



29 juin 2009

RAP/RCha/FR/VIII/(2009)add2

CHARTE SOCIALE EUROPEENNE (révisée)

COMMENTAIRES D'ATD QUART MONDE
SUR L'ARTICLE 30

Addendum au huitième rapport sur l'application de
la Charte sociale européenne révisée

soumis par

LE GOUVERNEMENT DE LA FRANCE

Rapport enregistré au Secrétariat le 26 mars 2009

CYCLE 2009

Contacts : **Thierry Viard** thierry.viard@atd-quartmonde.org
Marie-Eve Fischer eve67fischer@yahoo.fr

Avis du Mouvement ATD Quart Monde sur le Rapport de la France sur l'application de l'article 30 de la Charte Sociale Européenne révisée

Le mouvement ATD Quart Monde tient à exprimer sa satisfaction quant au fait que la France ait ratifié la Charte sociale européenne révisée, plus particulièrement son article 30, relatif à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale et qu'elle ait, dans ce cadre, rendu un rapport sur son application.

La réalité que vivent les populations en grande pauvreté exige une volonté politique déterminée à la hauteur des engagements pris par notre pays au niveau national, européen et international. Ce temps nous rappelle qu'il faut replacer l'être humain au centre des politiques, c'est-à-dire de l'organisation de notre « vivre ensemble » en assurant à chacun le droit à la dignité.

I. Le cadre juridique

Les situations de précarité et de grande pauvreté doivent être pensées en terme de Droits de l'homme. Une telle analyse a pu être élaborée avec la participation des personnes vivant ces situations et avec différents partenaires au Conseil économique et social français dès 1987¹. Elle implique :

- Une volonté réelle d'**élimination de la grande pauvreté**, parce que l'extrême pauvreté et l'exclusion sociale sont à la fois cause et conséquences de violations des Droits de l'homme et constituent une atteinte à la dignité de la personne. Il ne s'agit donc pas de demander aux personnes en situation de grande pauvreté de s'insérer dans des sociétés données ni de les culpabiliser quant à leur situation, mais de faire évoluer l'ensemble de la société vers **la promotion des Droits de l'Homme** et de la justice sociale.
- **De distinguer la pauvreté de l'extrême pauvreté**, d'une façon dynamique et sans opposer les deux notions. Cette distinction a été reprise par Leandro DESPOUY dans son rapport final² sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté. Il est important de s'en servir pour pouvoir comprendre les personnes et leurs responsabilités ainsi que celles de la société.

¹ Voir rapport « Grande pauvreté et précarité économique et sociale », de Joseph Wresinski, adopté par le Conseil économique et social français (Journal officiel, Avis et rapports du CES, février 1987)

² Leandro Despouy, rapporteur spécial de la Sous-commission des droits de l'homme des Nations unies sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté (Voir E/CN.4/Sub.2/1996/13 Annexe III) 28 juin 1996

"La précarité est l'absence d'une ou plusieurs des sécurités permettant aux personnes et familles d'assumer leurs responsabilités élémentaires et de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte peut être plus ou moins grave et définitive. Elle conduit le plus souvent à la grande pauvreté quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle tend à se prolonger dans le temps et devient persistante, qu'elle compromet gravement les chances de reconquérir ses droits et de réassumer ses responsabilités par soi-même dans un avenir prévisible."

Ainsi, comme l'explique Monsieur Eugen BRAND, délégué général du Mouvement international ATD Quart Monde « *Si l'on élabore seulement des politiques de lutte contre la pauvreté générale ou bien des politiques visant à protéger telle ou telle catégorie de population, il est à craindre, comme cela s'est vérifié de nombreuses fois, que le noyau dur de l'extrême pauvreté ne soit pas atteint par ces politiques. Si la communauté internationale et les Etats sont capables de créer des politiques globales et cohérentes de lutte contre l'extrême pauvreté, elles protégeront également les populations en risque de tomber dans l'extrême pauvreté lorsque des crises apparaissent* ».³

Les plus pauvres ont ainsi permis de mettre en lumière que **l'extrême pauvreté est due à un cumul de précarités, qui est une violation de l'ensemble des Droits de l'homme et qui révèle leur indivisibilité**. La perte d'une sécurité correspondant à un droit fondamental, peut entraîner la perte de tous les autres droits, la perte d'un logement par exemple peut entraîner la perte d'emploi, la dislocation de la famille, la dégradation de la santé, de la vie sociale et professionnelle, l'échec scolaire et vice versa pour chacun des droits fondamentaux.

