

L'ACCÈS AUX DROITS SOCIAUX EN EUROPE

**Rapport préparé par Mary Daly
Queen's University, Belfast**

avec l'assistance du Groupe éditorial du rapport
sur l'accès aux droits sociaux (CS-ASR)
adopté par le Comité européen

pour la cohésion sociale (CDCS)
à sa 8^e réunion
(Strasbourg, 28-30 mai 2002)

Groupe éditorial du rapport sur l'accès aux droits sociaux (CS-ASR)

Comité européen pour la cohésion sociale (CDCS)

Editions du Conseil de l'Europe

Edition anglaise:

Access to Social Rights in Europe

ISBN 92-871-4985-2

Les vues exprimées dans cet ouvrage sont de la responsabilité de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la ligne officielle du Conseil de l'Europe.

Tous droits réservés. Aucun extrait de cette publication ne peut être traduit, reproduit, enregistré ou transmis, sous quelque forme et par quelque moyen que ce soit – électronique (CD-Rom, Internet, etc.), mécanique, photocopie, enregistrement ou tout autre manière – sans l'autorisation préalable écrite de la Division des éditions, Direction de la communication et de la recherche (F-67075 Strasbourg ou publishing@coe.int).

Editions du Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex

ISBN 92-871-4984-4
© Conseil de l'Europe, octobre 2002
Imprimé en Allemagne

Table des matières

	<i>Page</i>
Avant-propos	7
Préface	9
Liste des abréviations	11
Introduction	13
Définitions et portée	15
Méthodologie et approche	15
1. Tendances et évolution des droits sociaux aujourd’hui en Europe	17
1.1. Le développement des droits sociaux en Europe	17
1.2. Les droits sociaux et les sociétés européennes en mutation	22
1.3. Implications d’un renoncement aux droits sociaux	25
2. Cadre d’analyse de l’accès aux droits sociaux	31
2.1. Définition des droits sociaux et de leur portée	31
2.2. Cadre d’analyse pour l’étude de l’accès aux droits sociaux	32
3. Accès aux droits sociaux en Europe: la réalité	35
Chaîne des obstacles aux droits sociaux	35
3.1. Obstacles liés à la forme du droit et à l’adéquation des dispositions légales et autres	35
3.1.1. Manque de précision de l’énoncé du droit ou du titre	36
3.1.2. Limitation du droit à certaines catégories de la population ou à certaines situations	38
3.1.3. Lacunes du filet de sécurité sociale	39
3.1.4. Absence d’un seuil de base ou d’un critère minimal	39
3.1.5. Conditions restrictives pour faire valoir le droit ou y avoir accès	39
3.1.6. Discordance entre la nature des dispositions et le besoin à satisfaire	40
3.2. Obstacles liés à un suivi et à une application inadéquats	41
3.2.1. Suivi inadéquat	41
3.2.2. Protection inadéquate contre l’inapplication du droit	41
3.2.3. Discrimination et/ou traitement différentiel	42
3.2.4. Responsabilité insuffisante envers les usagers des services	42
3.3. Obstacles liés aux ressources	43

3.3.1. Obstacles rencontrés par les fournisseurs de prestations et de services	43
3.3.2. Obstacles rencontrés par les ayants droit potentiels.....	44
3.4. Obstacles liés à la gestion et aux procédures	45
3.4.1. Dilution des responsabilités entre les différents niveaux de l'administration et entre les services	45
3.4.2. Manque de concertation et de consultation avec les ONG et avec les usagers	46
3.4.3. Complexité des procédures	48
3.4.4. Obstacles liés aux modalités de prestation du service	48
3.5. Obstacles liés à l'information et à la communication	50
3.5.1. Absence de diffusion d'une information de bonne qualité	50
3.5.2. Inadéquation de la forme et du contenu de l'information fournie	51
3.5.3. Utilisation insuffisante des «nouveaux» canaux d'information et de l'opinion des ayants droit	51
3.6. Obstacles liés à des facteurs psychologiques et socioculturels	52
3.6.1. Obstacles psychologiques et socioculturels inhérents aux fournisseurs.....	52
3.6.2. Obstacles psychologiques et socioculturels inhérents aux usagers	53
3.7. Obstacles liés à l'attention insuffisante accordée aux groupes vulnérables et aux régions défavorisées	54
3.7.1. Groupes vulnérables	54
3.7.2. Régions défavorisées	55
3.8. Résumé des principaux défis que pose l'accès aux droits sociaux en Europe	56
4. Vers de bonnes pratiques favorisant l'accès aux droits sociaux	57
4.1. Principes et procédures	57
4.1.1. Services orientés vers les usagers	57
4.1.2. Incitation à la participation active et à l'autonomie, renforcement des capacités	58
4.1.3. Qualité	60
4.1.4. Intégration des services et des prestations	61
4.1.5. Partenariat et inclusion	62
4.1.6. Transparence et ouverture	63
4.1.7. Egalité	64
4.1.8. Suivi et évaluation de la mise en œuvre	65
4.2. Quelques exemples concrets d'application de bonnes pratiques.....	65

5. Orientations politiques	75
5.1. Renforcement du titre aux droits sociaux et amélioration des prestations	75
5.1.1. Définir les droits de façon complète et précise	75
5.1.2. Vers un système plus adéquat	78
5.2. Renforcement du suivi et de l'application	78
5.3. Accroissement des ressources affectées aux droits sociaux	80
5.3.1. Affectation de ressources aux fournisseurs de services	80
5.3.2. Affectation de ressources aux demandeurs et renforcement de leurs capacités	81
5.4. Modification et amélioration de la gestion et des procédures	82
5.4.1. Réduction de la fragmentation	82
5.4.2. Implication des ONG, des usagers et des autres acteurs de la société civile	82
5.4.3. Atténuation de la complexité et des problèmes d'accès	83
5.5. Amélioration de l'information et de la communication	84
5.6. Lutte contre les obstacles psychologiques et socioculturels aux droits sociaux	86
5.7. Prise en compte spécifique des groupes et des régions vulnérables	87
5.7.1. Groupes vulnérables	87
5.7.2. Régions vulnérables: la dimension territoriale	88
Annexe I: Informations empiriques réunies par le CS-LO, le CS-PS, le CS-EM et le SP-SPM	89
Annexe II: Lignes directrices pour l'accès au logement des catégories de personnes défavorisées	91
Annexe III: Lignes directrices pour l'amélioration de l'accès à la protection sociale	100
Annexe IV: Lignes directrices relatives aux initiatives locales en matière d'emploi	104
Annexe V: Recommandation Rec(2001)12 du Comité des Ministres aux Etats membres sur l'adaptation des services de soins de santé à la demande de soins et de services des personnes en situation marginale	107
Annexe VI: Composition du Groupe CS-ASR	116
Sources	118

Avant-propos

Les droits sociaux constituent l'un des piliers sur lequel s'est bâtie l'Europe au cours du siècle dernier. Pourtant, malgré les avancées fondamentales réalisées dans ce domaine sur notre continent, les droits sociaux sont loin d'être pleinement garantis, dans la pratique, à tous les Européens. Les obstacles à l'accès au droit à la protection sociale, à la santé, à l'emploi, au logement ou à l'éducation, comme le démontre ce rapport, sont nombreux et variés. Et quelle valeur accorder à un droit qu'on ne peut pas effectivement exercer?

Dans le présent rapport, les principaux enjeux défiant la jouissance des droits sociaux dans l'Europe d'aujourd'hui sont abordés en soulignant la nécessité de renforcer ces droits comme moyen de réduire la vulnérabilité des individus face aux changements structurels, de développer leur capacité d'adaptation et, par conséquent, de combler le fossé encore présent entre les plus vulnérables et l'exercice de leurs droits.

En soulignant l'interdépendance entre les droits sociaux, le rapport apporte une contribution fructueuse à la réflexion et aux actions à entreprendre pour améliorer l'accès à ces droits, en suivant des approches intégrées qui prennent en compte la diversité des besoins de la personne.

Au-delà de leurs justifications éthiques, les orientations politiques proposées en vue d'améliorer l'accès aux droits sociaux apportent des réponses à quelques-unes des questions fondamentales que pose la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Le rapport réaffirme la pertinence des droits sociaux en Europe et le besoin de promouvoir une approche du développement durable fondée sur les droits de l'homme, telle que celle préconisée par le Conseil de l'Europe à travers ses instruments juridiques et ses activités.

Je voudrais exprimer ma gratitude à l'auteur de ce rapport et aux membres du groupe de rédaction qui ont contribué à sa grande qualité.

