d'adulte ?

La ségrégation urbaine participe à un processus global d'exclusion territoriale. Il est donc essentiel de penser le rôle de l'école en lien avec la complexité de l'environnement urbain dans laquelle elle s'inscrit, en termes de logement et d'urbanisme, de développement social et culturel, d'emploi et de développement économique, etc.

Propositions

à l'intérieur du système éducatif (écoles primaire et maternelle, collège, lycée, université)

- s'assurer de l'assimilation des apprentissages fondamentaux nécessaires à la vie d'adulte
- assurer une «transition douce» entre les niveaux primaire et secondaire
- mettre à égalité les savoirs techniques, manuels et intellectuels
- assurer à chacun la possibilité de bénéficier d'une incursion dans la vie «réelle» durant sa scolarité
- assurer un véritable service public de l'orientation et de l'information sur les métiers
- transmettre une instruction civique et citoyenne effective
- garantir un droit à la mobilité scolaire pour les jeunes adultes qui, arrivant au stade du lycée ou de l'université, ont envie d'étudier hors de leur quartier
- garantir la possibilité de vivre une seconde chance à l'école, de bénéficier d'une formation continue et de passerelles entre différentes options et choix de vie

à l'extérieur du système éducatif (familles, collectivités locales, associations...)

- renforcer le rôle d'observation, de dépistage et d'alerte par le personnel des écoles - infirmières, médecins scolaires, assistantes sociales assistants d'éducation, enseignants - et assurer une prise en charge plus individualisée des jeunes
- consacrer davantage de moyens logistiques, financiers et humains à la vie scolaire (hors enseignement stricto sensu)
- soutenir le développement de démarches de type «veille éducative», pilotées par le maire, et consistant à mettre en réseau l'ensemble des professionnels travaillant dans le champ social sur un territoire donné
- mettre en place une démarche de concertation entre les divers services locaux en charge du logement, de l'emploi, de la santé, de l'aide sociale, etc.
- apporter un soutien aux parents d'élèves les plus démunis
- s'appuyer sur les associations présentes sur un territoire et faire davantage appel aux institutions locales (pouvoirs publics) et aux adultes vivant ou travaillant sur la ville ou le quartier

Constat

Les difficultés financières des familles constituent un frein à la scolarité de leurs enfants. Les principaux dispositifs actuels que sont les bourses de collège, lycée et enseignement supérieur Etat se révèlent insuffisants et bénéficient à un trop faible nombre de familles. Les Fonds sociaux collégien et lycéen venus pallier ces carences depuis 1991 sont depuis la rentrée 2001 menacés. L'exclusion des élèves de plus de 18 ans de l'allocation de rentrée scolaire n'est pas fondée vu le coût de la scolarité.

Pour ce qui concerne les bourses d'Etat :

- Le montant de la part de bourse est insuffisant pour subvenir aux frais scolaires. Le montant d'une part de bourse est de 40,02€ par trimestre.
- Le plafond de revenus est fixé à un faible niveau et exclue un grand nombre de familles à faibles ou moyens revenus.
- Un trop grand nombre de collégiens boursiers rentrent au lycée et perdent le bénéfice de leur bourse faute d'avoir instruit en temps une demande.
- L'information de ces droits en direction des familles est insuffisante.
- Les premiers versements s'effectuent toujours dans le courant du mois de décembre, soit 3 mois après la rentrée.
- Dans son Rapport 2003-2004 l'Observatoire de la pauvreté relève un problème d'indexation concernant les bourses de lycée qui ont perdu plus de 5 points de pouvoir d'achat entre 1994 et 2003, situation d'autant plus paradoxale que les bourses de collège ont évolué régulièrement en fonction de l'indice des prix.

Pour ce qui concerne les fonds sociaux :

- Créés en 1991, ils sont venus pallier, malgré des dysfonctionnements et des critères arbitraires, les insuffisances du système des bourses. Or depuis la rentrée 2002, les budgets sont en forte baisse, voire dans certaines académies supprimés.

Pour ce qui concerne les fonds d'aide aux jeunes :

- Les fonds d'aide aux jeunes sont attribués en priorité aux élèves exclus du système scolaire. Or un nombre important de jeunes majeurs 18 -21 ans sont scolarisés, sont en situation d'assumer seuls leur scolarité et ne peuvent être pris en charge par l'Aide sociale à l'Enfance.
- Ces fonds sont distribués de manière différente d'un département à l'autre. La mise en place de la décentralisation fait courir le risque d'une plus grande inégalité dans le traitement et les attributions de ces fonds.

Pour ce qui concerne les bourses de l'enseignement supérieur :

- Les bourses constituent le seul revenu pour un grand nombre d'étudiants. Leurs familles sont dans l'impossibilité de les aider. Les taux actuels écartent les familles de faibles et moyens revenus.

Objectifs

- Prévenir et lutter contre l'exclusion scolaire
- Favoriser la scolarité des élèves et des étudiants des familles les plus démunies

Propositions

- Simplifier et automatiser les droits aux bourses
- Systématiser l'ouverture des droits aux bourses par simple présentation par les familles de leur avis d'imposition. Ce système est mis en place depuis la rentrée 2002 dans la région Ile de France pour l'attribution de l'aide régionale à la demi-pension. Il a permis de détecter un grand nombre d'élèves qui n'avait pas sollicité leur bourse d'Etat.
- Revaloriser le montant des parts de bourses et relever les plafonds de revenus
- Augmenter le nombre d'élèves et d'étudiants boursiers.
- Créer un 6^{ème} taux des bourses de l'enseignement supérieur.

Décontingenter les contrats aidés et les stages de formation professionnelle

Constat

Les articles 7 & 8 de la Loi N°98-657 du 29 juillet 1998 donne à l'Etat la possibilité de conclure des conventions ouvrant droit au bénéfice de contrats de travail dénommés « Contrats emploi-solidarité » et de contrats de travail dénommés « contrats emploi consolidé », contrats établis au profit de personnes présentant des caractéristiques indiquant qu'elles rencontrent des difficultés particulières d'accès à l'emploi.

Ce dispositif vise à maintenir, coûte que coûte, dans l'emploi, avec la rémunération correspondante, des personnes qui, en l'état et dans l'immédiat, ne peuvent se présenter avec chance de succès sur le marché du travail ordinaire et pour lesquelles la mise en situation de travail est la seule façon d'entretenir leur qualification et leur aptitude au travail.

Or, dans les lois de finance successives, le nombre de ces contrats est plafonné (souvent d'autant plus que la situation de l'emploi est plus défavorable) à un niveau inférieur à celui qui résulterait des capacités des employeurs, ce qui revient à exclure de ce droit une partie de ceux pour lesquels il a été conçu. Pourquoi admettre, pour ce qui concerne l'emploi, ce que l'on ne tolérerait pas en matière de santé ?

Une autre manière de les contingenter est de durcir les conditions à remplir pour pouvoir y prétendre.

Enfin, les suppressions de dispositifs au profit de dispositifs nouveaux, moins susceptibles d'être mis en œuvre par des employeurs et plus sélectifs pour les personnes, revient également, de facto, à restreindre l'accès au droit en question.

Objectif

Rendre effectif l'accès aux dispositifs prévus par la Loi et les stabiliser, ne serait-ce que pour lever les incertitudes chez ceux qui les rendent possibles parce qu'ils leur prêtent leur concours, en tant qu'employeurs.

Proposition

Quand un dispositif est défini pour permettre l'exercice d'un droit fondamental (en l'occurrence, droit au travail, droit à la formation), ne pas l'assortir d'une limite quantitative d'utilisation et ne pas en modifier les conditions d'accès pour obtenir le même effet.

Donner la possibilité aux stagiaires de la formation professionnelle d'exercer une activité rémunérée

Constat

Il n'est pas prévu que les stagiaires de la formation professionnelle puissent reprendre une activité rémunérée à temps partiel, pour compléter le faible niveau de revenu qu'ils tirent de la rémunération de leur stage, ce qui est dissuasif de l'entrée en formation et n'est, en tous cas, pas étranger aux nombreux cas d'abandons de formation en cours de stage.

Objectif

Pour les stagiaires de la formation professionnelle, faciliter l'accès à un niveau de ressources qui leur permette de faire face à leurs besoins matériels pendant la période de formation et limiter, de ce fait, le gâchis financier entraîné par les fréquents abandons en cours de formation.

Proposition

Supprimer l'interdiction faite aux stagiaires de la formation professionnelle d'exercer une activité rémunérée à temps partiel et/ou revaloriser le niveau de leur allocation.

Rendre le droit au logement opposable

Constat

Le droit au logement est reconnu comme fondamental mais il n'est pas effectif.

Le droit au logement, bien que plusieurs fois réaffirmé par la loi et reconnu comme objectif à valeur constitutionnelle, reste tenu en échec. Ce droit est cependant non seulement fondamental en lui-même mais il « conditionne » l'accès à d'autres droits tels la santé, l'emploi, l'éducation, etc.

L'accroissement des difficultés de logement des ménages défavorisés intervient alors que l'action engagée autour des plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) et des outils définis par la loi Besson et renforcés par la loi de lutte contre l'exclusion n'a pas faibli. Cette situation doit conduire à s'interroger sur les causes structurelles et à définir une voie permettant de garantir l'effectivité du droit à un logement décent.

L'efficacité des dispositifs sociaux d'aide au logement se heurte à des obstacles structurels :

L'action des PDALPD est conçue comme une action à la marge des politiques du logement et du logement social, visant, par des aides spécifiques, à faire entrer dans le logement de droit commun (pour l'essentiel : le logement social) les populations connaissant des difficultés particulières. Son efficacité est réelle si l'on en juge par l'importance du nombre de ménages aidés (300 000 par an) mais insuffisante. Elle se heurte aux obstacles suivants :

- l'insuffisance d'offre de logements locatifs sociaux, laquelle s'inscrit dans un contexte de pénurie globale de l'offre de logements qui, provoquant le renchérissement des prix de vente et de location du marché, accroît la pression sur le parc social
- la crise du « vivre-ensemble » qui concourt à cette pénurie en générant des réticences à la production de logements sociaux en quantité adaptée aux besoins ; l'objectif de mixité sociale, qui devrait favoriser l'insertion des populations défavorisées, est fréquemment détourné de sa vocation et utilisé de façon négative, comme frein à leur accueil.
- l'éclatement des responsabilités entre l'État et les différents niveaux de collectivités territoriales, qui nuit à la cohérence des politiques du logement et ne permet pas au citoyen en difficulté de faire valoir son droit au logement.

Objectif

La garantie du droit au logement passe par son opposabilité.

Ces éléments conduisent à proposer une nouvelle approche du droit au logement. Sans remettre en cause les dispositifs et outils existants, il s'agit de repositionner le droit au logement dans l'action publique : il ne doit plus être un simple objectif, mais une contrainte à prendre en compte dans toute politique ayant un impact sur la possibilité de se loger. Pour garantir la prise en compte de cette contrainte, il convient de donner au citoyen en difficulté de logement un droit de recours juridictionnel : c'est l'opposabilité du droit.

Le droit au logement opposable a été proposé aux plus hautes autorités de l'État par le Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées en 2002. Cette instance a ensuite en 2003, à la demande du Premier ministre, produit une réflexion sur les moyens de parvenir à cette opposabilité. Le Conseil économique et social, dans un avis rendu public en janvier 2004, a également proposé cette perspective et formulé des propositions. De nombreuses associations engagées dans la lutte contre l'exclusion se sont par ailleurs réunies pour constituer une plate-forme pour le droit au logement opposable. Il convient aujourd'hui d'exploiter l'ensemble de ces travaux, d'ouvrir une réflexion commune à tous les acteurs afin de déboucher sur une loi organisant, dans les meilleurs délais le droit au logement opposable.

Propositions

Est proposée l'élaboration d'une loi visant à rendre le droit au logement opposable selon les principes suivants :

- l'État est le garant de l'accès au droit et de la solidarité dans sa mise en œuvre,
- il délègue la responsabilité de la mise en œuvre à des collectivités territoriales au niveau le plus pertinent (bassin d'habitat),

- le citoyen dispose, en dernier ressort, de la possibilité d'un recours juridictionnel pour faire valoir son droit à un logement décent auprès de l'autorité responsable.