L'existence de précarités multiples sur une longue période, parfois sur plusieurs générations, apparaît comme un élément contribuant à l'aggravation d'une situation de pauvreté en une situation de misère, comme cela est signalé à la page 137 du rapport (relatif aux effets pénalisants sur la réussite scolaire des jeunes).

- D'avoir **une approche en terme de parcours individuel** tout au long de la vie et d'avoir **une approche familiale** et globale, et non une approche catégorielle (jeunes, familles monoparentales, personnes sans domicile fixe...) C'était le sens donné à la loi d'orientation de lutte contre les exclusions de 1998 et aux Plans Nationaux d'Action pour l'Inclusion sociale, comme à l'article 30 de la Charte sociale européenne révisée. En effet, l'incidence sur la famille est bien précisée dans l'article 30 mais est absente du rapport, tout comme l'approche globale de l'accès aux droits fondamentaux, emploi, logement, formation, culture, assistance sociale et médicale.

Le cadre global d'accès aux droits fondamentaux est menacé en France par :

a) **L'émiettement des mesures et la perte de l'objectif global**

- La multiplicité des programmes de sorte qu'ils se chassent les uns les autres sans aucune évaluation et souvent pour des raisons politiques (au niveau des contrats aidés, des contrats formation, des moyens de lutte contre l'échec scolaire, des programmes jeunes etc...), les décrets d'application qui tardent à être publiés après l'adoption des textes législatifs, les

³ Intervention d'Eugen Brand , délégué général du mouvement international ATD Quart Monde, séminaire sur l'examen du projet de principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme Haut Commissariat aux droits de l'homme à Genève, les 27 et 28 janvier 2009.

fonctionnaires chargés de la mise en œuvre des décisions qui n'arrivent bien souvent pas à suivre eux-mêmes ce mouvement perpétuel et qui ne sont donc pas en mesure d'informer les personnes quant à leurs droits, sont à l'origine de l'éloignement de l'objectif global.

- L'expérience de vie et le parcours individuel et familial chaotique des très pauvres étant fait de ruptures (expulsions, placements d'enfants...) obligent à penser et à agir dans la cohérence des droits fondamentaux et dans la durée. Toute perte de temps a un effet dévastateur sur les chances de sortie de la pauvreté dans un avenir prévisible.

b) **L'oubli d'un repère essentiel : l'accès au droit commun, et le risque de l'écramage des pauvres qui fera durer la misère et l'exclusion**

Si des mesures doivent être spécifiques, elles doivent également permettre aux personnes en situation d'exclusion sociale de bénéficier du droit commun. Les personnes pauvres ne cessent de dire qu'elles veulent vivre comme tout le monde: faire vivre leurs familles par leur travail et ne plus dépendre de l'assistance publique, habiter un logement digne dans des quartiers non stigmatisés, faire vivre leurs enfants dans un cadre social mixte (la suppression de la carte scolaire ne va pas dans ce sens) sont quelques exemples de ce qu'elles souhaitent.

Au niveau des ressources, le droit fondamental est le droit à une sécurité de revenus. Or, on érige dans le rapport les distributions alimentaires comme une politique en soi, alors que ces distributions ne devraient être que des réponses d'urgence. Dans le même temps, les minima sociaux qui sont des revenus de plein droit, ont été dévalorisés, comme le montre l'écart de pouvoir d'achat accru entre le Revenu Minimum d'Insertion (RMI) et le Salaire minimum interprofessionnel de croissance (Smic).

Ainsi, cet écart n'a cessé de s'accroître de 1990 à 2007⁴

Pour le Revenu Minimum d'Insertion,	de 48,7% à	44,3%
Pour l'Allocation de Parent Isolé,	de 64,9 % à	56,4%
Pour l'Allocation Spécifique de Solidarité	de 48,6 % à	44,3%
Pour l'Allocation d'Adulte Handicapé,	de 67,8 % à	62,4%