J'exprime l'espoir qu'en mettant l'accent sur la dynamique de la mise en œuvre des droits sociaux, cette étude permettra de rappeler que la route permettant de sortir de l'exclusion est encore chargée d'adversité pour beaucoup d'individus et qu'il nous appartient d'œuvrer pour leur donner les moyens de parcourir avec succès ce chemin.

Les droits sociaux sont toujours d'actualité. Faire en sorte que les citoyens européens puissent bénéficier de ces droits ne peut que favoriser la consolidation de la démocratie et la mise en œuvre des réformes structurelles en Europe, dans un climat de confiance.

La garantie des droits sociaux, comme le démontre le rapport, constitue ainsi un élément essentiel du succès des réformes économiques, politiques et sociales actuellement en cours en Europe.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'G. Battaini-Dragni', with a stylized flourish at the end.

Gabriella Battaini-Dragni
Directrice Générale de la Cohésion Sociale

Préface

Les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe, réunis en octobre 1997 à Strasbourg, à l'occasion du 2^e Sommet de l'Organisation, ont reconnu dans leur Déclaration finale que la cohésion sociale est «l'une des exigences primordiales de l'Europe élargie et (...) un complément indispensable de la promotion des droits de l'homme et de la dignité humaine». Ils ont chargé le Comité des Ministres de définir une stratégie de cohésion sociale pour relever les défis de la société et mener à bien les réformes structurelles appropriées au sein du Conseil de l'Europe.

La première mesure prise par le Comité des Ministres a été de mettre en place un nouveau comité directeur intergouvernemental, le Comité européen pour la cohésion sociale (CDCS), instance regroupant divers domaines d'activité auparavant distincts (à savoir la politique sociale, la sécurité sociale et l'emploi). Les activités relatives à la cohésion sociale reposent donc sur la multidisciplinarité. Conformément à son mandat, la première tâche du comité a été d'élaborer une stratégie de cohésion sociale, approuvée par le Comité des Ministres en 2001. Cette stratégie englobe un programme d'activités à moyen terme.

L'un des piliers essentiels de la Stratégie de cohésion sociale du Conseil de l'Europe repose sur la promotion de l'accès effectif de chacun aux droits sociaux en portant une attention particulière aux personnes qui, en raison de la situation de vulnérabilité dans laquelle elles se trouvent, rencontrent des difficultés pour faire valoir leurs droits sociaux ou pour exercer ceux-ci.

Le souci d'aborder la question de l'accès aux droits sociaux sous un angle pluridisciplinaire s'est reflété dans la mise en place de comités d'experts: les groupes de spécialistes sur l'accès à la protection sociale (CS-PS) et sur l'accès au logement (CS-LO) et le comité d'experts sur l'accès à l'emploi (CS-EM), qui ont réuni, entre 1999 et 2001, des experts gouvernementaux, des représentants d'organisations non gouvernementales et des chercheurs dans le domaine social, originaires de plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe.

Les résultats des travaux de ces comités d'experts¹ ainsi que d'autres travaux menés au sein du Conseil de l'Europe dans les domaines de la santé et de l'éducation sont à la base de l'élaboration du présent rapport sur *l'Accès aux droits sociaux en Europe*, qui, dans le souci de refléter l'interdépendance entre ces droits, établit des liens entre les conclusions des différents comités.

1. Annexes II à V au présent rapport.

Mary Daly, professeur de sociologie à l'université Queen's de Belfast (Irlande du Nord), a été chargée par le Conseil de l'Europe de rédiger le rapport sur *l'Accès aux droits sociaux en Europe*. Dans l'accomplissement de cette tâche, elle a été assistée par un groupe éditorial composé d'experts gouvernementaux, de représentants d'organisations non gouvernementales et de chercheurs dans le domaine social¹, qui avaient contribué aux travaux des comités d'experts susmentionnés.

Le Comité européen pour la cohésion sociale (CDCS) a adopté le rapport sur *l'Accès aux droits sociaux en Europe* lors de sa 8^e réunion (28-30 mai 2002). Conscient de l'importance des conclusions et des recommandations formulées dans ce rapport, il a invité des experts en provenance des quarante-quatre Etats membres, ainsi que de plusieurs Etats non membres, à se réunir à Malte en novembre 2002 afin d'approfondir, dans le cadre d'une conférence, les orientations politiques proposées par le rapport.

1. Annexe VI au présent rapport.

Liste des abréviations

- CDCS = Comité européen pour la cohésion sociale
CECODHAS = Comité européen de coordination de l'habitat social
CEE-NU = Commission économique pour l'Europe des Nations Unies
CES = Confédération européenne des syndicats
CPLRE = Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe
CS-ASR = Groupe de rédaction du rapport sur l'accès aux droits sociaux
CS-EM = Comité d'experts pour la promotion de l'accès à l'emploi
CS-LO = Groupe de spécialistes sur l'accès au logement
CS-PS = Groupe de spécialistes sur l'accès à la protection sociale
E2C = Ecoles de la deuxième chance
EAPN = Réseau européen contre la pauvreté
FEANTSA = Fédération européenne des associations nationales travaillant avec des sans-abri
HCR = Haut-Commissariat pour les réfugiés
HDSE = Projet sur la dignité humaine et l'exclusion sociale
OMS = Organisation mondiale de la santé
PAN/incl = Plan d'action national contre la pauvreté et l'exclusion sociale
PNUD = Programme des Nations Unies pour le développement
PRAPS = Programmes régionaux «d'accès à la prévention et aux soins»
SDF = personne sans domicile fixe
SP-SPM = Comité d'experts sur l'adaptation de l'offre de soins aux besoins des personnes en situation marginale
UNIRMET = Union nationale pour la reconversion des métallurgistes

Introduction

Les droits sociaux ont joué un rôle très important dans le développement de l'Europe et distinguent ce continent des autres régions du monde. Le modèle européen a permis de créer et de maintenir la cohésion sociale et la solidarité. Mais il est quelque peu malmené par l'évolution économique et par d'autres facteurs. La fin de l'âge d'or de la croissance, les difficultés rencontrées par les pays d'Europe centrale et orientale dans leur effort de transition d'une économie centralisée à une économie de marché et l'internationalisation de l'économie ont modifié les relations entre l'Etat, la politique et le marché. L'émergence d'une société fragmentée – au sein de laquelle de nombreuses personnes sont exclues d'une pleine participation à la vie de la nation ou sont tributaires de l'aide sociale et des services publics- constitue un formidable défi à la cohésion sociale. Dans ce contexte, l'accessibilité, le contenu et la viabilité des droits sociaux revêtent donc une importance particulière.

Le Conseil de l'Europe est à la pointe du combat pour une redéfinition de la citoyenneté sociale et l'amélioration des conditions de vie des groupes vulnérables et exclus. Il reconnaît la nécessité de revoir l'équilibre entre la responsabilité individuelle et la solidarité sociale et, dans un contexte de renouveau démocratique, d'accorder une attention accrue à l'accès aux droits sociaux. C'est dans ce but que le présent rapport analyse et passe en revue les modalités d'accès aux droits sociaux dans l'Europe d'aujourd'hui, en mentionnant un certain nombre d'actions entreprises par le Conseil de l'Europe ces dernières années en matière de logement, de protection sociale, d'emploi, de santé et d'éducation. Il s'agit essentiellement de déterminer comment assurer l'accès aux droits sociaux dans un contexte de mutations sociales et économiques particulièrement rapide.

A l'origine de ce rapport se trouve la Stratégie pour la cohésion sociale du Conseil de l'Europe qui vise notamment à intégrer divers domaines d'activité du Conseil auparavant distincts. Cette stratégie adopte la thèse selon laquelle la notion de cohésion sociale recouvre à la fois l'état de la société dans son ensemble et le rôle et la place que les groupes et les individus vulnérables tiennent en son sein. L'amélioration de l'accès aux droits sociaux est un objectif stratégique du Comité européen pour la cohésion sociale (CDCS) et un élément essentiel de la Stratégie pour la cohésion sociale. L'accent mis sur l'accès aux droits sociaux dans le programme du CDCS se situe dans le prolongement du projet sur la dignité humaine et l'exclusion sociale (HDSE) (Duffy, 1998) qui a montré que l'accès à la protection sociale, au logement, à l'emploi, à la santé et à l'éducation était un facteur déterminant dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. La cohésion

sociale et les droits sociaux sont donc envisagés ici dans une perspective multidisciplinaire. Ce rapport doit par conséquent être compris comme une nouvelle étape vers la mise en œuvre concrète de la citoyenneté sociale et des droits sociaux en Europe.