La loi porterait sur :

- les engagements de l'État pour assurer la solidarité nationale (indexation sur l'indice du coût des loyers des aides à la personne, engagement pluriannuel sur les aides à la pierre soit la construction de 120 000 logements vraiment sociaux par an),
- la désignation des collectivités ayant vocation à recevoir délégation de la responsabilité de la mise en œuvre du droit au logement,
- les prérogatives nouvelles susceptibles de leur être confiées,
- l'organisation des voies de recours, amiables et juridictionnels.

Calendrier proposé :

Le droit au logement opposable ferait l'objet d'un projet de loi avant la fin de l'année 2005. La délégation de responsabilité interviendrait au premier janvier 2006 et la prise d'effet des voies de recours juridictionnel au 1^{er} janvier 2008.

Permettre l'accès au RMI des exploitants agricoles soumis au bénéfice réel

Constat

La réglementation en vigueur relative aux conditions d'accès au RMI opère une distinction entre les demandeurs en fonction du régime fiscal auquel ils sont soumis. Les exploitants agricoles, qui mettent en valeur une exploitation pour laquelle le dernier bénéficiaire agricole connu n'excède pas 12 fois le RMI de base fixé pour un allocataire, peuvent bénéficier du RMI s'ils sont soumis à un régime d'imposition forfaitaire. En revanche, les exploitants agricoles soumis à un régime de bénéfices réels sont exclus a priori du champ d'application du RMI.

Une dérogation est néanmoins permise : lorsque l'une des conditions de ressources (inférieures à 12 RMI) ou de régime d'imposition (forfait) ne sont pas satisfaites, le Président du Conseil Général peut, à titre dérogatoire et pour tenir compte de situations exceptionnelles, décider que les droits au RMI seront examinés.

Objectifs

- Un objectif d'équité : mettre fin à l'inégalité de traitement entre les exploitants agricoles relevant du régime d'imposition forfaitaire ou du réel. La réglementation en vigueur amène à écarter a priori des demandes de RMI sur la base d'une présomption selon laquelle les exploitants au réel auraient tous des ressources excédant le seuil d'accès au RMI, ce qui ne correspond pas à la réalité du terrain. Il convient de noter à cet égard que de nombreux exploitants ont été confrontés ces dernières années à de graves crises liées en particulier à des conditions climatiques exceptionnelles. En outre l'ouverture du droit au RMI à titre dérogatoire sur décision du Président du Conseil Général, est source d'inégalité de traitement sur le territoire. En effet, les Préfets qui possédaient ce pouvoir dérogatoire avant l'entrée en vigueur de la loi du 18 décembre 2003 portant décentralisation du RMI en faisaient un usage très hétérogène et l'on peut supposer que ce phénomène sera poursuivi avec les Conseils Généraux.
- Un objectif de simplification : permettre aux MSA d'étudier rapidement la demande de RMI sans attendre le résultat de la procédure dérogatoire d'accès. Les caisses de MSA, détenant toutes les données (aussi bien sociales que fiscales concernant la population des exploitants, sont en mesure d'étudier avec précision la situation financière des exploitants agricoles soumis au bénéfice réel et - le cas échéant - d'ouvrir un droit au RMI. Le Président du Conseil Général reste cependant compétent pour arrêter l'évaluation des revenus professionnels non salariés en s'entourant de tous avis utiles, notamment de celui des organismes consulaires intéressés (art. 17). Il peut aussi déléguer cette compétence, le cas échéant à une MSA . Les conventions conclues entre les Conseils Généraux et les MSA doivent fixer le cadre d'exercice de cette délégation.

Proposition

A l'occasion de la mise en œuvre de la réforme relative à la décentralisation du RMI, réviser la procédure d'accès au RMI pour les exploitants relevant d'un régime réel d'imposition afin que ces derniers puissent bénéficier – comme les exploitants au forfait - d'un accès direct au RMI.

Améliorer l'accès à la Couverture maladie universelle et la fusionner avec l'Aide médicale Etat

Constat

La CMU a considérablement amélioré l'accès aux soins des populations démunies en France : 4 840 600 personnes bénéficient de la CMU au 29/02/04. Cependant l'accès à la CMU présente encore des difficultés :

- 4 ans après la mise en place de la CMU il n'y a toujours pas de réel service public pour la domiciliation alors qu'il est prévu par la loi
- Il manque encore beaucoup de potentiels bénéficiaires inscrits à la CMU : les plus précaires qui ne font pas valoir leur droit et les personnes proches du seuil qui ne savent pas qu'elles peuvent en bénéficier.
- L'ouverture immédiate des droits « quand la situation de la personne l'exige » prévue par la loi reste difficile sans l'intervention d'un professionnel de santé ou du social
- Un seuil beaucoup trop bas : 12,4% de la population vit en dessous du seuil de pauvreté en 2001 alors que seuls 8% de la population a la CMU.
- Pas de lissage de l'effet de seuil : le dispositif actuel est un cruel échec
- L'immatriculation des personnes nées à l'étranger reste un problème pour les personnes ne pouvant fournir les documents d'état civil demandés pour l'édition d'un numéro définitif
- Les difficultés à obtenir la Carte Vitale en particulier pour les demandeurs d'asile
- Les difficultés d'accès aux soins en tiers payant sans carte vitale
- Les dépassements tarifaires des professionnels de santé (secteur 2)
- Effectivité du droit reportée au 1^{er} jour du mois suivant l'accord au lieu du jour même
- En France, ce sont les pauvres qui payent le plus pour leurs soins : ils ont moins souvent une couverture complémentaire et quand ils l'ont, elle couvre moins de frais (à la différence des plus riches qui eux n'ont pas de reste à charge)

Objectifs

- Améliorer l'accès effectif au droit CMU et à l'exercice de ce droit
- Simplifier le système tant pour les bénéficiaires que pour les professionnels de santé
- Rendre la CMU véritablement universelle
- Permettre à toute personne résidant en France l'accès aux soins
- Appliquer une politique de santé publique cohérente avec la prise en charge des personnes les plus précaires
- Permettre à tout professionnel de santé d'appliquer la déontologie médicale : apporter les soins appropriés à l'état de santé d'un patient

Propositions

- fonder l'AME dans la CMU pour qu'elle devienne véritablement universelle
- délivrer la Carte Vitale à tous dès l'attribution de la CMU, seule possibilité d'avoir véritablement accès aux soins en médecine libérale
- indexer le seuil CMU sur le seuil de pauvreté (60% du revenu médian comme dans le reste de l'Europe)
- lisser l'effet de seuil au moins jusqu'au SMIC par une aide dégressive de droit au niveau national pour acquérir une mutuelle offrant une prise en charge encadrée par un panier de soins identique à celui de la CMU
- remplacer l'obligation de domiciliation par une adresse postale
- mener des campagnes d'information ciblées et multilingues auprès du public et des professionnels de santé pour informer sur les droits à la couverture maladie
- rappeler le droit à une ouverture immédiate de la CMU
- conserver la période de référence sur les 12 derniers mois voire sur les 3 derniers mois si la situation de la personne a changé récemment (perte d'emploi ...)
- revenir à l'effectivité du droit CMU au jour de l'accord
- rendre le droit à la CMU opposable en cas de refus de soins ou de dépassements tarifaires
- renoncer à l'idée d'instauration d'un ticket modérateur et d'un forfait hospitalier pour les bénéficiaires de l'AME. Une franchise financière ne peut pas responsabiliser des personnes qui n'ont le plus souvent aucune ressource.

Renforcer l'accès aux droits des demandeurs d'asile

Constat

De longs mois dans l'anxiété en attente de réponse :

L'un des objectifs de la réforme de l'asile en France est d'accélérer la procédure d'examen des demandes. Cinq mois après la loi, l'attente moyenne entre la première démarche et la réponse définitive se situe à 1 an et demi. Si l'Ofpra a diminué ses délais de réponse, il n'en va pas de même de la Commission des Recours des Réfugiés. De plus, les délais moyens officiels de procédure n'incluent pas les attentes par « convocation » imposées par les préfetures pour remettre le formulaire de demande d'asile : de quelques heures à plusieurs mois. Ces convocations ne sont parfois pas jugées suffisantes pour ouvrir droit à la C.M.U. Ces pratiques en préfeture incitent les demandeurs à partir ailleurs ou, du fait de l'extrême précarité pendant cette période, les obligent à trouver une solution de survie clandestine.

La réforme de l'asile amène des effets positifs mais aussi des effets pervers :

La réforme de l'asile a introduit des effets bénéfiques : plus de différence selon l'auteur de la persécution pour la Convention de Genève, introduction de la « protection subsidiaire », tous les rejets sont susceptibles d'un recours. Mais, outre l'introduction de notions nouvelles dont on peut difficilement prévoir l'incidence, d'autres aspects de la réforme se révèlent inéquitables. Si la loi par exemple fait obligation d'un entretien à l'Ofpra, les exceptions à cet entretien couplées avec les rejets par ordonnance par la Commission des Recours font qu'une part non négligeable de demandeurs aura un refus sur simple dossier, sans aucun entretien de vive voix. Les demandeurs en effet doivent rédiger ce dossier en français en un temps limité : ceux qui ne bénéficient pas de soutien éclairé et survivent dans des conditions très difficiles seront vite « déboutés » sans entretien.

L'annonce de décrets met dans la plus grande incertitude les demandeurs :

Des décrets sont prévus par la loi et ont été annoncés depuis plusieurs mois. Leur teneur globale s'est répandue dans le public et laisse penser qu'une extrême rigueur vise les demandeurs, que l'Ofpra devra prendre ses décisions parfois avec une trop grande rapidité, alors que les nouveaux délais consentis aux préfetures augmenteront les situations de grande précarité pour ces « administrés ». Ainsi, l'obligation envisagée que le demandeur justifie de sa résidence au premier renouvellement du récépissé (donc après 4 mois de procédure) va se révéler kafkaïenne pour des milliers de demandeurs d'asile (notamment les isolés) qui n'obtiennent aucune réponse à leur demande d'hébergement. Qui plus est, certaines préfetures n'attendent pas la parution des décrets pour les mettre en application.

Un rapprochement familial problématique :

Une fois reconnu réfugié, le demandeur va envisager de faire venir sa famille. Outre les problèmes financiers (frais de transports, logement ici...), les délais de réponse aux demandes de rapprochement familial peuvent s'étendre sur deux ou trois ans : ils ajoutent à la longue période de séparation et contribuent à fragiliser les familles.

Objectifs

- Assurer aux demandeurs d'asile des conditions de vie dignes en France pendant toute la durée de procédure. Y compris les demandeurs supposés concernés par le « règlement Dublin II ».
- Leur procurer un contexte équitable pour présenter leur demande.
- Veiller à ce que chaque préfeture puisse honorer à son niveau les engagements internationaux de la France.
- Lutter contre les lenteurs qui augmentent les attentes et contribuent à détériorer la vie familiale.

Propositions

Aux « 10 conditions minimales pour un réel droit d'asile en France » que la Coordination Française pour le Droit d'Asile a demandées depuis octobre 2001 et qui se révèlent toujours d'actualité, il convient d'ajouter plusieurs exigences ou rappels au regard de la situation actuelle :

- Ne décider aucun refus définitif d'asile sans que le demandeur n'ait pu être entendu de vive voix
- Rappeler aux administrations que la demande d'asile est un droit : toute pratique administrative dissuasive qui décourage ou envoie les demandeurs d'asile vers d'autres départements est une entrave à ce droit.
- Tout demandeur d'asile doit avoir possibilité de présenter sa demande dans des conditions équitables : accès à des possibilités de traduction, information fiable (procédure, aide juridique...), ressources pendant toute la durée de la procédure, prise en charge des coûts de transport pour honorer les convocations (Ofpra, Crr...)
- Généraliser et donner un statut aux plates-formes d'accueil pour demandeurs d'asile et aménager les moyens pour qu'elles puissent fonctionner correctement.