Une illustration des conséquences de cette absence de sécurité de revenus, se retrouve dans ce qu'écrivait le Collectif « Les morts de la rue » le 18 décembre 2007 à Christine Boutin : « *Nous sommes confrontés chaque jour à la mort prématurée des personnes à la rue que nous tentons d'aider (plus de 200 depuis un an) et cela nous donne envie d'hurler ! Tous ces morts trahissent la douleur atroce de la vie à la rue.* »⁵

⁴ Rapport 2007-2008 de l'Observatoire national de la Pauvreté et l'Exclusion sociale (ONPES), p 67

⁵ Lettre ouverte à Mme Boutin, ministre du Logement, Collectif, Les Morts dans la Rue, www.mortsdelarue.org

II. Commentaires sur l'accès aux droits fondamentaux

a) Droit à l'emploi et à la formation

Le Mouvement ATD Quart Monde a salué l'initiative d'un Grenelle de l'insertion, et avec quelques partenaires, le fait que des personnes en recherche d'emploi (au sein ou non de structures d'insertion par l'activité économique) soient associées aux travaux ait été rendu possible. Toutefois, ATD Quart Monde constate un écart important entre les recommandations du rapport général et la prise en compte de l'avis des premiers concernés.

Il est temps de tenir compte de leur volonté de retrouver une activité professionnelle, de les associer aux politiques de l'emploi (notamment par la représentation au sein du dialogue social territorial) et surtout de veiller à ne jamais écarter certaines personnes jugées inemployables⁶.

b) Droit à la santé

L'analyse faite à la page 139 du rapport est insuffisante, au regard de l'alerte donnée⁷ qui insiste sur la gravité de la situation et l'importance de la prévention: les personnes au bas de l'échelle sociale ont une espérance de vie de 10 ans inférieure à la moyenne nationale.

Au niveau des politiques l'on peut se réjouir de la mise en place de la Couverture Maladie Universelle, de la création des Permanences d'Accès aux Soins de Santé (PASS) et des Programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins (PRAPS). Il s'agit de mesures, de lieux et de programmes établis pour permettre l'accès des plus démunis aux droits mais les résultats sont encore très insuffisants.

Ainsi, les Pass devraient être étendues à chaque établissement de santé, respecter le cahier des charges et faire le suivi du fonctionnement. Des expériences de croisement des savoirs entre personnes démunies et professionnels de santé se sont montrées fructueuses et devraient être utilisées pour mieux évaluer les difficultés ou les refus de soins.

c) Droit au logement

L'engagement de la France en faveur du droit au logement opposable (DALO) est de très grande importance pour faire de l'effectivité des droits de l'homme un des objectifs politiques fondamentaux et une avancée sociale majeure. Les moyens mis en œuvre doivent être à la hauteur de cette ambition. L'encouragement du DALO à la construction de logements est encore trop dramatiquement loin des besoins réels, en particulier des besoins en logements sociaux accessibles aux plus pauvres. Force est de constater que le budget n'est pas en relation avec les objectifs fixés.

L'engagement pris par Christine Boutin « Pas d'expulsions sans relogement ou hébergement », pourtant si important, risque d'être un vœu pieux. Il faut rappeler que l'hébergement n'est pas un logement et ne peut qu'être provisoire. Les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) et les Plans

⁶ Communiqué de presse du 27 mai 2008

⁷ Voir notamment dans l'avis du CES de 2003 « accès de tous aux droits de tous avec la mobilisation de tous » et dans l'avis de la CNCDH sur la préservation de la santé, l'accès aux soins et les DH du 19 janvier 2006

Départementaux d'Accès au Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD) devraient permettre de mieux cibler les demandes et les besoins, et de mieux considérer les publics prioritaires et la mixité sociale.

d) Droit à la vie familiale

Les familles en grande précarité sont en demande de lieux d'accueil parents-enfants conviviaux où elles ne seront pas jugées. Actuellement des actions collectives parents-enfants disparaissent suite à la diminution des soutiens financiers des REAAP (réseaux de soutien à la parentalité), des Conseils Généraux (Protection maternelle et infantile - PMI), et de la Caisse d'Allocations Familiales.

Le pire pour ces familles est de ne pas pouvoir élever leurs enfants comme elles le voudraient, ce qui peut aller jusqu'à devoir se séparer de leurs enfants, et les enfants devoir quitter leur famille à cause de la misère⁸. Aujourd'hui, en France, il y a encore des placements à l'Aide Sociale à l'Enfance pour « motifs économiques » (absence de logements, logement insalubres). C'est une immense souffrance pour les enfants et les parents.