Ce rapport repose principalement sur les travaux du Groupe de spécialistes sur l'accès au logement (CS-LO), du Groupe de spécialistes sur l'accès à la protection sociale (CS-PS), du Comité d'experts pour la promotion de l'accès à l'emploi (CS-EM) et du Comité d'experts sur l'adaptation de l'offre de soins aux besoins des personnes en situation marginale (SP-SPM), ainsi que sur divers autres travaux touchant à l'éducation¹. Chacun de ces comités a utilement contribué à une meilleure compréhension de la réalité des droits sociaux dans les Etats membres et des obstacles pouvant entraver leur accès. Loin de se contenter d'engranger des données purement empiriques, ces comités ont en effet analysé les politiques et pratiques existantes. L'annexe I expose d'ailleurs, dans leurs grandes lignes, l'approche générale et la méthodologie adoptées par chacun d'entre eux.

Les objectifs spécifiques de ce rapport sont les suivants:

- analyser les obstacles à l'accès aux différents droits sociaux dans toute une série de domaines considérés à la fois ensemble et séparément;
- fournir des exemples de la manière dont ces obstacles ont pu être surmontés et définir les principes généraux d'une approche intégrée d'amélioration de l'accès aux droits sociaux;
- dégager des orientations politiques intersectorielles sur l'accès aux droits sociaux, notamment en ce qui concerne les modalités d'intégration des différents domaines relevant de la politique sociale.

Ce rapport s'efforce également d'explicitier l'importance de l'accès aux droits sociaux du point de vue des processus démocratiques et de la citoyenneté active, en particulier comme moyen de réduire la vulnérabilité des individus aux changements structurels et de développer leur faculté d'adaptation. Il cherche à montrer que les droits sociaux accroissent la capacité à résoudre les problèmes des individus, aussi bien que des groupes, des organisations, des gouvernements ou des sociétés.

Le rapport s'organise autour de deux thèmes principaux. Il souligne tout d'abord l'interdépendance des droits sociaux. A la suite des travaux des différents comités spécialisés et d'autres activités menées au sein du Conseil de l'Europe, il est maintenant généralement reconnu que l'absence d'accès à un droit social fondamental a des effets en cascade et rend souvent plus difficile l'accès des personnes concernées à d'autres droits sociaux. Autrement dit, il existe un risque d'exclusion multiple. Par conséquent, une caractéristique

1. Lorsqu'ils sont mentionnés dans le cadre d'une référence générique, ces groupes de spécialistes et comités d'experts sont désignés collectivement sous l'appellation «comités spécialisés».

importante du rapport tient à ce qu'il s'efforce d'établir des liens entre les différents domaines des droits sociaux, au lieu de les traiter isolément. En second lieu, il souligne la nécessité d'accorder une attention particulière à la question de l'accès en tant que tel. Ce type d'études mettant l'accent sur la mise en œuvre des droits sociaux ou les pratiques les concernant, diffère fondamentalement des travaux qui tentent de définir les droits existants d'un point de vue juridique ou d'identifier leur fondement philosophique. Le rapport étudie la relation entre conception et mise en œuvre et cherche à identifier et à analyser le fossé séparant parfois l'adoption et l'application des dispositions visant l'accès aux droits sociaux.

Définitions et portée

En dépit des différentes définitions et interprétations des droits sociaux, le rapport entend les droits sociaux comme englobant les besoins individuels et la cohésion sociale. Les droits sociaux sont, dès lors, les dispositions, exprimées dans des textes légaux ou sous d'autres formes, qui permettent de satisfaire les besoins sociaux des personnes, ainsi que de promouvoir la cohésion sociale et la solidarité. Concernant la définition du contenu de ces droits, le rapport reprend la nomenclature adoptée pour déterminer les différents domaines entrant dans cette catégorie. Il interprète par conséquent les droits sociaux comme s'étendant aussi à la protection sociale, au logement, à l'emploi, à la santé et à l'éducation.

Méthodologie et approche

La méthodologie utilisée dans le rapport est celle de l'analyse documentaire. L'auteur s'est appuyé non seulement sur un examen général des publications spécialisées, mais aussi sur l'analyse de toute la documentation (écrite ou autre) provenant du CS-LO, du CS-PS, du CS-EM et du SP-SPM, ainsi que sur celle d'autres sources à l'intérieur du Conseil de l'Europe. La principale base empirique du rapport se compose donc des travaux des quatre comités spécialisés, des matériels empiriques (notamment des exemples de bonnes pratiques) recueillis par ces derniers au cours de leurs recherches et d'autres travaux pertinents menés dans le cadre du Conseil de l'Europe.

L'Europe est un territoire hétérogène. Le Conseil de l'Europe regroupe quarante-quatre Etats membres¹ répartis sur tout le continent et présentant des situations économiques et sociales très différentes. La prise en compte de cette diversité a donc posé un défi important à l'auteur de ce rapport. Plutôt que de diviser le continent en plusieurs régions ou sous-régions, celui-ci est

1. Albanie, Andorre, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Chypre, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Moldova, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Fédération de Russie, Saint-Marin, Slovaquie, Slovénie, Espagne, Suède, Suisse, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», Turquie, Ukraine, Royaume-Uni.

parti du principe que, malgré une grande diversité des situations de départ, nombreuses sont les pratiques communes à tous les pays européens en matière de droits sociaux. Pour s'en convaincre, il suffit de s'appuyer sur une interprétation élargie et partagée de la notion de droits sociaux.

Le rapport comprend cinq chapitres principaux. Le premier porte sur les droits sociaux, la manière dont ils ont évolué en Europe et leur place dans le monde d'aujourd'hui. Le deuxième présente le cadre d'analyse utilisé dans le rapport. Le troisième commente les résultats d'un certain nombre de travaux réalisés sous l'égide du CDCS et consacrés aux obstacles entravant la mise en œuvre des droits sociaux et l'accès à ces droits. Le quatrième chapitre aborde la question de ce qui peut être considéré comme de «bonnes pratiques» en matière de droits sociaux; outre l'énoncé de certains principes, il présente des exemples empruntés à des Etats membres. Le cinquième et dernier chapitre, enfin, suggère, sur la base d'une analyse de la situation sur le terrain, des orientations politiques.

1. Tendances et évolution des droits sociaux aujourd'hui en Europe

Ce chapitre rappelle la genèse des droits sociaux et démontre que leur signification demeure importante, même si certaines de leurs valeurs sous-jacentes sont contestées ou érodées. Ce chapitre est divisé en trois parties. La première examine les principes, les procédures et les politiques qui ont permis le développement des droits sociaux en Europe. La deuxième traite de l'évolution des valeurs économiques et sociales, ainsi que des pratiques politiques nationales et internationales, susceptibles de remettre en cause la défense des droits sociaux. Enfin, les avantages inhérents à une approche basée sur les droits sociaux et le coût de la non-application de ces droits sont décrits dans la troisième partie.

1.1. Le développement des droits sociaux en Europe

La prépondérance traditionnelle des droits sociaux fait partie intégrante du modèle social européen. Dans l'histoire de nos sociétés, l'introduction des droits sociaux a été perçue comme étroitement associée à la citoyenneté et au progrès. Les pouvoirs publics ont accepté de reconnaître un ensemble minimal de droits à chaque citoyen, quel que soit son statut économique, afin que son bien-être ne dépende plus uniquement de son aptitude à assurer sa subsistance ou de la charité. Les programmes sociaux n'avaient donc pas seulement pour but d'accroître le bien-être des individus, mais aussi de forger une communauté politique et un sentiment d'identité collective. Le développement progressif des droits sociaux faisait par conséquent partie du projet d'édification de l'Etat-nation.