- Prévoir une capacité d'hébergement en Centre d'Accueil pour Demandeur d'Asile (Cada) suffisante et accessible dès que le demandeur manifeste en préfecture sa volonté de demander l'asile (et s'il souhaite être hébergé). A défaut de place actuellement disponible en Cada, soutenir les associations qui tentent de pallier ponctuellement l'insuffisance la plus criante (ALT et accompagnement par exemple).
- Faciliter l'accès à un logement autonome des réfugiés « statutaires »
- Toute exigence administrative d'une résidence réelle pour un demandeur d'asile doit être précédée d'une proposition réaliste d'hébergement stable.
- Associer les acteurs de terrain à la réflexion avant la prise de décrets ou circulaires.
- Rappeler aux CCAS leur possibilité de « domiciliation ». S'il est nécessaire d'agréer des associations pour réaliser des « domiciliations », accorder des agréments pour l'ensemble des types de domiciliation.
- Considérer que la première démarche en préfecture pour demander l'asile est suffisante pour l'accès à la Couverture Médicale Universelle : les dysfonctionnements de la préfecture ne doivent pas entraver l'accès à la santé.
- Rappeler aux Conseils Généraux que l'Aide Sociale à l'Enfance ne fait pas de différences entre les enfants, que leurs parents soient français ou étrangers, étrangers en situation régulière ou non.
- Limiter les délais de réponse de l'administration pour les demandes de rapprochement de famille.
- Prévenir les dérives possibles qui feraient glisser l'accord du statut de « réfugié » (sur base de la convention de Genève) vers une simple « protection subsidiaire ».
- Accorder aux demandeurs d'asile l'accès au travail.

Constat

Sur le plan juridique, le droit d'entreprendre est un droit fondamental remontant à la Révolution. Le droit au travail figure dans la Constitution. Pourtant ce droit n'est pas effectif dans la mesure où des hommes et des femmes ayant la capacité et la volonté d'entreprendre n'ont pas accès au capital et sont, au nom de la protection sociale, poussés dans une « trappe au travail au noir » par des cotisations sociales démesurées. Dans les deux cas l'Etat est directement responsable :

- en bloquant l'accès au crédit par le plafonnement du taux d'usure pour les prêts aux entreprises, il crée une défaillance du marché compensée, dans certains cas par les banques, en finançant la création d'entreprises par des prêts revolving à la consommation dont le taux varie entre 15 et 20% et qui comportent des risques considérables pour l'emprunteur (absence d'évaluation du projet, absence d'accompagnement, garantie sur le patrimoine etc.) ;
- en imposant, aux personnes les plus démunies, des cotisations sociales supérieures au prélèvement obligatoire moyen (44% du PIB) il crée une inégalité de traitement et un abus de faiblesse au détriment des plus démunis.

Les ressources de crédit étant financées par les banques, le coût d'insertion d'une personne souffrant d'exclusion économique et financière, se réduit essentiellement à celui de l'accompagnement (2 000 euros par projet) du risque (150 euros) et dans certains cas d'une prime de l'Etat ou de la Région (1 500 euros en moyenne). Au total, le coût de création d'une entreprise représente entre 2 000 et 4000 euros, à comparer avec le coût annuel d'un chômeur : 18 000 euros.

Sur les plans sociaux et démographiques, le nombre de personnes pouvant être insérées par la création d'entreprise, peut être estimé entre 30 000 et 300 000 correspondant à 10% environ de la population active précarisée). Il touche plus particulièrement les quartiers en difficulté dont la population est plus jeune que la population totale. Une proportion non négligeable de la population des quartiers mène des activités informelles de survie qu'elle ne peut développer au noir, alors que le régime social des travailleurs indépendants est déficitaire avec une base de cotisants insuffisante.

Propositions

- Assouplir le taux d'usure pour les prêts aux entreprises individuelles¹ ou compenser l'insuffisance de marge qui empêche les institutions financières de faire des petits prêts,
- Reconnaître l'accompagnement des chômeurs créateurs d'entreprises comme une forme de formation-action pouvant être financée sur les crédits de formation professionnelle,
- Alléger les cotisations sociales des créateurs d'entreprise en accordant une exonération totale à ceux qui gagnent moins que le RMI (5 000 euros) et déduire le même montant de l'assiette des cotisations de ceux dont le revenu se situe entre le RMI et le SMIC. Ces exonérations pourraient être limitées à 3 ans après la création d'entreprise, sous réserve d'avoir opté pour le statut de la microentreprise. Cette mesure qui s'inscrit dans le projet de simplification du Régime Social des Indépendants, a l'avantage d'être simple et dégressive.

L'assouplissement du taux d'usure et la reconnaissance de l'accompagnement au titre de la formation professionnelle n'entraînent pas de coût budgétaire. Le coût de l'exonération des cotisations sociales pour les bas revenus des travailleurs indépendants a été chiffré à 91 millions d'euros en année pleine, le retour sous forme de prélèvements obligatoires étant de 167 Millions, également en année pleine. Le détail de ce calcul portant sur 40 000 entreprises et intégrant l'attribution de l'Accre, la première année, est à la disposition de la direction du budget. Au delà de son bénéfice direct, les avantages du droit effectif à l'initiative économique, qui correspond, par ailleurs, aux objectifs du Gouvernement, sont multiples : transformer les exclus en créateurs de richesse permet de mobiliser un potentiel de croissance, réduit les dépenses passives pour l'emploi, contribue à l'intégration, renforce la cohésion sociale, et rend aux exclus leur dignité, leur autonomie et leur avenir .

1. Cette proposition a appelé des réserves au sein du groupe de travail.

(II) Réorganiser les acteurs et adapter les dispositifs pour un meilleur accès aux droits

Constat

- En dépit du préambule de la Loi de 1998, les politiques publiques parviennent difficilement à mettre la problématique des plus démunis au cœur de leur action.
- Des personnes ne font pas valoir leurs droits parce que leur situation les humilie et parce qu'elles ressentent très durement tout ce qui dans l'attitude de leur interlocuteur leur rappelle qu'elles sont au bas de l'échelle sociale.
- Un accueil déficient décourage les personnes en grande difficulté. Elles peuvent arrêter aussitôt leurs démarches administratives et rompre tout contact.
- Des efforts importants mais encore très insuffisants sont faits, en particulier par des bénévoles, pour accompagner ces personnes dans leurs démarches.
- Rendre *accessibles* les droits des plus pauvres implique aussi de les rendre *acceptables*, par une démarche conciliant écoute, accompagnement et pédagogie.
- Pour une administration, comme pour les associations, le travail quotidien avec les plus démunis est plus compliqué, demande plus de suivi et d'implication.
- Le rapport des plus pauvres avec les services publics est inscrit dans un malentendu (défiance, contrôle, sentiment d'incompétence, mésestime de soi...).
- Le manque de travailleurs sociaux se fait particulièrement sentir sur certains territoires.
- Les tâches administratives accaparent une grande partie du temps des agents sociaux au détriment d'un accueil et d'un suivi de qualité des personnes.
- Les agents d'accueil sont sous-rémunérés alors que leur fonction est déterminante dans le parcours des personnes les plus en difficulté.

Objectifs

- Développer une politique ambitieuse d'accès des plus démunis aux services publics, y compris par des moyens humains et budgétaires renforcés
- Faire évoluer les représentations, les attitudes et les comportements des agents administratifs de telle sorte que les accompagnements – à terme - ne soient plus nécessaires.
- Mettre en place une politique globale et ambitieuse du premier accueil

Propositions

- Valoriser au sein de la réforme de l'Etat et des services publics, la question de l'accueil et du service aux plus démunis (par toutes formes d'outils incitatifs : démarche qualité, valorisation de carrières, programmes de formation...)
- Généraliser les démarches « qualité » au sein des services publics, fondées sur l'accès aux droits des plus démunis : favoriser les projets de services, stimuler les permanences délocalisées des administrations dans les centres sociaux, les groupements de services (maisons des citoyens)..., définir des indicateurs de fonctionnement des services publics destinés à évaluer leur capacité à atteindre les populations identifiées comme étant en « rupture »
- Instaurer au sein de chaque administration locale, une commission paritaire (services / Associations) destinées à évaluer les pratiques et à recevoir des recours
- Mettre en place une planification pluriannuelle et permanente de formation initiale et continue de l'ensemble des agents d'accueil des institutions publiques et des organismes sociaux accueillant du public, en particulier les plus en difficulté, en intégrant des modules d'échanges de pratiques avec les associations, des stages d'immersion en associations.
- Renforcer significativement les moyens humains en personnels d'agents d'accueil qualifiés et expérimentés, les valoriser, y compris sur le plan de la rémunération.
- Revaloriser le métier de travailleur social et développer une campagne de communication pour recruter des travailleurs sociaux.
- Renforcer la formation des travailleurs sociaux à la polyvalence et à la transversalité des situations.
- Soutenir les efforts des collectivités locales pour moderniser leurs réseaux de services sociaux avec le double objectif de proximité et d'efficacité.

Constat

L'accès au droit, au sens d'accès à l'information et à la consultation juridique, ne fait pas partie des objectifs fixés dans la loi de lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998. La politique publique d'aide à l'accès au droit a fait l'objet d'un texte voté ultérieurement, le 18 décembre 1998. Cependant, elle a vocation à constituer un aspect de la politique de lutte contre les exclusions.

En effet, les personnes en situation d'exclusion sont très souvent confrontées à des difficultés d'ordre juridique (problèmes de droit du travail, de droit des étrangers, de droit de la famille, de droit du logement) face auxquelles elles sont très démunies, compte tenu de la complexité croissante des réglementations.

C'est pourquoi, l'approche sociale du problème de l'exclusion qui vise à réintégrer ces personnes dans leurs droits, doit se combiner avec une approche juridique. Un tel décloisonnement entre professionnels du droit et acteurs sociaux ou éducatifs, est seul de nature à éviter le développement d'un système dans lequel certains auraient droit au droit alors que d'autres ne pourraient en bénéficier au motif qu'ils font l'objet d'une prise en charge sociale. Il est en outre source de richesse pour les différents intervenants : les travailleurs sociaux manquant souvent de repères juridiques, tandis que les professionnels du droit ne sont pas toujours en capacité de réaliser un diagnostic social et économique nécessaire à la prise en compte de la situation globale de la personne qui s'adresse à eux.

Les Conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD), chargés du pilotage de la politique publique d'aide à l'accès au droit au niveau du département, ont vocation à favoriser le rapprochement entre ces acteurs et leur collaboration dans le cadre d'actions en direction des publics en difficulté.

Objectifs

- Favoriser le rapprochement et la collaboration des professionnels de la justice et des intervenants du secteur social
- Permettre ainsi la mise en place de dispositifs d'accès au droit reposant sur une approche pluridisciplinaire qui soient véritablement efficaces et adaptés aux populations les plus en difficulté

Propositions

- Sensibiliser les CDAD à la nécessité d'améliorer les échanges et la connaissance réciproque des différents acteurs de l'accès au(x) droit(s), notamment grâce à des actions de communication (guide de l'accès au droit, colloque) et de formation. Diffusion des bonnes pratiques observées en la matière.
- Améliorer la formation des agents d'accès au droit intervenant dans les structures dédiées à l'accès au droit ou les dispositifs accueillant des personnes en situation d'exclusion et de désinsertion afin d'approfondir leur connaissance des publics fragilisés et l'ensemble des dispositifs mobilisables pour développer une réponse adaptée aux questions juridiques, économiques ou sociales posées.
- Favoriser la diffusion et la reproduction de dispositifs d'accès au droit faisant intervenir en complémentarité professionnels du droit et professionnels du secteur social, notamment dans le domaine du droit du logement où l'efficacité de cette double approche a fait ses preuves : antennes juridiques et de médiation composées de juristes, de travailleurs sociaux et de médiateurs, antennes juridiques et sociales spécialisées dans le domaine de la prévention des expulsions locatives.
- Généraliser les CDAD sur l'ensemble du territoire.