Il y a aussi ces enfants qui restent placés trop longtemps, alors que leurs placements devaient être provisoires, parce que tous les moyens ne sont pas mis en œuvre pour soutenir les parents et permettre de garder les liens. Les parents ne sont pas assez écoutés et compris⁹.

Pire encore, dans le projet de loi sur l'adoption, il est question de rendre ces enfants adoptables pour « délaissement » ou « manque d'entretien » de la part des parents. Mais selon quels critères et qui en décidera? L'on peut craindre, si l'on n'y prend garde que des jugements trop rapides par méconnaissance ou préjugés aboutissent à des décisions qui seront alors une atteinte grave aux droits des parents et enfants de vivre en famille.

e) L'accès effectif à la formation, l'enseignement et la culture

Le rapport constate que les élèves des Sections d'enseignement général et préprofessionnel adapté (SEGPA), créées pour les élèves handicapés, sont majoritairement issus de familles de milieux défavorisés sans dire ce que cela signifie. Il est inacceptable que des enfants ne présentant pas d'handicap autre que social ne puissent partager la même scolarité que les autres enfants.

Par ailleurs, les dispositifs pour lutter contre l'échec scolaire alignés dans le rapport ont une tendance très nette à se dérouler en dehors des horaires scolaires normaux.

Chaque année, 60 000 jeunes sortent du système scolaire sans avoir obtenu une qualification, soit près d'un dixième de chaque classe d'âge, sans compter « les décrocheurs » ayant l'âge de la scolarité obligatoire. Ces jeunes rencontrent effectivement, par la suite, de grandes difficultés d'insertion professionnelle.

Il est temps de repenser une école pour tous et d'évaluer les dispositifs déjà mis en place.

⁸ point 46 de l'avis de la CNCDH de 2005)

⁹ Voir « Réussir la protection de l'enfance avec les familles en précarité », Marie-Cécile RENOUX, Editions Quart Monde / Les éditions de l'Atelier, sept 2008.

Le rapport mentionne l'importance du rôle des parents. Le mouvement ATD Quart Monde a déjà pu constater que lorsque les parents n'ont plus peur de l'école et se sentent en confiance, cela a des répercussions positives pour tous : enseignants, élèves et parents.

III. Commentaires transversaux

a) La participation

La participation est au cœur de l'indivisibilité des droits entre les Droits Civils et politiques et les Droits économiques, sociaux et culturels. L'on peut se réjouir de l'importance accordée dans le rapport à la participation des personnes en situation de pauvreté en tant qu'usagers de dispositifs publics ou au niveau des jeunes (contrat d'autonomie). Cette participation demande une compréhension plus fine de la réalité que vivent les personnes en situation précaire pour être effective.

Dans l'ensemble, comme le souligne l'avis de 2005 de la CNCDH : « *L'aspect le plus difficilement supportable des situations d'exclusion tient peut-être au regard des autres et à l'intériorisation dévalorisante de ce regard, qui atteint l'estime de soi, crée des phénomènes de rejet et de discrimination sociale, et de sous-estimation des capacités.* » Pour être féconde, la dimension participative demande un savoir faire qui se construit peu à peu.

- **Au niveau individuel**, il s'agit de permettre à chacun de reprendre la maîtrise de son destin personnel comme l'a voulu le législateur en 1998 par le biais de la loi de lutte contre les exclusions. Ceci commence par la prise de parole et s'exprime tant en retour à un projet pour soi qu'en suggestions et propositions pour l'action collective qui est proposée.
- **Au niveau familial**¹⁰, il est important que les projets tiennent compte des aspirations des familles, de leurs potentialités, de leur environnement, des solidarités familiales ou de voisinage. Réunir les conditions d'une véritable promotion familiale, cela veut dire aussi s'engager avec elles pour la réalisation effective de leurs droits fondamentaux et les accompagner jusqu'à ce qu'elles soient en mesure d'exercer leurs responsabilités familiales et de participer avec d'autres à la vie de la cité. Cet accompagnement passe par des soutiens individuels mais également par des actions collectives (notamment à l'école, dans les quartiers) qui permettent que s'expriment et se réalisent leur projets.