Les droits sociaux reposent en Europe sur deux fondements distincts. Le premier, national, correspond à un progrès social défini et soutenu par le développement de l'Etat providence, sur le modèle keynésien à l'ouest et sur le modèle de l'économie dirigée dans les pays d'Europe centrale et orientale. Inscrits dans la constitution nationale ou bien résultant de certaines dispositions législatives, divers droits économiques et sociaux ont été mis en place, avant et après la seconde guerre mondiale, afin d'agir sur la répartition des pouvoirs, ainsi que sur la participation, les revenus et les chances de vie des individus. Dans les pays européens, les droits économiques et sociaux sont le plus souvent l'aboutissement d'une série de mesures connexes. Malgré des différences importantes d'un pays à l'autre, ces mesures s'inscrivent généralement dans une politique à trois niveaux. Le premier incorpore les droits sociaux dans un ensemble de programmes de sécurité sociale et de mesures fiscales visant à assurer la sécurité et la redistribution des revenus, ainsi qu'à

combattre la pauvreté. Les revenus minimaux, les retraites, les allocations de chômage, les aides à la maternité et les allocations familiales, financés à des degrés divers par les employeurs, les salariés et les pouvoirs publics, en sont des exemples typiques. Le deuxième niveau de l'architecture nationale des droits sociaux consiste en un réseau de services concernant principalement la santé, l'éducation et le logement, même si la plupart des pays européens offrent aussi une série de services sociaux visant à améliorer la qualité de la vie. Ces services publics offrent aussi l'avantage de créer des emplois. Ils permettaient en outre, dans le passé, d'assurer le contrôle exclusif de services fondamentaux par le secteur public, mais la révision de leur organisation et de leur financement au cours des dernières décennies a eu pour effet de brouiller la distinction entre secteurs public et privé. Enfin, la réglementation du marché du travail, qui reconnaît et protège certains droits en matière d'emploi, constitue le troisième niveau. Ce type de mesures favorise à la fois le contrôle des conditions de travail et la participation des individus au marché de l'emploi.

Le deuxième fondement des droits sociaux se situe au niveau international. Un ensemble d'instruments juridiques, notamment les textes du Conseil de l'Europe, des Nations Unies et, plus récemment, de l'Union européenne, définit en effet les normes internationales relatives aux droits sociaux et à la cohésion sociale. Le Conseil de l'Europe joue un rôle particulièrement important dans la promotion du développement social et l'établissement d'un climat politique, économique et social propice à la cohésion sociale. Ce constat historique est encore valable aujourd'hui: les droits sociaux occupent toujours une place de premier plan dans l'approche du Conseil de l'Europe.

Avec la Charte sociale européenne, ouverte à la signature des Etats membres en 1961, le Conseil de l'Europe a joué un rôle essentiel dans l'avènement d'un code général des droits économiques et sociaux. Les droits économiques définis dans la Charte se rapportent principalement aux droits liés à l'emploi et au marché du travail, tandis que les droits sociaux concernent essentiellement la santé et la protection sociale. La Charte contient dix-neuf articles importants dont les dix premiers portent sur divers aspects de l'emploi, du marché du travail et des relations employeur-employé, les autres étant consacrés plus généralement aux droits sociaux. Une partie de ces articles sont considérés comme fondamentaux¹: ils forment donc un «noyau obligatoire» (ou «dur») et les Parties contractantes doivent en accepter un certain nombre. Le respect des dispositions de la Charte est évalué à l'aide d'un système international de contrôle reposant sur des rapports biennaux soumis par les Etats parties².

1. Les droits énoncés dans ces articles sont: le droit au travail, le droit syndical, le droit de négociation collective, le droit à la sécurité sociale, le droit à l'assistance sociale et médicale, le droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique, ainsi que le droit des travailleurs migrants et de leur famille à la protection et à l'assistance.

2. L'application des articles du «noyau dur» est vérifiée à chaque cycle de contrôle (période de référence de deux ans) et celle des autres articles en alternance: la moitié à chaque cycle (période de référence de quatre ans).

L'introduction d'un moyen de recours collectif, entré en vigueur en 1998, aurait, selon Fitzpatrick (2001), révolutionné la procédure d'application de la Charte sociale européenne en permettant à la Confédération européenne des syndicats (CES), à des ONG européennes (ou nationales, en cas d'accord de l'Etat partie concerné) et aux confédérations nationales de syndicats de déposer un recours directement devant le Comité européen des droits sociaux.

L'emploi (droit au travail) peut être considéré comme la clé de voûte de la Charte, puisque la moitié environ des droits énoncés concerne directement ou indirectement le travail rémunéré. Parmi ces derniers, il convient notamment de citer le droit de gagner sa vie en exerçant un métier librement choisi, le droit à des conditions de travail équitables, le droit à la sécurité et à l'hygiène sur le lieu de travail, ainsi que le droit à une rémunération équitable et à la protection sociale. Des droits politiques sont également reconnus aux travailleurs, comme le droit de s'associer librement pour la protection de leurs intérêts économiques et sociaux et le droit de négociation collective. La Charte sociale européenne reconnaît aussi un ensemble de droits en matière d'avancement professionnel, notamment le droit à l'orientation et à la formation. Parmi les droits de nature plus générale reconnus par la Charte, on peut encore citer le droit à la protection de la santé, le droit à la sécurité sociale, le droit à l'assistance sociale et médicale et le droit au bénéfice des services sociaux. Outre les salariés, la Charte mentionne certaines catégories spécifiques de personnes méritant une protection particulière: handicapés physiques et mentaux, mères, enfants, travailleurs migrants et leur famille, etc.

La protection des droits sociaux des travailleurs migrants et de leur famille est l'une des priorités du Conseil de l'Europe. La Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant (1977) régit ce statut en vue d'éviter aux travailleurs migrants un traitement moins favorable que celui dont bénéficient les travailleurs nationaux de l'Etat d'accueil, pour tout ce qui se rapporte aux conditions de vie et de travail, et de faciliter la promotion sociale et le bien-être des travailleurs migrants et des membres de leur famille.

La convention prône l'égalité de traitement entre travailleurs migrants et nationaux dans différents domaines dont le logement, l'éducation, la sécurité sociale et l'assistance sociale et médicale. Certaines dispositions étendent également ce principe d'égalité à la formation professionnelle, au recours aux services d'aide à l'emploi et aux conditions de travail. Le but des instruments juridiques du Conseil de l'Europe relatifs à la coordination en matière de sécurité sociale, en particulier la Convention européenne de sécurité sociale (1972), est de faciliter l'accès des travailleurs migrants et de leur famille à la sécurité sociale. Ces instruments prévoient l'élimination des dispositions discriminatoires fondées sur la nationalité par le jeu de l'application du principe d'égalité de traitement et la neutralisation des restrictions fondées sur la portée territoriale de la législation. En outre, la Convention européenne

d'assistance sociale et médicale (1953) vise à assurer une certaine réciprocité en matière de droits: chaque Partie contractante s'engage à faire bénéficier de l'assistance sociale et médicale les ressortissants des autres Parties contractantes, qui se trouvent en séjour régulier sur toute partie de son territoire et qui sont privés de ressources suffisantes, sur un pied d'égalité avec ses propres ressortissants et aux mêmes conditions.

En 1996, une Charte sociale européenne révisée a été ouverte à la signature. Cette Charte est entrée en vigueur en 1999. Elle regroupe, dans un instrument unique, les droits contenus dans la Charte sociale originale telle qu'amendée, les droits énoncés dans le Protocole additionnel de 1988¹, ainsi qu'une série de droits nouveaux. La Charte révisée s'efforce de tenir compte de l'évolution de la situation et des valeurs sociales. Elle repose sur le principe de l'indivisibilité des droits de l'homme et réitère l'importance du refus de la discrimination comme principe fondamental, en spécifiant que la jouissance des droits doit être assurée sans discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou autre, l'origine nationale ou sociale, l'état de santé, l'appartenance à une minorité nationale et le statut lié à la naissance ou autre. Les droits en matière d'emploi occupent toujours une place très importante dans cette Charte. Outre les droits énoncés dans le Protocole additionnel de 1988 (tels qu'ils sont énumérés dans la note de bas de page 4), ils comprennent notamment: le droit à la protection en cas de licenciement et d'insolvabilité de l'employeur, ainsi que le droit à la dignité au travail.

Les représentants des travailleurs se voient également reconnaître une protection contre les actes qui pourraient leur porter préjudice et le droit à des facilités appropriées pour leur permettre de remplir leurs fonctions. Outre ces droits liés à l'emploi, la Charte sociale européenne révisée affirme aussi le droit des personnes âgées à une protection sociale et le droit des travailleurs ayant des responsabilités familiales d'occuper un emploi sans faire l'objet d'aucune discrimination à ce titre et, dans la mesure du possible, sans conflit entre la charge de cet emploi et leurs responsabilités familiales. Deux nouveaux droits sociaux ont été ajoutés dans la Charte révisée: le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale et le droit à un logement d'un niveau suffisant à un prix raisonnable. Ces nouveaux droits reflètent le changement de la nature des risques dans la société: ils élargissent sensiblement la portée de la Charte et confortent sa fonction de norme internationale en matière de droits sociaux.