Garantir la stabilité des ressources et prévenir les situations de rupture de droits

Constat

- Le développement des emplois discontinus est une forme de gouvernance des entreprises (CDD, Intérim, emplois à temps partiel court subi, contrats aidés).
- La complexité des droits entraîne la multiplicité des dispositifs, la spécialisation des acteurs.
- La longueur des études de dossiers fait souvent basculer les personnes dans la précarité, la pauvreté.
- Les parcours intermittents et discontinus de la vie des personnes en situation de pauvreté et de précarité (familles, emploi/chômage, logement/hébergement/rue, santé, mobilité géographique,...) développent des allers et retours, des ruptures, dans une diversité de dispositifs complexes, peu compréhensibles et immaîtrisables pour les personnes et favorisent des périodes de «non-droits» ou de «sans-droits».
- La rupture subite due aux effets de seuil plonge des personnes dans la précarité ou la pauvreté.
- Les changements de situation sont très mal pris en compte et mal suivis.
- Les personnes en précarité ou en situation de pauvreté sont souvent des «multi-administrés» d'organismes sociaux ayant chacun leurs règles et leurs logiques (conditions complexes d'ouverture de droits, législation complexe et mouvante, délais variables, périodes de références multiples, contraintes des organismes payeurs, ...)
- Les transferts sociaux et les minima sociaux sont la plus grande part ou la seule des ressources de personnes ou familles en situation de pauvreté. Toute rupture dans la chaîne des ressources fait basculer les personnes dans des situations de grande détresse voire d'exclusion.

Objectifs

- Garantir ou tendre à la stabilisation des ressources.
- Développer un dispositif de prévention des ruptures des droits.
- Les procédures et mécanismes des dispositifs administratifs doivent sécuriser la situation des personnes et non la détériorer.

Propositions

- Généraliser des conventions Etat-Institutions et des protocoles inter-institutions avec et entre les principaux organismes prestataires (CAF, ASSEDIC, Sécurité sociale, Caisses vieillesse...) introduisant le principe de la continuité des droits et imposant aux organismes et caisses en cas de fins de droits le maintien des prestations jusqu'à la prise de relais effectif par un autre organisme ou/et dispositif.
- Généraliser un mécanisme de versements inter-institutions. Une caisse de compensation entre organismes est créée. Ces dispositifs permettront aux organismes de réguler entre eux les «trop perçus» ou «trop versés», en protégeant ainsi les personnes de ruptures de ressources qui ont pour elles un caractère vital.
- Créer un dispositif d'alerte et de veille préventif avec tous les organismes concernés, à la fois en direction des bénéficiaires et au sein et à destination des organismes prestataires, avant la sortie d'un dispositif ou d'une fin de droit de tout allocataire ou ayant-droit. Les associations participent à ce dispositif.
- Créer un dispositif d'accompagnement individuel avec les personnes en risque de rupture de droits dans les trois mois précédents la date de fin d'échéance. Les travailleurs sociaux, les agents des organismes sociaux, le C.C.A.S. sont associés et contributifs.
- Mettre en place un dispositif d'harmonisation des critères d'éligibilité - dont les périodes de référence et les justificatifs à produire.
- Unifier et simplifier le vocabulaire dans les documents relatifs aux droits sociaux.
- Généraliser les mécanismes de lissage des effets de seuil.
- Généraliser le mécanisme d'avances sur droits supposés pour l'ensemble des organismes sociaux versant des prestations (CPAM, CAF, CNAV, MSA, ASSEDIC...).
- Réduire le nombre de minima sociaux, les harmoniser et les simplifier.
- Créer de nouvelles CASU avec une mission élargie : elles devront assurer le suivi des personnes en instance de fins de droit ou de rupture de droits ; elles géreront un fonds départemental d'avance sur droits auquel participeront l'ensemble des organismes chargés de verser des allocations ou prestations (de droits).
- Créer une fonction d'animation et de coordination entre les différents organismes sociaux (dont CAF, ASSEDIC, CPAM, CNAV, MSA, CCAS...) pour permettre une véritable prise en compte globale de la personne et un accompagnement cohérent au-delà des cloisonnements administratifs.

Constat

- La précarité touche des millions d'individus dans notre société. En particulier celle de l'emploi entraîne celle des revenus : les périodes de travail alternent avec des périodes de chômage.
- Le système de calcul des droits est peu compréhensible pour les intéressés ce qui contribue à la fracture administrative.
- Un certain nombre de prestations sociales (liées au logement, à la santé, à la famille, aux revenus) soumises à des conditions de ressources, prennent aujourd'hui en compte les ressources de l'année fiscale antérieure, ou des douze derniers mois, et non celles des tout derniers mois précédents ; la situation réelle des personnes (qui a pu changer) n'est donc pas prise en compte. A la précarité des revenus peut s'ajouter celle des prestations sociales.
- Pour ce qui concerne les barèmes et les bases ressources des prestations, il importe de suivre les recommandations qui invitent à les harmoniser quand ils concernent des prestations semblables. Ce travail a déjà commencé à être effectué pour les aides au logement.

Objectif

Aller vers une cohérence et une harmonisation, pour des prestations aux objets semblables, des barèmes, des bases ressources et des périodes de référence prises en considération pour le calcul des montants.

Proposition

- Ce sujet étant particulièrement complexe et important il importe qu'une étude approfondie soit réalisée.
- Une expertise doit être réalisée par un groupe de travail, associant corps d'inspection et gestionnaires, pour le compte du CNLE et aboutir à une décision pour la prochaine Conférence de Lutte contre Exclusion en 2005.

Créer une mission interministérielle pour la cohésion sociale et territoriale dans le cadre de la LOLF

Constat

La création d'un grand ministère de l'emploi, du travail et de la Cohésion sociale permettra de donner davantage de cohérence aux principales actions menées dans le cadre de la lutte contre l'exclusion mais elle ne suffira pas à lui faire gagner son caractère interministériel. C'est parce que d'autres ministères sont concernés, tels par exemple que la culture, la justice ou l'éducation, que le gouvernement a décidé de réunir après la Conférence nationale un Comité interministériel de lutte contre l'exclusion.

Au niveau budgétaire, les crédits de la lutte contre l'exclusion sont actuellement répartis dans différents chapitres et articles sans que l'on puisse disposer d'une lisibilité d'ensemble. Chacun de ces crédits est en outre exposé, après le vote du Parlement, à des mesures de gel ou de réduction qui sont prises dans le cadre d'arbitrages internes à chacun des ministères concernés.

La LOLF, votée à la quasi-unanimité du Parlement en août 2001, va réformer profondément l'architecture budgétaire, désormais structurée autour de grandes missions. Les missions pourront être ministérielles ou interministérielles, chacune d'entre elles devant correspondre à une politique et être déclinée en programmes qui seront, eux, nécessairement ministériels. Testée dans le budget 2005 avant de prendre tous ses effets dans le budget 2006, cette réforme doit :

- renforcer le rôle du Parlement dans le vote du budget,
- donner plus de responsabilité à l'administration, qui disposera plus librement de l'utilisation des crédits à l'intérieur de chaque programme (126 programmes au lieu des 848 chapitres budgétaires actuels),
- développer la culture du résultat par la détermination d'indicateurs de performance.

Le projet présenté par le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire le 21 janvier 2004 fait de la lutte contre l'exclusion l'un des programmes d'une mission interministérielle « solidarité et intégration ». Ni ce programme, ni la mission interministérielle à laquelle il est rattaché n'intègrent des éléments aussi essentiels dans la lutte contre l'exclusion que les aides au logement et à l'emploi ou les crédits de la politique de la ville.

Objectifs

- Assurer, dans le cadre de la nouvelle architecture budgétaire, la cohérence, la lisibilité et la mise en œuvre de la lutte contre l'exclusion.
- Permettre au Parlement de débattre annuellement de cette politique dans le cadre du vote de la loi de finances et d'être le garant de l'effectivité d'une réelle politique publique qui soit une politique préventive et pas uniquement curative (lutter contre les mécanismes qui produisent la fracture sociale et territoriale), qui soit globale et pas uniquement centrée sur une approche sociale et individuelle, qui dispose des différentes manettes d'observation, d'évaluation et de financement pour la mise à égalité des territoires et des publics et qui, enfin, fasse participer collectivement les différents acteurs de cette obligation nationale de lutte contre l'exclusion.

Proposition

Créer, dans le cadre de la LOLF, une mission interministérielle de la cohésion sociale et territoriale regroupant l'ensemble des programmes qui concourent à la lutte contre l'exclusion.

Cette mission interministérielle implique des choix organisationnels et budgétaires au niveau de l'administration centrale mais aussi en lien avec les services déconcentrés de l'Etat. Au niveau central, on peut évoquer deux hypothèses :

- le ministère de la cohésion sociale est chargé de la mise en œuvre de la mission interministérielle de cohésion sociale et territoriale, constituée de programmes émanant de plusieurs ministères, à travers un document permanent transversal (DPT),
- le Comité interministériel de lutte contre l'exclusion, prévu par la loi du 29 juillet 1998, est chargé de la mise en œuvre de la mission interministérielle et à ce titre, est doté d'un secrétariat général permanent.

Constat

L'intervention de l'État en matière de lutte contre l'exclusion est aujourd'hui doublée d'un engagement parallèle des différentes collectivités territoriales. Interventions, acteurs et financements se sont donc multipliés sur des géographies et des territoires différents. Aussi la question de la bonne coordination entre l'État, ces collectivités et ces politiques de lutte contre l'exclusion s'impose. Cette question se pose avec plus de force encore dans un contexte de la décentralisation qui vise une meilleure conciliation entre proximité de gestion et solidarité nationale.

Objectifs

Il convient de distinguer 2 niveaux :

- La solidarité : Le cumul niveau européen, national, régional, départemental, local ou intercommunal est souhaitable ; s'agissant de lutte contre l'exclusion, il est important que la solidarité soit principalement assurée au niveau national et que des péréquations des dotations versées par l'Etat aux collectivités territoriales permettent à celles dont la population est la plus en difficulté de compléter l'action de l'Etat. (cf. fiche sur les péréquations et la fiscalité locale)
- La responsabilité :
 - La maîtrise d'ouvrage revient à l'État qui est le garant des droits fondamentaux reconnus. Il définit donc les modalités d'opposabilité et de mise en œuvre ainsi que les voies de recours du citoyen.
 - La maîtrise d'œuvre, en revanche, doit se situer au niveau le plus proche du citoyen avec pour double objectif de pouvoir ajuster au mieux l'action à la réalité locale et de permettre au citoyen d'identifier une responsabilité politique. À chaque territoire doit correspondre une seule collectivité maître d'œuvre.

À l'instar de la politique de la ville, le territoire pertinent de l'action globale contre l'exclusion est celui de l'intercommunalité¹. L'évolution de cette politique publique sera différente selon que l'on se place dans une logique de transfert ou de délégation de compétences aux EPCI.

Il est souhaitable, soit que l'intercommunalité assume directement cette maîtrise d'œuvre par délégation de l'État (logement, emploi), soit qu'elle lui soit subdéléguée de manière automatique lorsque la compétence est transférée à un niveau supérieur (ex : RMI/RMA par le département, éléments des politiques de formation par la Région,...).

Un dispositif d'observation - dont l'échelle la plus adaptée est la région - des différents domaines de la lutte contre l'exclusion doit être mis en place à partir d'indicateurs territorialisés mais dans un cadre de cohérence fixé par l'Etat pour permettre la consolidation des éléments principaux.. Une observation nationale n'a de sens que si elle est nourrie par l'observation locale.

Proposition

La maîtrise d'œuvre de la lutte contre l'exclusion doit faire l'objet d'une contractualisation entre l'État et la collectivité désignée par le législateur comme responsable : ce contrat territorial pour la cohésion sociale doit :

- Fixer une obligation de résultat, y compris en termes d'association des autres collectivités territoriales.
- Fixer le type de participation des associations et des partenaires sociaux
- Fixer les modalités de la péréquation
- Fixer les modalités de l'observation
- Préciser l'instance à laquelle sera déléguée la mise en œuvre du droit (plate forme de coordination, d'ingénierie, d'animation, d'assistance aux entreprises et aux bailleurs sociaux notamment, de construction de parcours d'insertion professionnelle et résidentiels, individualisé...).