Cela implique la mise en place de **formations des acteurs de la lutte contre l'exclusion**. **L'article 151 de la loi contre les exclusions de 1998** prévoit que les formations doivent « *préparer les travailleurs sociaux à la pratique du partenariat avec les personnes et les familles visées par l'action sociale* ». Cet article devrait s'appliquer à tous les professionnels et les personnels salariés et non salariés engagés dans la lutte contre l'exclusion : enseignants, professionnels de santé, magistrats, avocats, policiers, personnels d'accueils dans les lieux publics, etc.

Cette pratique ne peut exister sans une connaissance réelle et approfondie de la vie, des aspirations et des motivations des personnes les plus démunies. Depuis 2001 des expériences de co-formation, de croisement des savoirs innovantes se sont montrées fructueuses¹¹. Le temps nécessaire (rencontre, explications, co-formation, délibération) représente un coût à budgéter dans les missions de la Loi organique relative à la loi de finances (Lolf).

¹⁰ Voir Conférence de la famille en 2005

¹¹ rapport 2003 du CES « L'accès de tous aux droits de tous par la mobilisation de tous », Didier Robert, pages I-35 & 36

- **Au niveau politique** également, il faut connaître les pauvres pour pouvoir les représenter. Ainsi, R. REMOND explique : « *Ce n'est pas une représentation spécifique. C'est l'intérêt commun de tous les citoyens, la société toute entière est impliquée. Tolérer, admettre la pauvreté, c'est la ruine de la société.* »⁽¹²⁾

b) **Recommandation du Mouvement ATD Quart Monde**

Nous craignons que le **regard souvent négatif de l'opinion sur les phénomènes d'exclusion sociale** et ses conséquences reste d'actualité.

Par exemple, les jeunes des banlieues ne sont pas tous en situation de grande pauvreté. Certains pourront accéder aux programmes et seront considérés comme « méritants » mais pas tous. Le rapport de la France, parle de bourses au mérite pour les élèves ce qui risque de maintenir un regard négatif sur les élèves les plus pauvres qui restent en situation d'échec.

Ensuite, il y a un risque de stigmatisation renforcée des plus pauvres par le Revenu de Solidarité Active. En effet, celui-ci facilitera le retour à l'emploi de certaines catégories de personnes mais il risque d'écarter les plus pauvres pour lesquelles une action plus globale est nécessaire. Ces derniers sont alors injustement considérés comme paresseux ou incapables, par méconnaissance de la réalité de leur situation.

Enfin, les mesures destinées aux parents, comme les journées « Droits et devoirs des parents » par rapport à l'obligation scolaire risquent, si l'on n'y prend garde de nuire à ce climat de confiance nécessaire pour permettre aux parents d'être pleinement acteurs dans la scolarité de leur enfant.

Comme on le voit, protéger les citoyens contre la pauvreté implique de **sensibiliser l'opinion publique** à cette problématique.

C'est donc à juste titre que le rapport évoque le 17 octobre, la journée mondiale du refus de la misère, mise en place pour rendre public le bilan annuel des politiques publiques de lutte contre l'extrême pauvreté. La journée du 17 octobre veut aussi **susciter une véritable culture du refus de la misère** en rassemblant en de nombreux lieux en France et de par le monde des citoyens autour de témoignages de personnes en situation de précarité et de grande pauvreté et d'engagements de personnes, associations, représentants politiques, de médias, etc à leurs côtés.

A cet égard, les indicateurs établis non seulement en termes monétaires mais aussi dans tous les domaines qui correspondent aux droits fondamentaux inscrits dans l'article 30 CSE tels que les droits au logement, revenu, santé, formation, culture, emploi et vie familiale et sociale représentent un véritable progrès. Il faut déplorer toutefois que le seul objectif chiffré – réduction d'un tiers en cinq ans – concerne l'indicateur de pauvreté ancré dans le temps, qui a été fortement critiqué par l'ONPES et les associations du CNLE.

Le non respect des droits pour tous a des conséquences très graves. Il en résulte des situations intolérables qui sont sources de discriminations injustes et entraînent de très grandes souffrances pour ceux qui les subissent.

Or, l'avancée d'une société se mesure à celle des plus fragiles, à l'accès de tous aux droits fondamentaux dans leur ensemble.

¹² in « Le croisement des savoirs. Quand le Quart Monde et l'Université pensent ensemble. » Paris, Editions Quart Monde/ Editions de l'Atelier, 1999, 525 pages