La nature des droits sociaux ressort clairement de l'approche adoptée par la Charte, tant dans sa version originale que dans sa version révisée. Ces droits

1. Ce protocole énonce les droits suivants: le droit à l'égalité des chances et de traitement en matière d'emploi et de profession sans discrimination fondée sur le sexe, le droit à l'information et à la consultation, le droit de prendre part à la détermination et à l'amélioration des conditions de travail et du milieu de travail et le droit des personnes âgées à une protection sociale.

sont inscrits dans la Charte sous la forme d'engagements des Etats plutôt que sous celle, par exemple, de l'énonciation de droits individuels. Autrement dit, la Charte définit un cadre institutionnel et juridique devant guider les bonnes pratiques. Elle stipule essentiellement des dispositions et des mesures sociales en spécifiant toute une série d'engagements politiques. La Charte, cependant, va au-delà de la simple énonciation de dispositions, car elle cherche aussi à instituer des normes et à promouvoir certaines pratiques et valeurs (comme le principe de la consultation et, dans le cas des services d'aide sociale, celui de la participation des individus et des associations bénévoles ou autres). Un autre aspect important de l'approche adoptée dans la Charte sociale européenne tient à ce que cet instrument ne se contente pas de garantir des droits sociaux fondamentaux sous la forme d'engagements des Etats, mais prévoit une amélioration progressive des normes en ce domaine. Un processus d'évaluations successives est ainsi mis en place; il exige des gouvernements l'examen régulier des nouvelles obligations qu'ils doivent ou peuvent reconnaître. La non-reconnaissance de certaines dispositions est par conséquent envisagée comme un phénomène temporaire. Autrement dit, le caractère dynamique plutôt que statique des droits est mis en évidence. La Charte, en outre, ne repose pas sur un modèle uniforme, mais sur des valeurs communes. Le principe de l'harmonisation sur la base d'une série de normes communes l'emporte sur celui de la stricte uniformisation.

Les droits sociaux ont également été renforcés dans le cadre d'autres enceintes internationales. Le Pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, par exemple, adopté et ouvert à la signature en 1966, est finalement entré en vigueur en 1976. Il énonce des droits recoupant ceux de la Charte sociale européenne, surtout en matière d'emploi.

L'adoption en 2000 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne a également constitué une évolution majeure dans le domaine des droits sociaux en Europe. L'approche adoptée par les auteurs de ce document est, ici encore, différente, comme le montre l'emploi de l'expression «droits fondamentaux». Les droits et principes devant être respectés par l'Union européenne et par les Etats membres dans l'application de la législation communautaire sont énoncés côte à côte. Les six valeurs fondamentales prônées par l'Union européenne sont: la dignité, les libertés, l'égalité, la solidarité, les droits des citoyens et la justice. Les droits reconnus dans la Charte sont étroitement liés à ces principes et, selon le Conseil de l'Union européenne (2001a), peuvent être regroupés en quatre grandes catégories:

- *droits et libertés et garanties procédurales*: il est question ici des droits civils et politiques (tels que les principes d'égalité et de respect de la vie privée) et des droits découlant des libertés publiques (telles que la liberté de la presse, la liberté d'opinion et la liberté de réunion ou d'association);

- *droits réservés aux citoyens de l'Union européenne*: ces droits – qui sont inscrits dans le traité instituant la Communauté européenne – comprennent les droits électoraux, le droit à la protection diplomatique, ainsi que le droit de déposer un recours devant le Parlement ou le médiateur européen;
- *droits économiques et sociaux*: ces droits comprennent les dispositions du droit du travail comme le droit syndical, le droit de grève et le droit à un salaire minimum. Sont également inclus dans la Charte de l'Union européenne, le droit des handicapés à l'intégration professionnelle, les droits des enfants et des personnes âgées et, aussi, certaines dispositions du droit social telles que le droit à la protection sociale ou le droit aux soins de santé;
- *droits modernes*: ces droits comprennent le droit à la protection des données à caractère personnel et les droits en matière de bioéthique. La Charte cherche également à renforcer la transparence et l'impartialité des institutions communautaires en intégrant le droit d'accès aux documents administratifs et le droit à une bonne administration.

En résumé, on peut dire que les droits sociaux font partie de l'ordre européen depuis plus de quarante ans. Le Conseil de l'Europe a joué un rôle prépondérant dans ce domaine. Si l'on adopte un point de vue comparatif, on peut dire que l'Europe dispose d'un modèle fortement cohérent en matière de droits sociaux. En outre, l'ordre social européen entretient une relation d'interdépendance étroite avec les normes et les tendances nationales et internationales. Il est important de rappeler aujourd'hui, à l'ère de la mondialisation, le rôle joué par les pays européens, individuellement et collectivement, dans la défense d'une conception du développement axée autour des droits sociaux.

1.2. Les droits sociaux et les sociétés européennes en mutation

Les sociétés européennes connaissent une mutation rapide. Ce chapitre examine l'évolution des droits sociaux dans ce contexte marqué par des changements économiques, politiques et sociaux.

Les vingt dernières années ont probablement été l'une des périodes de l'histoire où les politiques sociales et les droits sociaux ont été le plus contestés. L'évolution mondiale suscite en effet des questions fondamentales sur l'adéquation d'un modèle accordant une place privilégiée aux droits sociaux avec l'économie et la société actuelles. Conçu pour une société de producteurs, l'Etat providence européen d'après guerre envisageait le chômage comme un phénomène temporaire (Béland et Hansen, 2000, p. 56) et considérait que la place la plus sûre pour les femmes et les enfants était au sein de leur famille. Cette optique a changé et les responsables de la planification sociale sont aujourd'hui confrontés à une situation radicalement différente. L'évolution intervenue depuis a contribué à la fois à saper les activités d'aide

sociale de l'Etat à l'échelon national et à remettre en cause le caractère souhaitable ou nécessaire de la citoyenneté sociale. Divers facteurs ont favorisé ce processus de mutation: la mondialisation et les pratiques ou les valeurs dont elle se réclame, les changements politiques et économiques survenus en Europe centrale et orientale, la révision du concept de protection sociale et l'évolution des mentalités concernant le rôle de l'Etat et ses relations avec l'individu et la société. Ils font chacun l'objet d'une discussion sommaire dans les paragraphes suivants.

Bien que les opinions divergent concernant les implications de la mondialisation, il s'agit essentiellement d'un processus d'accroissement de la compétitivité économique dans un monde caractérisé par un progrès technique rapide et l'abolition des frontières en tant que limites aux tendances et aux influences indésirables. Cette compétitivité transnationale accrue, qui concerne également la rivalité entre différents modèles sociaux, s'accompagne aussi d'une plus grande concurrence entre pays et même entre régions. Les économies nationales et régionales, mais aussi les individus et les familles, sont ainsi invités à faire montre d'une plus grande souplesse. Dans le climat idéologique engendré par la mondialisation, les préoccupations économiques prennent le pas sur les autres, de sorte que les besoins de l'économie ont tendance à passer avant ceux de la société.

Les opinions relatives à la mondialisation sont très diverses, mais elles s'accordent à estimer que ce processus implique des risques, des opportunités et des défis. Malgré les effets bénéfiques de la globalisation sur la croissance économique et sur l'emploi, d'aucuns redoutent son incidence négative sur l'accès aux droits sociaux. La mondialisation place l'accent sur le coût du financement de la sécurité sociale et peut donc générer des pressions en faveur d'une remise en cause du droit à la protection sociale. Dans un contexte caractérisé par la prise de conscience par les gouvernements de la nécessité de réagir rapidement aux risques en abaissant les salaires et les coûts pour accroître la compétitivité, la tentation est forte de décrire les droits sociaux sous un jour négatif en faisant valoir leur caractère facultatif ou leur coût prohibitif. Ces vues sont exprimées avec plus ou moins de force selon les pays. De sorte que les effets de la mondialisation sont, d'une certaine façon, tributaires de la manière dont ce phénomène est perçu et géré au niveau national. Il convient cependant de nuancer ce constat négatif en citant des initiatives sociales lancées pour contrer certains effets négatifs associés à la mondialisation. Ainsi, Pillinger (2001, p. 7) identifie un changement général en faveur de droits plus individualisés: les services universels sont alors délaissés au profit de prestations plus sélectives, conçues pour répondre à des besoins complexes de manière plus coordonnée. Toutefois, si la mondialisation favorise une plus grande souplesse, elle peut aussi engendrer de nouvelles formes d'exclusion.