Dans le cas où la collectivité territoriale désignée par l'État n'accepte pas la contractualisation, l'État assume directement la responsabilité

Les autres collectivités territoriales souhaitant apporter un concours dans un domaine faisant déjà l'objet d'un contrat entre l'État et une collectivité devront s'associer à ce contrat.

1. Ce constat et les propositions attachées ont suscité quelques réserves parmi les membres du groupe de travail.

Créer un guichet unique social formation emploi

Constat

Il existe sur le territoire des expériences de guichet unique qui fonctionnent bien. Ils sont essentiellement dédiés au secteur de l'emploi et de formation. Il s'agirait là de modéliser leur approche pour en faire bénéficier pleinement les publics en difficulté.

Objectifs

Par ce guichet unique, il est possible de répondre à une attente forte touchant :

- L'accueil et l'écoute des demandeurs d'emplois en difficultés ou en exclusion.
- La fonction informelle de médiateur conseil.
- Le partenariat avec les Maires et les services administratifs de Mairies.
- Le partenariat avec les organismes consulaires, avec les services de l'Etat.
- Le partenariat avec les organismes liés : à la santé, au social, au logement, à la formation, à l'emploi.

Propositions

- Le service doit remplir d'un véritable rôle de proximité auprès des publics en difficulté.
- Il établit aussi des passerelles vers d'autres structures concernées par l'emploi, comme les associations d'aide à la recherche d'emploi, les entreprises d'insertion, les agences d'intérim...
- Il propose un accompagnement personnalisé par un référent spécifique.
- Il aide dans le suivi de vos formalités administratives:
 - première inscription aux ASSEDIC ;préparation du dossier d'inscription.
 - rédaction d'un C.V. ou d'une lettre de motivation,
 - orientation vers les structures adaptées en matière d'emploi ou de formation, etc...).
 - Il peut servir de lien entre les administrations et le demandeur.
- Le guichet unique est surtout là pour servir de lien entre l'offre et la demande d'emploi.
- Leur animateur se déplace dans les entreprises pour connaître leurs besoins en main-d'œuvre.
- Il est aussi là pour solliciter les acteurs économiques et leur soumettre des profils de poste.
- Sa proximité avec les demandeurs d'emploi et les chefs d'entreprises lui permet d'analyser au mieux le tissu d'emploi local pour répondre de la façon la plus efficace aux besoins.

Ce guichet unique ne peut se comprendre qu'accompagné du développement de la fonction itinérante des travailleurs sociaux, chargés d'aller au devant des personnes qui ne se rendent plus vers les services.

Constat

L'organisation du service public de l'emploi (SPE) avait été assez clairement définie par la circulaire du 7 mars 1984. Depuis, à l'exception de courtes périodes de croissance où le chômage a régressé, il a été fortement sollicité et ses acteurs ont été grandement mis à contribution.

Son organisation sur le terrain diffère sensiblement des préconisations de la circulaire, d'autant plus que la non hiérarchisation des pouvoirs est la règle. La présence du Rectorat et des droits des femmes est aléatoire. La tutelle du ministère au niveau central sur l'AFPA et l'ANPE n'a pas de réalité au niveau Régional.

Des acteurs essentiels manquent ou ne sont que marginalement représentés.

- Les acteurs de l'insertion par l'activité économique. Les études montrent l'efficacité de leur action et leur connaissance fine du terrain, pourtant ils ne sont pas associés à la mise en place des politiques de l'emploi.
- Le réseau d'accueil des jeunes et l'AGEFIPH ne sont associés que marginalement au fonctionnement du SPE alors qu'ils ont de fait pris en charge une partie des missions de l'ANPE pour leurs publics respectifs.
- Les ASSEDIC étaient le plus souvent absentes, jusqu'à la mise en place du Pare.

Par ailleurs les liaisons avec les collectivités territoriales et les partenaires sociaux sont trop faibles :

- Les conseils régionaux : en principe associés via la circulaire de 1984, ils étaient au mieux consultés, au pire ignorés. Depuis, les nouvelles dispositions en matière de formation professionnelle ont fait évoluer les choses.
- Les conseils généraux se voient confiés, dès 2004, la gestion du RMI et du RMA. Ils se trouvent de ce fait encore plus impliqués dans les politiques de l'emploi.
- L'échelon intercommunal a pris des initiatives. C'est souvent un connaisseur « fin » des publics et des réponses entrepreneuriales locales.
- Les liens avec les partenaires sociaux sont, eux aussi, trop peu assurés, bien qu'ils soient membres de plein droit d'autres commissions traitant des mêmes sujets : CCREFP, CESR, etc ou qu'ils soient membres actifs des instances de direction d'un certain nombre de membres du SPE (d'origine ou élargi) : ASSEDIC, ANPE, AFPA, Missions Locales.

Objectif

Le SPE dans sa forme actuelle, entre ses dysfonctionnements, les grands absents et un partenariat inexistant, ne peut plus tel quel, remplir la mission pour laquelle il a été fondé. Cette situation n'est pas acceptable. Le combat pour l'emploi nécessite donc, entre autres, la mise en cohérence de tous, se traduisant notamment par l'accroissement d'un « pilotage au niveau régional » qui passe par une rénovation du SPE.

Propositions

Pour les publics :

- Mise en place de maisons de l'emploi ou de guichets uniques pour l'emploi et la protection sociale avec les acteurs concernés.
- Approche pluridisciplinaire et prise en compte de la personne dans sa globalité.

Pour une cohésion plus grande des services aux publics :

- Une bonne cohérence de l'action en la matière ne saurait se contenter d'un rapprochement (souhaitable au titre des fruits de l'expérience du Pare mais dont il faudra analyser les modalités) entre l'ANPE et le régime d'assurance chômage.
- Au-delà des problèmes de statut de tous ceux qui participent à cette politique de l'emploi, il faut renforcer le SPE existant, en l'élargissant aux « grands absents évoqués » ci avant.
- C'est un champ institutionnel de l'emploi, de l'insertion et de la formation qu'il faut clairement articuler autour d'une refonte de la circulaire de 1984, l'exclusion et sa prévention devant en constituer la préoccupation centrale.
- Si la politique de l'emploi doit rester un des domaines pleinement en charge de l'Etat, la diversité des acteurs impliqués, leur implication financière et qualitative doivent permettre un fonctionnement territorial plus collégial. Si nécessaire, la création d'un GIP Régional Emploi, Formation, Insertion pourrait être étudiée : la formule GIP permettrait de prendre en compte des partenaires de nature juridique différente, en déterminant les modes de relations réciproques.

Inscrire dans la loi l'annualité de la Conférence de lutte contre l'exclusion

Constat

Lorsque le Premier Ministre a proposé au collectif ALERTE, le 15 décembre 2003, la tenue d'une conférence de la lutte contre les exclusions, sur un modèle proche de la Conférence de la famille, il avait pris deux engagements :

- son annualité
- qu'elle comporte un calendrier de travail pour chaque ministère.

Objectifs

Les membres de la première Conférence souhaitent que cette occasion privilégiée d'un dialogue social élargi sur la lutte contre l'exclusion soit effectivement renouvelée chaque année. L'installation d'un tel rendez-vous dans la durée est seule susceptible en effet de favoriser l'échange des points de vue entre les différentes parties prenantes à la conférence, de dégager progressivement de nouvelles orientations, et de produire des effets réels sur la l'inscription de la lutte contre la pauvreté dans l'agenda gouvernemental.

Par ailleurs, considérant que le problème de l'exclusion et de la lutte contre ce phénomène concerne de nombreux ministères (affaires sociales, emploi, logement, santé, éducation, culture, finances...) et que les résultats des efforts antérieurs ont été contrariés par un manque d'implication de certains d'entre eux, les membres de la Conférence souhaitent que cette dernière soit présidée par le Premier Ministre afin que, lors du Comité interministériel qui suit la Conférence, chaque Ministre concerné reçoive sa « feuille de route » pour lutter contre l'exclusion. C'est en effet l'engagement de tout un Gouvernement qui est nécessaire .

Propositions

Afin d'assurer la pérennité de la Conférence ainsi caractérisée, les membres de la Conférence estiment qu'il faut lui donner une assise législative. La conférence pour la famille qui a servi de référence pour instituer cette première rencontre a été instituée par la loi, ce qui n'est sûrement pas étranger à sa réussite. Ils souhaitent donc que l'organisation d'une Conférence annuelle de la lutte contre les exclusions et pour l'insertion, préparée par le Conseil National des politiques de Lutte contre la pauvreté et l'exclusion, présidée par le Premier Ministre, soit inscrite dans la loi par le truchement d'un amendement à la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998.

Constat

- Bien que la lutte contre l'exclusion relève de la responsabilité première des Etats membres, l'Union européenne en fait l'une de ses priorités, à travers notamment le volet social du traité d'Amsterdam, la Stratégie européenne pour l'emploi, ainsi que le projet de la Constitution européenne (Article III-104).
- Le Conseil européen de Lisbonne de mars 2000 a convenu que les politiques de lutte contre l'exclusion sociale des Etats membres devraient être fondées sur une méthode ouverte de coordination associant :
 - Des objectifs communs (adopté au Conseil européen de Nice en décembre 2000),
 - Des plans d'action nationaux (PNAI : Ces plans doivent être préparés dans le cadre d'un schéma commun. Chaque Etat membre y présente ses priorités et efforts pour trois ans),
- Un programme d'action présenté par la Commission pour encourager la coopération dans ce domaine (doté de 75 millions d'euros pour la période 2002-2006). Ce programme soutient la coopération entre Etats membres et permet à la Communauté et aux États membres de renforcer l'efficacité et l'efficience des politiques de lutte contre l'exclusion sociale en :
 - Améliorant la compréhension de l'exclusion sociale et de la pauvreté, notamment appuyée par des indicateurs comparables,
 - Organisant des échanges sur les politiques menées et promouvant l'apprentissage mutuel dans le contexte des plans d'action nationaux,
 - Développant la capacité des acteurs à aborder l'exclusion sociale et la pauvreté avec efficacité et à promouvoir des approches novatrices.
- En décembre 2003, dans une Communication, la Commission européenne a invité les États membres à poursuivre leurs efforts dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Objectifs

- Faire de l'élaboration des plans nationaux d'action pour l'inclusion une démarche mobilisatrice pour l'ensemble des acteurs concernés par la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, aux échelles locales, régionales et nationales.
- Relier les deux stratégies Emploi et Lutte contre l'exclusion de l'Union Européenne pour ce qui concerne les plans.
- Impliquer des acteurs locaux et régionaux pour une meilleure effectivité des plans.

Propositions

- Mettre en œuvre pour l'élaboration des deux plans PNAE et PNAi une synergie associant tous les acteurs concernés participant du dialogue social et du dialogue civil.
- Impliquer des personnes en situation de pauvreté en amont des élaborations et établir l'enceinte ad hoc à cet effet.
- Intégrer une articulation entre un plan national et des plans régionaux ou locaux dès les prochains plans.
- Orienter l'utilisation des fonds structurels en priorité vers la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et créer l'instance ad hoc pour créer au plan national les conditions d'élaboration des choix stratégiques.
- Compléter le dispositif des indicateurs déjà en place par des éléments d'observation régionaux et des indicateurs faisant « sens » pour les personnes en pauvreté et exclusion.
- S'assurer qu'à travers des services d'intérêt général, les conditions d'obtention et d'accès des droits fondamentaux restent garanties par l'Etat ou les collectivités locales qui ont la charge de leur mise en œuvre.

Du fait de l'étroite relation qui s'instaure entre la stratégie de Lisbonne et les politiques nationales de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, il apparaît de plus en plus essentiel pour la France et ses représentants (notamment au sein du Comité de Protection Sociale) de promouvoir au plan européen des mesures décisives. Citons l'inscription, dans le futur fonctionnement de l'Union Européenne, d'une conférence annuelle sur la pauvreté et l'exclusion sociale (qui n'est aujourd'hui qu'un usage lié aux Présidences de l'Union), d'une Méthode Ouverte de Coordination incluant l'emploi, l'insertion par l'activité économique, la pauvreté et l'exclusion sociale, les minima sociaux, les pensions, la santé (et pas seulement les soins de longue durée), l'éducation tout au long de la vie. Au plan communautaire, les politiques de l'emploi devraient prendre en compte le développement des entreprises sociales d'insertion et des initiatives seraient à déployer fortement dans le champ de la construction de logements sociaux.

Constat

- Pour toute personne, la connaissance des droits reste un enjeu permanent, tant sont mouvants les droits eux-mêmes, les dispositifs qui les portent ou y conduisent, les représentations que l'on en a.
- Et pourtant, nul n'échappe dans son existence à la question de l'accès à des droits du fait des aléas de la vie, des parcours sociaux et civiques, des ruptures et changements institutionnels, voire des politiques sociales et économiques elles mêmes.
- Les personnes vivant dans la pauvreté voire l'exclusion sociale et la précarité connaissent peu, voire mal leurs « droits ». Le citoyen disposant des sources d'information multiples peut lui-même se sentir dans l'incapacité d'identifier des droits pouvant le concerner. Des « non recours » aux droits sont cependant identifiés, notamment à propos de changements de situations familiales. Mais tous les droits ne conduisent pas à des prestations en nature ou en argent.
- Les concepts employés deviennent plus complexes et ne donnent pas l'impression d'une réelle accessibilité : entre droits supposés, droits opposables, droits individualisés ou familialisés, droits fondamentaux ...

Objectifs

- Identifier les droits et leur perception par les citoyens et notamment les personnes les plus fragiles.
- « Mesurer » la connaissance des dispositifs et lieux ressources permettant l'accès aux « droits fondamentaux ».
- Repérer les droits dont l'accès est quasi illisible voire incompréhensible et y remédier.

Propositions

- Mener un travail réunissant experts, enseignants, communicants, personnes en situations de pauvreté pour clarifier les concepts qui tournent autour des droits et identifier des droits concrets « fondamentaux » pour lesquels des outils seraient à produire (langage simple, mise en œuvre rapide). Analyser dans le champ de l'éducation les outils en place et mesurer leur pertinence au regard d'une connaissance des droits et de leur accessibilité..
- Engager une démarche d'analyse à posteriori de l'effectivité des droits en menant un travail d'enquêtes avec des personnes qui ont accédé à des droits précis (par exemple droits conduisant à des prestations). Il s'agirait de relire avec elles les parcours réalisés pour obtenir des droits et identifier tous les éléments qui concourent en faveur ou défaveur de l'effectivité des droits. Les institutions concernées auraient ainsi un outil d'analyse dans le temps des évolutions organisationnelles et relationnelles à mettre en œuvre. Un indicateur des droits ainsi soumis à relecture serait publié chaque année.
- Dans le travail législatif (création de droits nouveaux ou modifications de droits existants), conduire systématiquement une lecture en termes d'accès, de diffusion de l'information et de clarification des procédures qui en déterminent l'effectivité. Un indicateur des travaux parlementaires ayant mené cette démarche serait publié annuellement.

(III) Mieux prévenir et combattre les phénomènes d'exclusion

Améliorer la prise en charge des personnes en souffrance psychique

Constat

La souffrance psychique est un état difficile à caractériser, qui ne se retrouve pas uniquement chez les personnes en situation d'exclusion et de précarité mais qui a chez elles une importance considérable : elle représente une souffrance profonde et gêne leurs efforts de réinscription dans la société.

Les manifestations de la souffrance psychique sont diverses : elles peuvent conduire les personnes à se mettre en danger, elles peuvent également avoir un impact sur l'environnement : troubles répétés de voisinage, agressivité, violence et rendre difficile le maintien dans le logement.

Les partenariats sont difficiles entre milieu sanitaire et social : la fermeture des lits d'hôpitaux a créé des besoins nouveaux d'accueil en milieu « ouvert », la sectorisation n'a pas été accompagnée et les dispositifs mis en place ne sont pas toujours connectés avec d'autres, l'argument « déontologique » est trop souvent utilisé pour ne pas s'inscrire dans les partenariats.

Cette souffrance psychique n'est pas assez prise en compte par les institutions de soins dont ce serait l'attribution. La demande de soins est rare et souvent présentée comme urgente. Sa prise en charge dans le système sanitaire de droit commun est difficile :

- médecine de ville peu accessible (couverture maladie des patients inexistante ou incomplète),
- médecine hospitalière parfois rejetante, très souvent mal vécue par les patients,
- services de psychiatrie à seuil de tolérance limité pour des personnes très instables, incapables de respecter un contrat d'où des sorties sans avis médical, des fugues
- secteur public d'hygiène mentale peu adapté au public précaire et/ou migrant (délais de rendez vous, pas de traducteurs...).

Objectifs

- Permettre à toute personne en situation d'exclusion atteinte de troubles psychiatriques ou de souffrance psychique d'accéder à des prises en charges adaptées tout en évitant « une psychiatrisation de l'exclusion »
- Améliorer la prise en charge de ces personnes pour favoriser leur réinsertion dans la société.
- Favoriser leur maintien dans les lieux et éviter l'engagement des procédures d'expulsion
- Favoriser leur accès au logement

Propositions

- Encourager aux plans national et local, les partenariats entre les acteurs du secteur sanitaire, du secteur social et de l'habitat : inscrire ces questions comme l'un des axes des plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées, favoriser les démarches visant à structurer les partenariats sur les territoires : secteurs psychiatriques, agglomérations ayant compétence habitat, circonscriptions sociales etc.
- Favoriser les partenariats au quotidien entre acteurs du social, du sanitaire, de l'habitat avec un objectif d'améliorer la gestion des crises et la gestion dans la durée de ces situations par un accompagnement dans la durée. Soutenir des expérimentations et diffuser les expériences
- Développer les formules d'accompagnement consistant à aller au devant des personnes
- Renforcer les moyens pour l'accompagnement de ces publics et la mise en place de formules logement adaptés au besoin des personnes sortant d'hospitalisation (maisons relais, sous-location, ou autres).
- Créer un lien réel voire institutionnel entre les professionnels de la psychiatrie de la médecine du travail social et de l'accueil (réseau « santé précarité », réseau « santé psychique »).
- Créer des lieux d'accueil de type « haltes de jour » à bas seuil d'exigence aux horaires adéquats intégrant des équipes de professionnels pluri-disciplinaires
- Faire en sorte d'adapter les centres médico-psychologiques à cette population acceptant aussi les personnes « hors secteur »
- Créer un système d'hébergement adapté du plus bas seuil au plus haut pour les personnes à la rue depuis longtemps
- Intégrer l'approche culturelle dans toute prise en charge et dans la formation initiale et continue des acteurs.

Constat

- Le RMA apparaît aux yeux de nombreux acteurs de l'insertion comme une déconstruction du droit du travail et du droit de l'insertion par l'activité économique réalisée au nom de la lutte contre l'exclusion et de la mobilisation des élus locaux pour l'emploi.
- Le CIRMA est un mécanisme spécifique d'activation des dépenses de solidarité inédit qui n'est pas un contrat de travail comme les autres. La partie attribuée au RMA par le conseil général n'étant pas considérée comme une rémunération salariale, elle n'entre pas dans le calcul du niveau de retraite ou du montant des prestations sociales.
- Le CIRMA dont la durée de travail minimale est de moins de 28 heures n'ouvre pas de droits différés aux prestations d'assurance vieillesse et d'assurance chômage. Cette inégalité crée un précédent et concurrence les autres dispositifs d'insertion et les contrats précaires, notamment les temps partiels contraints à bas salaires.

Objectifs

Il y a incontestablement un intérêt à la démarche qui vise à procurer un revenu d'activité aux allocataires de minima sociaux. Le RMA doit cependant substantiellement être amélioré, et ce en trois matières.

- Mise en place d'un véritable contrat de travail d'activation des dépenses de solidarité pour l'ensemble des allocataires du RMI dans un premier temps, pour l'ensemble des allocataires de minima sociaux sur la base d'une évaluation nationale, dans un deuxième temps.
- Fixation de règles précises à l'égard des employeurs de ces contrats d'activation de dépenses de solidarité.
- Evaluation du RMA avec contrôle des flux et de la qualité des emplois.

Propositions

Modifier la loi du 18 décembre 2003 relative à la décentralisation du RMI et à la création du RMA pour réformer le dispositif sur les points suivants :

- Accorder la plénitude de la protection sociale au salarié en CIRMA, incluant la retraite et l'assurance chômage, calculées sur la totalité du revenu.
- Lorsque le bénéficiaire ne souhaite pas ou n'est pas en capacité de travailler 20 heures, le Président du Conseil général pourra autoriser la conclusion d'un CIRMA pour des horaires hebdomadaires inférieurs.
- Créer des observatoires régionaux de l'insertion professionnelle et de l'emploi pour évaluer le CIRMA
- Introduire une compétence liée pour le département au moment du renouvellement du CIRMA : le département devrait refuser obligatoirement ce renouvellement en l'absence de bilan ou en présence d'un bilan de mauvaise qualité.
- Etablir une convention avec l'employeur qui précise le nom du tuteur, la nature des financements et des financeurs des actions d'accompagnement, de formation et de tutorat, sachant que l'employeur, les départements, les régions, les OPCA de branche et le FSE peuvent concourir à ces financements.
- En matière de tutorat la qualité des actions et les moyens du tuteur sont à préciser dans les chartes qualité préconisées, notamment la formation et la qualification du tuteur.
- Pour le secteur non marchand, la conclusion du CIRMA doit s'inscrire dans le cadre du développement d'activités correspondant à des besoins non satisfaits. Du côté des structures d'insertion par l'activité économique, qui accueillent et recrutent actuellement les allocataires du RMI, des améliorations doivent être également apportées, concernant notamment les ETTE qui risquent de disparaître avec l'introduction du RMA dans le travail temporaire.

Créer un Contrat Unique d'Insertion (C.U.I.)

Constat

Dans le champ de la lutte contre l'exclusion, les associations ont recours aux contrats aidés C.E.S. et C.E.C. dont les caractéristiques mais aussi désormais la volumétrie ne répondent pas suffisamment aux besoins des populations accueillies. Depuis plusieurs années, l'ensemble des acteurs de ce secteur demande un contrat de travail plus adapté et des moyens financiers adéquats.

Or, la décentralisation du RMI et la création du RMA modifient les conditions du financement public des associations travaillant dans le champ de l'insertion sociale et professionnelle.

Dans le cadre de la décentralisation du RMI, un risque de substitution du CIRMA aux contrats aidés est désormais envisageable.

Objectifs

- Maintenir l'engagement global financier de l'Etat de manière à éviter tout risque de substitution, faisant en sorte que les crédits alloués aux CIRMA soient des crédits additionnels.
- Mettre en place le Contrat Unique d'Insertion (C.U.I.) en remplacement des CES et CEC pour les associations travaillant dans le champ de l'insertion sociale et professionnelle.

Propositions

Créer un Contrat Unique d'Insertion

- Permettant une plus grande souplesse dans sa durée de travail hebdomadaire (de 10 heures à 35heures) afin de s'adapter aux caractéristiques des personnes en parcours d'insertion et aux situations d'urgence, et d'intégrer les temps de la production, de la formation et de l'accompagnement social,
- Se cumulant avec d'autres activités (formation ou emploi),
- Etant un contrat de droit commun à durée déterminée (un an renouvelable 4 fois) répondant à la fois à l'exigence d'une durée suffisamment longue pour construire un projet professionnel de retour à l'emploi et au souci d'éviter qu'une durée trop longue n'éloigne la personne de la perspective de l'accès à un emploi ordinaire, incluant des possibilités de suspension
- Garantissant une prise en charge, par les pouvoirs publics, en fonction des publics accueillis de 70 à 95% des salaires et charges.
- Garantissant au titre des employeurs spécifiques de l'IAE dans le cadre des activités d'utilité sociale et du secteur mixte, une prise en charge à hauteur de 95% du coût total des rémunérations et des charges afférentes.