Les personnes déjà nanties sont aussi celles les plus susceptibles de profiter des chances offertes par la mondialisation. Dans ce contexte, il est donc essentiel d'assurer à tous la possibilité d'utiliser les nouvelles technologies et les moyens de communication de masse, ainsi que de profiter d'un apprentissage tout au long de la vie. Globalement, trois remarques s'imposent concernant la mondialisation: premièrement, ce phénomène ne saurait être perçu comme unidimensionnel ou homogène: ses manifestations et ses effets varient d'un endroit à l'autre; deuxièmement, la manière dont les organismes supranationaux, les Etats, les régions, voire les collectivités locales réagissent à la mondialisation exerce une profonde influence sur ses effets et ses conséquences probables; troisièmement, l'ampleur des différences entre les régions et des inégalités entre les pays d'Europe, ainsi que le rythme de leur augmentation, se renforcent au fur et à mesure que la mondialisation progresse.

La chute des pays à économie dirigée d'Europe centrale et orientale a aussi exercé une profonde influence sur les droits sociaux. Cet événement, en effet, a non seulement engagé les pays concernés dans un difficile processus de transition, mais aussi, à une échelle européenne plus large, il n'a fait qu'accroître les inquiétudes au sujet du modèle d'Etat centralisé, en particulier du point de vue de ses effets négatifs sur le marché et sur l'autonomie des individus. Un facteur qui a peut-être aussi contribué à saper la légitimité d'un cadre de droits sociaux européen tient au renforcement des différences régionales (chaque région pouvant être englobée dans un ou plusieurs Etats). Si l'on compare les diverses parties de l'Europe, ces disparités sont frappantes. Les changements économiques, politiques et idéologiques ont eu des effets très importants en Europe centrale et orientale. Si les facteurs politiques ont joué un rôle déterminant dans la construction et le démantèlement du régime précédent dans les pays de l'ex-bloc soviétique, les facteurs et les intérêts économiques semblent occuper la première place dans leur reconstruction (Deacon, 2000). Tout semble indiquer que les réformes ont eu un coût social et économique extrêmement élevé (Banque mondiale, 1996; Milanovic, 1998; Standing, 1998; PNUD, 1998). L'accroissement des différences et des inégalités pourrait compliquer l'application et la légitimation d'une approche fondée sur les droits sociaux.

D'autres facteurs politiques jouent également un rôle dans l'évolution des droits sociaux. Les questions de différence et/ou de reconnaissance occupent, par exemple, une place politique de plus en plus importante dans les différents pays (Phillips, 1999). Dans un climat où l'individualisme règne en maître, les pouvoirs publics se doivent de reconnaître les différences entre groupes (en termes de sexe, d'origine ethnique ou raciale, de langue et de culture) tout en admettant l'affiliation de chaque personne à un ou plusieurs groupes. Le développement de ce type de revendications politiques constitue un danger pour l'égalité politique. Le nationalisme qui, dans ses formes les plus exclusives et les plus agressives, s'oppose au principe d'universalité

sur lequel repose la logique des droits, pose un défi comparable. Comme les transformations économiques et politiques, l'évolution des valeurs produit aussi des effets sur les droits sociaux. L'idée traditionnelle de service public est remise en cause, en particulier par certains usagers qui vantent les vertus de la déréglementation. Cette évolution aussi comporte à la fois des risques et des opportunités. La liberté de choisir est aujourd'hui très fortement valorisée dans la vie publique et a créé une demande en faveur de services répondant davantage aux besoins de l'utilisateur. Pareil climat permet aussi d'accorder un rôle plus important aux ONG et aux autres acteurs de la société civile. Le risque est grand, cependant, de voir cette culture du choix restreindre de fait l'accès des groupes vulnérables aux services et aux prestations. On pourrait aussi voir apparaître dans l'opinion publique un changement tel que certaines catégories sociales ne voudront plus payer les impôts nécessaires au maintien de l'ensemble des droits et prestations sociales.

En somme, la mondialisation, la chute des Etats à économie dirigée en Europe centrale et orientale et la modification des politiques et des valeurs ont contraint à un réexamen des fondements actuels de la solidarité et de la coopération sociale. Il ne fait aucun doute, par conséquent, que le contexte ayant favorisé la généralisation d'un ensemble de droits sociaux, politiques et économiques en Europe est en train de changer. Ceci, toutefois, ne doit pas être interprété comme le signe d'un affaiblissement de l'attachement des Européens aux droits sociaux. Les réformes menées prouvent, au contraire, que la plupart des pays de la région restent attachés à ces droits. Certes, des initiatives ont été prises pour mieux cibler les prestations et services, accroître la responsabilité individuelle et transférer une partie des risques du secteur public au secteur privé et aux entreprises. Il n'en reste pas moins que la capacité de résistance des systèmes sociaux est frappante. Bien que le manque de place ne nous permette pas d'aborder ce point en détail, il existe, comme Ferrera et Rhodes (2000, p. 258) et d'autres auteurs¹ l'ont souligné, des raisons de penser que l'impact de la mondialisation et d'autres facteurs de changement a été exagéré. Même s'il est incontestable que les pays d'Europe centrale et orientale ont été les témoins de changements radicaux, l'action de leurs gouvernements s'inscrit généralement dans une approche axée autour de la reconnaissance (et non de l'ignorance) des droits sociaux. En fait, ces droits ont même été réaffirmés comme des éléments essentiels de l'économie de marché. Pour résumer, disons que ces droits constituent l'une des caractéristiques essentielles de la société européenne contemporaine.

1.3. Implications d'un renoncement aux droits sociaux

Le sujet que nous abordons maintenant est celui de la pertinence des droits sociaux dans le monde actuel, ainsi que la question de savoir si le concept

1. Voir par exemple Borchert (1995), Daly (1997), ainsi que Sykes, Palier et Prior (2001).

des droits sociaux doit être modifié afin de prendre en compte les réalités sociales, économiques et politiques de l'Europe contemporaine.

En raison des doutes croissants que suscite aujourd'hui la place des droits sociaux dans le modèle social européen, il s'avère nécessaire de démontrer la pertinence toujours actuelle de ces droits dans le contexte de la mondialisation.

Deux arguments peuvent être avancés pour défendre le point de vue selon lequel les droits sociaux ne sont plus pertinents. Le premier s'articule autour d'un changement possible des valeurs de solidarité (chez les individus et les pouvoirs publics). Si les valeurs fondamentales sur lesquelles reposaient les droits sociaux ne bénéficient plus d'un large soutien, c'est la légitimité même de ces droits qui se trouve ébranlée. A cet égard, la signification politique des droits sociaux ne doit pas être sous-estimée. Dans la mesure où ces droits impliquent la revendication de certaines ressources, ils remettent fortement en cause l'idée selon laquelle la citoyenneté se résume essentiellement à un statut politique et civique (Plant, 1992, p. 16). Les droits sociaux visent à conférer un fondement matériel au statut de citoyen. Selon T.H. Marshall (1965), ils incluent le droit à un minimum de bien-être et de sécurité économiques, le droit de jouir pleinement du patrimoine social et le droit de mener une vie civilisée selon les normes prévalant dans la société. Comme le fait remarquer Plant, l'existence de droits sociaux signifie que les obligations des citoyens ne se limitent pas à une interdiction de porter atteinte aux droits d'autrui: les citoyens sont aussi tenus de fournir les ressources nécessaires au bien-être général de la collectivité. Rares sont les données confirmant le déclin notable des valeurs de solidarité. En fait, les Européens se déclarent plus fréquemment aujourd'hui que par le passé en faveur de ce qu'on peut appeler «les valeurs et principes traditionnels»: confiance, respect de la collectivité, solidarité, etc. (Commission européenne, 2001).

Le second argument contre les droits sociaux repose sur un changement de la nature des besoins fondamentaux, affirmation qui ne repose, non plus, sur aucune preuve. En effet, le besoin de protection dans les domaines de l'emploi, de la santé, du logement, du revenu, du bien-être et de l'éducation est plus fort que jamais. En d'autres termes, les besoins fondamentaux en matière sociale, économique et culturelle ayant provoqué initialement l'institutionnalisation des droits sociaux n'ont pas été supplantés par de nouveaux besoins associés à de nouveaux droits. Dans la société actuelle fondée sur l'acquisition de connaissances et le progrès technique, par exemple, on peut très facilement se retrouver marginalisé si l'on n'est pas en prise avec les moyens de communication de masse et les nouvelles technologies. L'apprentissage tout au long de la vie est devenu une nécessité dans cet environnement évolutif. Le besoin de nouvelles catégories de droits sociaux a été reconnu par l'Union européenne dans sa récente Charte des droits

fondamentaux qui, comme nous l'avons vu plus haut, mentionne des droits modernes en matière de bioéthique et de protection des données à caractère personnel.