Créer une aide à l'accompagnement dans les chantiers d'insertion

Constat

Les chantiers d'insertion sont une partie importante des structures de l'insertion par l'activité économique :

- par leur nombre : environ 2000 en 2002
- par les publics recrutés (65.200 salariés présents dans les chantiers d'insertion en 2002 dont les deux tiers sont des allocataires du RMI, d'après les sources DARES et SILOE).

Or, les chantiers d'insertion sont les seuls parmi les structures d'insertion par l'activité économique à ne pas bénéficier d'une aide publique de l'Etat à l'accompagnement socio professionnel alors même qu'elles doivent mettre en place cet accompagnement spécifique prévu par le législateur. D'ailleurs, le rapport du Sénateur Seillier, paru en novembre 2003, insiste sur la nécessité d'un contrat d'accompagnement renforcé et l'estime à 40 000 à 50 000 euros par encadrant pour 10 équivalents temps plein en insertion.

Au plan local, les ateliers et chantier d'insertion parvenaient à se faire financer un accompagnement socio professionnel par les conseils généraux, au titre des 17% des crédits du RMI à la charge de la collectivité départementale et ce, pour les seuls allocataires du RMI. Les chantiers pouvaient également recourir à l'aide des PLIE pour les seules personnes accompagnées par le PLIE, mais lorsque ce dernier existe. La décentralisation du RMI et la création du CIRMA ajoutent une incertitude supplémentaire à des inégalités constatées entre territoires et publics.

Objectifs

- Rétablir l'égalité des chances pour l'ensemble des personnes recrutées en chantier d'insertion en créant sur le modèle de l'aide à l'accompagnement dans les autres structures d'insertion par l'activité économique une aide publique à l'accompagnement socio professionnel dans les chantiers d'insertion.
- Maximiser ainsi l'efficacité de la dépense publique déjà réalisée par l'apport de contrats aidés en obligeant à un accompagnement dynamique et professionnel les utilisateurs du nouveau contrat aidé.

Propositions

Créer une aide d'Etat à l'accompagnement socio-professionnel dans les chantiers d'insertion pour financer une fonction d'accompagnement (et non un poste).

- pour partie d'encadrement dans sa fonction d'observation des personnes, nécessaire pour faciliter le travail des accompagnateurs,
- pour partie d'employeur, dans son organisation des temps collectifs de travail nécessaires à un accompagnement plus collectif,
- pour partie d'accompagnement dans les temps de travail et en coordination avec les accompagnements externes au chantier,

Cette aide publique est attribuée pour l'accompagnement socio professionnel de 12 à 15 personnes salariées en chantier d'insertion, soit 10 équivalents temps plein *aux seules associations conventionnées* par l'Etat au titre de l'article L 322-4-16 du code du travail. Le coût de cet accompagnement socio professionnel est estimé à 40 000 euros par an.

Constat

L'insertion par l'activité économique regroupe :

- des structures marchandes commercialisant des biens et services : les entreprises d'insertion (EI), les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI), les associations intermédiaires (AI)...
- des organismes développant des activités d'utilité sociale,
- des organismes relevant des deux secteurs à la fois (secteur dit « mixte »), notamment chantiers d'insertion ou régies de quartier.

Les objectifs de la loi du 29 juillet 1998 que sont la reconnaissance légale du secteur, une clarification du rôle des structures d'insertion par l'activité économique, le développement de ce secteur grâce aux aides de l'Etat, une mise en cohérence des actions territoriales, un recentrage sur les personnes en difficulté et l'introduction de l'ANPE dans les parcours d'insertion sont plus ou moins achevés. La situation apparaît contrastée : si le budget de l'Etat pour 2004 a prévu une revalorisation de 22,5% de l'aide aux postes pour les ETTI, conformément à l'engagement pris dans le PNAI 2003 – 2005, malheureusement, la mensualisation des aides au poste dans les EI et les ETTI qui devait accompagner cette revalorisation n'a pas été réalisée, laissant les SIAE à la merci à nouveau de gels budgétaires.

Or, plus de 300 000 personnes sont salariées des structures d'insertion, présentes dans tous les champs d'activité, apportant un réel service d'insertion et une réelle contribution économique et financière, compensant largement l'aide de l'Etat. De nouveaux efforts doivent désormais être réalisés rapidement dans une perspective de développement de l'offre d'insertion qui demeure insuffisante.

Objectifs

- Faciliter la coordination locale et nationale des acteurs d'IAE et la cohérence des actions et mesures d'insertion par l'activité économique, suite à l'introduction du RMA
- Consolider et développer les activités d'insertion et les moyens dont elles disposent
- Répondre aux besoins particuliers des structures d'insertion et des parcours des publics

Propositions

- modifier la loi du 18 décembre 2003 relative à la décentralisation du RMI et à la création du RMA (participation de représentants du CDIAE au conseil départemental de l'insertion, nécessité d'une convention entre l'Etat et le département en matière de mesures d'IAE),
- donner la capacité au CNIAE de saisir l'Observatoire national, à l'exemple du CNLE, et donner mandat à l'Observatoire national de capitaliser les travaux des CDIAE,
- engager une campagne de communication auprès des élus et des techniciens sur les marchés publics,
- confier au CNASEA la gestion des aides aux SIAE, une fois leur mensualisation acquise,
- étendre aux structures d'insertion par l'activité économique les dispositifs de soutien dont bénéficient les entreprises du secteur lucratif et réserver dans les budgets publics des financements spécifiques à cet effet. Ces dispositifs comprennent les aides à la recherche et au développement, le fonds régional d'aide au conseil, les crédits ANVAR. Ces financements pourraient être en partie mutualisés pour une recherche collective dans le cadre des réseaux de l'IAE.
- étendre aux SIAE les opérations collectives pour développer coopération et promotion de produits en commun, actuellement réservés aux PME classiques. Ce type d'aide appliqué aux SIAE permettrait une meilleure coopération sur un territoire de ces structures et l'exploitation en commun de nouveaux gisements d'activité et d'emploi.
- introduire un indicateur chiffré relatif aux actions d'insertion dans le rapport social et environnemental issu de l'article 116 de la loi relative aux nouvelles régulations économiques,
- limiter la durée du recours aux CDD d'usage à 24 mois pour un même salarié chez un même utilisateur en prévoyant des dérogations au cas par cas pour certains salariés, selon les caractéristiques du territoire, clarifier la possibilité pour les AI d'inclure dans le CDD d'usage les périodes de formation, maintenir l'absence du délai de carence entre deux contrats, exonérer provisoirement les AI du paiement d'une indemnité de précarité, financer réellement et complètement l'accompagnement par les AI.
- Créer le Contrat unique d'insertion et une aide à l'accompagnement socio-professionnel dans les chantiers d'insertion.
- Soutenir et encourager des dispositifs expérimentaux d'accueil et d'activité solidaires ou d'utilité sociale pour des personnes en grandes difficultés sociales

Simplifier l'intéressement à la reprise d'une activité rémunérée

Constat

La possibilité de cumuler une rémunération et la perception d'un minimum social a été instaurée pour la reprise d'emploi des bénéficiaires. En effet, la reprise d'une activité professionnelle a un coût pour le bénéficiaire et présente un risque sur la continuité de ses revenus.

Unanimentement approuvé dans son principe, le dispositif souffre de deux défauts qui lui enlèvent une grande partie de son efficacité et même de son équité.

Il ne s'applique pas équitablement à toutes les reprises d'activité. En particulier les rémunérations tirées d'emplois sous certains contrats aidés (CES, CIA, ...) ne sont quasiment pas cumulables avec un minimum social (et pas du tout dans le cas du RMA), bien que le coût de la reprise d'emploi et le risque pris sur la continuité des revenus (notamment, à la suite d'un échec dans l'emploi) ne sont pas moindres que dans le cas d'un emploi sous contrat ordinaire. Or ces contrats sont réservés aux populations les plus en difficulté.

La lisibilité de l'intéressement est gênée par la trimestrialité du calcul. Pour que les bénéficiaires puissent mieux anticiper leurs revenus futurs et pour limiter les indus, il conviendrait de passer d'une déclaration trimestrielle à une déclaration mensuelle, comme le fait l'ASSEDIC pour les chômeurs indemnisés. Ainsi le bénéficiaire connaîtrait-il dès le mois m+1 ce qu'on lui laisse des revenus gagnés le mois m. Aujourd'hui les répercussions d'une reprise d'emploi n'apparaissent que plusieurs mois après.

Objectif

Lever le maximum d'obstacles à la reprise d'emploi, même temporaire

Propositions

- Supprimer toute référence à la nature du contrat de travail dans la définition des règles de l'intéressement à la reprise d'une activité professionnelle salariée. A l'article 10 du décret 88-1111 du 12 décembre 1988 modifié, supprimer le paragraphe 7 commençant par « 1° Dans le cas où l'activité est exercée dans le cadre d'un contrat emploi solidarité... » et finissant à « suivant la fin des dits contrats ».
- Passer d'une déclaration trimestrielle à une déclaration mensuelle de revenus.

Mieux prévenir le surendettement

Constat

- Plus d'un million de personnes sont surendettées. Indirectement ce sont 4 millions de personnes touchées, en considération de leur famille. Depuis ces 4 dernières années, 140 000 demandes par an sont déposées dont 80 000 sont déclarées recevables par la Banque de France. La nature de l'endettement a évolué au cours de ces dernières années : touchant auparavant les personnes en forte situation de vulnérabilité, ce fléau atteint à présent les consommateurs issus des classes à faible niveau de revenu.
- Une étude publiée par la Banque de France en 2001 a analysé un échantillon de 14600 dossiers présentés entre avril et juin dans tous les secrétariats de commission de surendettement. La Banque de France y note une évolution de la nature du surendettement avec une prédominance de l'endettement constitué de charges courantes et de crédits, une nette diminution de la part de l'endettement immobilier et une forte utilisation des crédits à la consommation
- Même s'il n'est pas la cause principale du surendettement, le crédit y contribue grandement : le crédit renouvelable est présent dans 80% des dossiers déposés auprès des Commissions de Surendettement de la Banque de France, parfois en plus d'autres formes de crédits plus classiques (crédit immobilier). Ce phénomène est dû à la trop grande facilité d'accès aux crédits renouvelables, sans une véritable analyse préalable des capacités d'emprunt des demandeurs, et à travers des sollicitations de plus en plus ingénieuses voire pernicieuses de la part des établissements de crédit.
- Les décisions des commissions de surendettement de la banque de France et celles prises par les dispositifs de traitement des impayés liés au logement ne sont pas cohérentes. Ainsi un ménage peut être jugé avoir des revenus trop élevés pour bénéficier de l'APL ou d'aides du FSL, le seuil d'octroi des aides étant fixé à partir des revenus nominaux, et être considéré comme impécunieux pour les commissions de surendettement qui raisonnent en terme de reste à vivre. On peut aboutir à une situation où le ménage à qui on a refusé l'APL ou une aide du FSL peut obtenir un moratoire ou une annulation de la dette de loyer alors que l'endettement vient d'une toute autre cause. Il peut aussi se trouver en situation d'expulsion.
- Par ailleurs, les dettes de logement ne sont pas considérées comme prioritaires par beaucoup de commissions.