La question de savoir s'il convient de parler de nouveaux droits sociaux est importante et justifiée. Les droits qui viennent à l'esprit à ce propos sont les droits culturels, les droits en matière de citoyenneté universelle ou écologique et les droits des enfants¹. Tout débat concernant les droits culturels soulève des questions essentielles quant au respect des différences de valeurs et quant à la reconnaissance du droit des groupes et des individus vivant dans un pays de revendiquer, préserver et renforcer leur identité culturelle. L'entrée en vigueur, en 1998, de la convention-cadre pour la protection des minorités nationales et de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, joue un rôle important, dans la mesure où ces conventions permettent aux minorités protégées de faire valoir leurs droits sociaux. Les droits associés à la citoyenneté universelle et écologique incluent le droit à un ordre social protégeant l'environnement et la reconnaissance du besoin des individus d'accéder à des informations et à des ressources leur permettant de combattre la dégradation de l'environnement. Concernant les droits des enfants, des initiatives concertées ont été adoptées au cours des dix dernières années afin de reconnaître à cette population des droits individuels, économiques et sociaux.

La Convention des Nations Unies de 1989 relative aux droits de l'enfant leur octroie, par exemple, toute une série de droits dont certains paraissent à l'époque novateurs: droit à la survie, droit à la protection, droit au développement et droit à la participation. La Convention européenne sur l'exercice des droits des enfants (1996), entrée récemment en vigueur, vise à protéger les intérêts et les droits des enfants. Elle énonce un certain nombre de mesures procédurales conçues pour assurer le respect des droits des enfants et établit un comité permanent chargé de suivre les problèmes relatifs à la convention. Les enfants peuvent exercer leurs droits – notamment celui d'être informés et d'exprimer leurs opinions – soit directement, soit par l'intermédiaire d'autres personnes ou organismes. Ce nouvel instrument juridique du Conseil de l'Europe devrait en outre aider les Etats à mettre en œuvre la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant.

Il semble indiscutable qu'on ne puisse s'enfermer dans une catégorisation exhaustive et immuable de droits. Par exemple, on peut valablement prétendre que le développement et le progrès constituent des besoins fondamentaux de l'individu dans le type de société qui émerge aujourd'hui. L'adaptation et le changement sont essentiels dans un monde où les compétences deviennent rapidement obsolètes et où l'apprentissage, l'innovation

1. Ces droits, de même que d'autres droits nouveaux, sont bien analysés dans les recueils édités par Van Steenberghe (1994), ainsi que par Eide, Krause et Rosas (1995).

et le risque sont fortement encouragés. L'accès à l'éducation et à l'apprentissage plus ou moins continu revêt donc une importance cruciale dans ce contexte. On peut même affirmer que l'éducation, l'acquisition de connaissances et l'apprentissage des nouvelles technologies sont indispensables pour empêcher l'augmentation de la marginalisation et de l'exclusion. Tout individu devrait jouir du droit de progresser et de se développer sur les plans cognitif, social, culturel ou affectif.

Il est aussi possible de défendre les droits sociaux en invoquant les coûts qu'entraînerait un renoncement à ces droits. Les chiffres relatifs à la pauvreté et à l'exclusion sociale démontrent l'incapacité de certaines personnes à accéder aux droits sociaux. Les données les plus récentes sur les Etats membres de l'Union européenne indiquent qu'en 1997, 18 % de la population de l'Union vivaient dans des foyers en situation de pauvreté¹ et qu'une proportion équivalente d'individus (17 %) était nettement désavantagée sur le plan de sa situation financière, de la satisfaction de ses besoins élémentaires et de ses conditions de logement (Conseil de l'Union européenne, 2001b, p. 16). Selon le peu d'informations disponibles sur la pauvreté dans les pays postsocialistes en 2000, la part de la population vivant en état de pauvreté variait entre 9 % et 45 % dans les pays d'Europe centrale (Roumanie: 45 %, Pologne: 18 %, Hongrie: 9 %), et entre 40 % et 75 % dans certains pays de l'ex-Union soviétique² (<http://www.odci.gov>). Ces données pourraient justifier une intensification de la campagne en faveur des droits sociaux en Europe et l'accroissement de la volonté politique et de la capacité de mobiliser des ressources en vue de résoudre les problèmes sociaux à l'aide d'une approche basée sur les droits.

Il convient de mentionner à cet égard la modification récente de l'approche adoptée par l'Union européenne en matière de pauvreté et d'exclusion sociale. Le processus d'inclusion sociale, comme il convient de l'appeler, fut lancé en décembre 2000 lors du Conseil européen de Nice. Il comprend quatre objectifs ambitieux. Le premier est de faciliter la participation de tous au marché de l'emploi et l'accès aux ressources, droits, biens et services qu'elle exige. Le deuxième objectif déclaré est de prévenir le risque d'exclusion sociale. Le troisième objectif est d'aider les plus vulnérables. A cet égard, la stratégie mentionne spécifiquement l'obligation de «garantir à toute personne les ressources nécessaires pour vivre conformément à la dignité humaine». Enfin, le dernier objectif vise la mobilisation de «l'ensemble des acteurs» concernés, à savoir les organes, groupes et individus activement engagés dans l'élaboration des politiques en la matière ou bien dans un travail communautaire ou autre visant à résoudre les différents problèmes identifiés. Les pauvres et les exclus eux-mêmes sont également considérés comme des participants potentiels. Le processus d'inclusion sociale se compose

1. Définie sur la base d'un revenu inférieur à 60 % du revenu médian national.

2. Les chiffres se répartissaient comme suit: Russie, 40 %; Arménie, 45 %; Ukraine, 50 %; Azerbaïdjan, 60 %; Géorgie, 60 %; Moldova, 75 %.

de deux éléments. Le premier est la soumission de plans d'action nationaux (PAN/incl)¹ par les Etats membres à la Commission et leur évaluation par la Commission et le Conseil de l'Union européenne. La seconde partie du processus d'inclusion sociale se compose d'un programme d'action multinational conçu pour encourager la coopération entre les Etats membres dans leur combat contre l'exclusion sociale. D'une durée de cinq ans et doté d'un budget de 75 millions d'euros, ce programme a été lancé en janvier 2002 et permettra de financer des activités nationales et internationales.

Il convient aussi de souligner le coût humain de toute approche qui ne se fonde pas sur les droits sociaux. Tous les changements décrits jusqu'à présent affectent les individus, les familles et les collectivités, ainsi que les sociétés dans leur ensemble. En fait, on pourrait aller jusqu'à dire que les groupes vulnérables supportent la plus grande partie du coût inhérent à l'ajustement et au changement. Ce coût inclut toute une série d'occasions manquées, qu'il s'agisse des possibilités de développement des personnes concernées, de leur bien-être ou de leurs chances de contribuer positivement à la vie de leur communauté et de leur pays. Il est donc indispensable de mettre en place des filets de sécurité afin de répartir équitablement le coût du développement. Les filets de sécurité jouent par ailleurs un rôle important, en permettant aux personnes de prendre des risques.

Enfin, on peut interpréter le processus d'extension des droits sociaux déclenché en Europe sous l'égide du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne comme une preuve de la pertinence toujours actuelle d'une approche basée sur des droits. L'Union européenne traite aujourd'hui les politiques sociales à la fois comme un facteur influant sur la production et comme un facteur productif. Les économies, cependant, ne peuvent pas fonctionner dans un vide social et le renforcement des droits sociaux a notamment pour but de réduire les risques de perturbations politique et sociale. Vus sous cet angle, les droits sociaux servent à réduire les tensions sociales et à contribuer au développement économique. Ils favorisent l'avènement de sociétés durables: une condition indispensable à la viabilité de la croissance économique et au maintien de la démocratie. Ils génèrent donc une plus-value sociale et ce constat n'est remis en cause ni par la mondialisation ni par d'autres développements.

La réponse doit donc s'inspirer d'un schéma, devenu classique en Europe au cours du dernier demi-siècle, consistant à ne pas cantonner les problèmes à l'échelle nationale. Dans cette perspective, conscients de la nécessité d'agir collectivement pour mener une politique véritablement «sociale», les Européens ont recours à la fois aux ressources et aux instruments supranationaux, nationaux, régionaux et locaux.