Objectifs

- Rendre cohérentes les décisions prises en matière de surendettement et dans le domaine de la prévention des expulsions
- Favoriser le maintien dans leur logement des personnes surendettées
- Promouvoir des mesures préventives, destinées à renforcer la protection et le recours des ménages les plus fragiles

Propositions

- Mieux identifier l'encours total d'emprunts engagés au moment de la souscription d'un nouveau crédit, et prendre systématiquement en compte dans le reste à vivre les charges et le loyer.
- Améliorer la coordination des dispositifs : entre les commissions de surendettement, les FSL et les SDAPL permettant la définition de règles de gestion cohérentes. Une étude complémentaire du dossier par les C.A.S.U. pourrait éviter les dépôts réitérés lorsque rien n'a été fait pour améliorer la situation sur le fond. Etendre les prérogatives des Commissions de Surendettement depuis la veille (alerte), jusqu'à l'accompagnement des familles, pendant et après le plan d'apurement. Inviter les bailleurs concernés aux commissions qui traitent des situations de ménages en procédure d'expulsion.
- Donner aux dettes de logement le statut prioritaire dans les commissions de surendettement et de créances privilégiées dans le cadre de la procédure de rétablissement personnel. Le fait que le logement soit un objectif à valeur constitutionnel et une cause nationale, impose de considérer les dépenses qu'il implique comme des dépenses particulières.
- Améliorer l'éducation des usagers du crédit en les informant de leurs droits et des meilleures possibilités de gestion budgétaire et de recours au crédit. Une telle démarche préventive pourrait s'appuyer sur le réseau d'Information Jeunesse (BIJ et PIJ) et, pour les familles, sur les interventions de Conseillères en Economie Sociale et Familiale.
- Lutter contre les sollicitations excessives des établissements de crédits d'une part, et contre certaines pratiques abusives de recouvrement d'autre part. Un renforcement de la législation protectrice en vigueur tant vis à vis des établissements français qu'étrangers agissant en France, doit être mis en place au niveau européen.

Constat

- La loi de lutte contre les exclusions de 1998 rappelle dans son article 140 que « L'égal accès de tous, tout au long de la vie, à la culture, à la pratique sportive, aux vacances et aux loisirs constitue un objectif national. Il permet de garantir l'exercice effectif de la citoyenneté ».
- Le rapport de 2001 du Conseil National du Tourisme sur « l'incitation au départ en vacances des non partants » établissait le constat suivant lequel le départ en vacances était devenu une norme pour 70 % des Français laissant de côté les 30 % d'entre eux qui n'y ont pas encore accès.
- Le départ en vacances constitue un puissant levier d'insertion et ce à plusieurs niveaux :
 - une dynamique de projet pour la préparation du départ en vacances
 - un séjour propice à des loisirs partagés et au plaisir de vivre en famille, des moments de détente
 - la capacité au retour à mieux se projeter dans le temps et l'espace public.
- Trois dispositifs nationaux garantissent aujourd'hui la mise en œuvre du droit aux vacances, ils sont complémentaires :
 - L'ANCV met en place depuis quinze ans, un dispositif de bourses vacances qui sont redistribuées par 15 organisations de solidarité et qui permettent annuellement à environ 20 000 personnes d'expérimenter les vacances.
 - La Bourse Solidarité Vacances permet annuellement à 17 000 personnes de bénéficier d'un séjour de vacances d'une semaine à des prix accessibles à tous.
 - La CNAF, dans la convention qu'elle a signé avec l'Etat sur les objectifs de gestion prévoit une aide aux loisirs et aux vacances des familles. Celle-ci est mise en place au niveau local selon des mesures décidées par les conseils des CAF. Le service VACAF à l'interface du réseau des CAF et des structures de vacances familiales facilite l'accès aux vacances des familles. Par ailleurs, le soutien financier aux structures de vacances familiales décidé récemment devrait permettre de mieux accueillir les familles nécessitant un accompagnement socio-éducatif..

Objectifs

Appuyer et abonder les dispositifs.

Propositions

- *Soutenir l'effort national entrepris et le développer :*
Les aides de l'ANCV (20.000 départs en 2003), la BSV (17.000 départs en vacances en 2003), les aides des hébergeurs et l'investissement des bénévoles et professionnels des associations de solidarité permettent annuellement à environ 40.000 personnes de partir en vacances. Les aides des CAF viennent s'ajouter et au delà de ces 40.000 départs elles contribuent aussi à aider plusieurs dizaine de milliers de personnes. Dans ce cadre le financement des associations têtes de réseau constitue un impératif pour promouvoir la pérennité de ces dispositifs. La mise en place de convention pluriannuelle et un engagement permanent des pouvoirs publics sont nécessaires.
- *Favoriser le développement de la formation des acteurs*
Les réseaux de solidarité et les travailleurs sociaux de terrain qui s'impliquent sur l'aide au départ en vacances ont besoin d'être soutenus par le biais de la formation et de la possibilité d'échanger sur les pratiques pour mettre en œuvre un projet de vacances avec les personnes concernées. Des financements spécifiques sont à envisager.
- *Mieux afficher la politique globale d'aide aux vacances dans ses complémentarités.*
Les politiques vacances sont mal connues et mériteraient un affichage plus clair, améliorer la lisibilité et la complémentarité de l'offre est un objectif. Le guide à l'attention des travailleurs sociaux et des bénévoles dont le ministère a entrepris la rédaction devrait constituer un élément de communication important.
- *Dans le cadre de la modernisation des finances publiques en cours de mise en place, la détermination d'un programme de soutien à l'accès aux vacances pour tous (en application de l'article 140 de la loi de lutte contre les exclusions) serait à envisager.*
Au sein de la « mission Tourisme », ce programme pourrait s'articuler autour d'une observation statistique des effets des mesures mises en œuvre tant au niveau national que local ainsi qu'avec l'utilisation d'enquêtes qualitatives régulières pour déterminer des points de progression.

Constat

- Il apparaît de plus en plus nettement que l'accès à la mobilité (i.e à des moyens de transport à des coûts acceptables) est une des conditions de l'insertion.
- Il est par ailleurs paradoxal d'infliger des amendes de transport à des personnes dont il est évident qu'elles ne pourront jamais les payer.
- Enfin, sur le registre de l'accès aux droits, il importe de faire valoir les dispositions de la loi SRU permettant de proposer des tarifs particuliers aux personnes en difficulté.

Objectifs

En l'état actuel des propositions, réflexions et innovations, il importe de faire un point sur les avancées et les contraintes relatives à la mise en œuvre d'un véritable droit à la mobilité.

Proposition

Mettre en place un groupe de travail, réunissant associations, Ministères, autorités organisatrices, transporteurs, pour effectuer un travail de recensement, d'expertise et de préconisations pour la prochaine conférence de lutte contre l'exclusion en 2005.

Constat

La spécificité des foyers monoparentaux doit être reconnue. Sans entrer dans l'histoire de leur vécu et trajectoires qui sont à respecter, une attention doit être portée à ces familles et notamment aux enfants qui en sont issus ou y vivent au même titre que les autres enfants dont les deux parents sont présents.

On constate que le taux de pauvreté des familles monoparentales est deux fois plus élevé que celui de l'ensemble des ménages ; les mères seules isolées sont majoritairement représentées dans les familles monoparentales ; le plus souvent les mères sont au chômage ou travaillent à temps partiel ; (ceci se retrouvant au niveau des territoires aussi). Les parents isolés sont sur-représentés parmi les catégories socioprofessionnelles les moins qualifiées.

L'observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion met cet état de fait en évidence (rapport 2003-2004) :

- Pour les parents isolés, la difficulté à concilier exercice d'un emploi et responsabilités parentales engendre un risque accru de pauvreté.
- La situation d'activité du parent des familles monoparentales est fortement liée à la présence d'enfants de moins de 3 ans ; le problème de la garde des enfants de moins de 3 ans est particulièrement complexe à résoudre lorsqu'il n'y a qu'un seul parent, et conduit vraisemblablement à un taux de non-emploi plus important que la moyenne dans ces familles.
- Les familles monoparentales ont des charges domestiques, d'entretien au quotidien, plus difficiles à assumer que les autres familles.
- Beaucoup de foyers monoparentaux ont des manques à combler en matière d'autorité parentale. Le parent seul dans ces familles est particulièrement vulnérable. Il est nécessaire de continuer à laisser aux enfants une place d'enfant, et conserver sur eux l'autorité qu'une confusion des rôles (substitution au parent décédé ou absent) peut remettre en question ; l'équilibre familial ne doit pas être remis en cause.
- L'incapacité du parent seul à assumer ses charges peut conduire à des états de dépression, à des perturbations des relations, voire à des rapports de violence quand le parent n'assume plus ses responsabilités, voire même au suicide, qui peuvent contraindre au placement de ou des enfants ; ces familles peuvent vivre dans la crainte de perdre leurs enfants.
- Les difficultés scolaires des enfants de familles pauvres, en particulier monoparentales sont renforcées.
- Les besoins d'informations spécifiques des familles monoparentales ne sont pas bien pris en compte.

Objectifs

- Eviter la stigmatisation des foyers monoparentaux pauvres,
- Lutter contre l'aggravation de la précarité et de la pauvreté parmi les familles monoparentales,
- Regarder les itinéraires et les moments (ruptures) qui risquent de créer un phénomène d'exclusion,
- Intervenir vite et aider dès qu'une ou des difficultés sont constatées,
- Pouvoir agir demande d'être connu et d'avoir un interlocuteur.

Propositions

Les enfants de famille monoparentale et leur(s) parent(s) doivent pouvoir bénéficier de services publics locaux de qualité :

- Offre de garde collective et ou à domicile de qualité.
- Pour les enfants d'âge préscolaire ou scolaire, qualité des garderies périscolaires pour mieux soutenir l'enfant dont le parent pauvre vit seul, ceci avec la collaboration de professionnels formés et à l'écoute de leurs attentes et difficultés.
- Effort de recherche accru des familles en difficulté et monoparentales via les institutions (CAF, MSA).
- Orientation plus volontariste en ce qui concerne les aides au départ en vacances pour ces familles qui permettrait de les aider à assumer cette période avec leurs enfants : organismes sociaux, mais aussi les collectivités locales.
- Les charges domestiques, morales et physiques avec leurs conséquences doivent pouvoir être mieux soutenues afin d'aider ces foyers notamment lorsqu'il y a de nombreux enfants pour aider à soulager la mère de famille des contraintes de garde comme ménagères.
- Suivi psychologique si nécessaire aussi pour aider le parent à assumer ses difficultés notamment quand il est en situation de pauvreté et de précarité en lien avec la PMI.

Accompagner les familles monoparentales par un soutien global institutionnel :

- Aider les enfants à mieux vivre leur scolarité : renforcement de l'accompagnement scolaire, avec la famille : aide spécifique du parent chargé de famille ne pouvant assurer le suivi scolaire, autour de la PMI et en liaison avec les associations.
- Introduire dans les programmes scolaires des cours concernant l'autorité parentale, les différentes formes de famille et la place de chacun dans la famille (parents, enfants).
- Comme le font déjà les associations représentant les foyers monoparentaux : FAVEC, FSFM, des actions visant à soutenir ces familles dans leurs fonctions parentales (groupes de parole) spécifiques en y associant les enfants et adolescents doivent être promues et développées et des soutiens au(x) parent(s) hommes comme femmes développés dans le milieu scolaire et dès le plus jeune âge dans les services de garde : crèches et garderies périscolaires notamment ; des actions spécifiques devraient pouvoir être développées dans leur direction en lien avec les associations et institutions.
- Le recours à la médiation familiale en cas de rupture des liens devrait associer aussi parents -enfants et grands parents afin de développer la communication familiale et soutenir l'enfant dans son parcours de vie ; développer les métiers de médiation familiale et les rendre accessibles aux familles pauvres et promouvoir une parentalité responsable qui perdure au-delà du lien conjugal.

Faciliter l'accès ou le retour à l'emploi des mères et pères des familles pauvres monoparentales :

- Les mères et pères de familles monoparentales doivent pouvoir être aidés dans leur recherche d'emploi et durant leur temps de formation.
- Les dispositifs créés pour les femmes isolées (formation, aide au retour à l'activité) doivent être ouverts aux hommes isolés.
- Tous les dispositifs encourageant le retour à l'emploi ou le suivi de formations qualifiantes doivent intégrer les problèmes de garde, traitement personnalisé des difficultés, aides à la parentalité ou/ et à la médiation familiale et les coûts des modes de garde.
- L'aide au retour à l'emploi doit aussi être soutenue par une ouverture de lieux d'accueil au parent en recherche d'emploi ou en formation même de façon temporaire au moins quand le parent est en formation ou en cours d'insertion.
- Adosser à l'API, au RMI, aux contrats aidés une allocation de soutien à la formation et à l'accès à l'emploi pour le parent isolé.

Intégrer ces situations et les réponses offertes des partenaires institutionnels dans des dispositifs d'information :
ex : par des relais tels que les points info – familles mais pas seulement.