1. PAN/incl est l'abréviation de Plan d'action national contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Lors de la première phase du processus, chaque Etat membre a dû présenter ses priorités et ses projets pour les deux années à venir (juillet 2001-juin 2003) sous forme d'un plan de promotion de l'inclusion sociale et de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. La prochaine phase sera mise en œuvre en 2003.

2. Cadre d'analyse de l'accès aux droits sociaux

Ce chapitre porte essentiellement sur la définition des droits sociaux et de leur portée ainsi que sur l'établissement d'un cadre d'analyse.

2.1. Définition des droits sociaux et de leur portée

Il n'existe pas de définition incontestée des droits sociaux. Les ouvrages de doctrine et de recherche distinguent généralement deux catégories de droits personnels: les droits civils et politiques d'une part et les droits économiques et sociaux d'autre part. Cette distinction repose sur plusieurs fondements et notamment sur l'hypothèse que ces deux ensembles de droits sont de nature différente. Une première source de distinction découle du rôle de l'Etat: les droits civils et politiques sont généralement définis comme exercés librement, sans interférence des pouvoirs publics, alors que les droits sociaux supposent généralement la protection et l'assistance de ces mêmes pouvoirs publics. Les droits sociaux impliquent donc un Etat actif – voire interventionniste – et se fondent sur une philosophie définissant la «société idéale» et la manière dont les pouvoirs publics peuvent contribuer à son avènement. Ce raisonnement permet de mettre en relief une caractéristique supplémentaire des droits sociaux. Les droits civils et politiques sont plus souvent «justiciables» (c'est-à-dire prévus par la loi et appliqués par les tribunaux et autres organes judiciaires), tandis que les droits sociaux ne peuvent être généralement exercés que dans le cadre d'une politique et de mesures sociales. En outre, les droits civils et politiques sont considérés comme «absolus» et «immédiats» alors que la jouissance graduelle des droits sociaux, perçus comme programmatiques, est généralement admise (Eide, 1995a, p. 22).

Or, il est maintenant clair que nombre de ces différences supposées sont exagérées. Les droits sociaux peuvent eux aussi être justiciables, tandis que le caractère «immédiat» ou «absolu» des droits civils et politiques soulève parfois certaines questions. De plus, au fil du temps, on assiste à une plus grande intégration des droits civils, politiques et sociaux (Eide, 1995a). Cette évolution transparaît à la fois dans la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant et dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne adoptée récemment. Ces deux textes s'inspirent d'une approche globale et intègrent les deux ensembles de droits. L'approche prônée par le Conseil de l'Europe consiste à mettre l'accent sur la complémentarité des différentes catégories de droits. Les droits personnels sont inaliénables et garantissent le respect de la dignité fondamentale de l'individu. Ce cadre étant posé, la Convention européenne des droits de l'homme garantit les droits civils et politiques. Les droits sociaux – tels qu'ils sont protégés par la

Charte sociale européenne (dans ses versions originale et révisée) – en constituent la contrepartie naturelle. Parmi ces droits sociaux figure le droit à l'emploi, à la protection sociale, au logement, à la santé, à l'éducation et à la non-discrimination.

Il convient cependant d'insister sur certaines caractéristiques importantes des droits sociaux. Premièrement, la loi ne constitue pas leur seul élément de référence mais ils résultent d'une combinaison de textes législatifs et de mesures sociales. En fait, Bubnov-Skoberbe (2001, p. 27) fait remarquer que le type et la portée des droits sociaux dans un Etat donné, ainsi que la population en mesure de les exercer, dépend bien davantage de la situation économique et politique du pays que de la législation constitutionnelle et internationale en vigueur dans cet Etat. L'exercice des droits sociaux impose donc des obligations positives à l'Etat chargé notamment de prendre des mesures pour dégager des ressources, de mettre en place des services sociaux et d'assurer certaines prestations, de sorte que l'accès aux droits sociaux – thème central du présent rapport – est profondément influencé par ce que d'aucuns appellent «l'architecture des droits sociaux». L'une des principales caractéristiques de ces droits tient en effet à leur construction: sont-ils consacrés par la loi ou résultent-ils plutôt de l'expression d'un ensemble d'objectifs politiques?

Une autre manière de comprendre les droits sociaux passe par l'examen des valeurs et des repères qu'ils révèlent concernant la société et son bien-être. En d'autres termes, la signification des droits sociaux découle en partie du degré d'identification des participants ou des membres de la société à ces droits. Vus sous cet angle, ces droits impliquent un engagement en faveur de la cohésion sociale, de la solidarité, de l'égalité et de l'inclusion. Ils supposent aussi qu'une attention particulière soit consacrée à la protection des groupes vulnérables.

Bien qu'il existe différentes définitions et interprétations des droits sociaux, le présent rapport, en raison des facteurs évoqués ci-dessus, les replace dans le contexte à la fois de la satisfaction de besoins individuels et du renforcement de la cohésion sociale. Les droits sociaux, par conséquent, sont les dispositions légales ou autres requises pour répondre aux besoins sociaux des citoyens et promouvoir la cohésion sociale et la solidarité. En ce qui concerne leur contenu, le présent rapport suit l'approche de la Charte sociale européenne (dans ses versions originale et révisée) pour identifier différents domaines en fonction des activités visées. Il adopte donc une interprétation étendant les droits sociaux à la protection sociale, au logement, à l'emploi, à la santé et à l'éducation.

2.2. Cadre d'analyse pour l'étude de l'accès aux droits sociaux

L'accès aux droits sociaux est abordé ici sur la base d'une analyse intégrée. Le principe directeur est que certaines conditions doivent prévaloir pour qu'un droit puisse être exercé.

Cette approche permet d'attirer l'attention sur les divers obstacles qui entravent l'exercice des droits sociaux. Cependant, dans la discussion de ce type de problèmes, il n'est pas rare que l'on mette l'accent sur les faiblesses ou les insuffisances de certains individus ou de certains groupes. Ce constat, exprimé sous un jour négatif, génère fréquemment l'impression que les problèmes d'accès aux droits sociaux sont imputables à un défaut ou à une faute de la part des individus ou des groupes concernés eux-mêmes. Pareille attitude révèle non seulement une incompréhension de la nature même des droits sociaux, mais permet aussi de dispenser l'Etat de prendre des mesures ou de renforcer celles existantes (pour autant que ses partisans refusent d'admettre que les bénéficiaires d'un droit social ne peuvent pas l'exercer tant que certaines conditions ne sont pas réunies). Pareil exercice implique plusieurs éléments et plusieurs acteurs. La loi, la procédure et la disposition d'application jouent chacune un rôle et risquent de se révéler inadéquates ou formulées de telle sorte qu'elles compliquent l'exercice du droit. Parmi les nombreux acteurs concernés, citons notamment le gouvernement, l'administration, les partenaires sociaux et les ONG aux niveaux national, régional et local, ainsi que les personnes revendiquant des droits ou essayant de les exercer. L'accès aux droits sociaux dépend par conséquent :

- de la déclaration, du cadre structurel ou de la forme du droit;
- du processus et des procédures de mise en œuvre effective du droit ou des ressources dégagées en vue de lui donner effet;
- de la situation, y compris les capacités et les ressources disponibles, des ayants droit potentiels.

Dans l'analyse qui suit, ces trois aspects sont considérés comme étroitement liés. L'idée sous-jacente est que les droits sociaux forment un continuum dans lequel le cadre structurel du droit, son processus de mise en œuvre et les ressources nécessaires à cette mise en œuvre sont interdépendants.

Le premier élément, le cadre ou la forme d'un droit, comprend son caractère juridique, les ressources allouées à sa mise en œuvre et les mesures structurelles ou autres mises en place pour le rendre effectif. Il convient de faire remarquer à cet égard que l'accès à un droit social ne peut pas être déduit de son cadre ou de son statut juridique (même s'il est prévu par la législation). En outre, il n'existe pas de corrélation entre l'étendue de la réglementation des droits sociaux par la constitution nationale ou celle des droits individuels stipulés dans les lois ordinaires et la situation sociale de la population (Bubnov-Skoberne, 2001, p. 36). De sorte qu'il convient de se pencher à la fois sur la situation juridique de ces droits et sur les aspects essentiels de la structure et de la conception des programmes sociaux pertinents.

Le processus de mise en œuvre constitue le deuxième élément d'accès aux droits sociaux. Il attire notamment l'attention sur les dispositions sociales adoptées et sur l'évaluation des programmes, conditions et ressources mis en

place pour permettre l'exercice de ces droits. Les services et les prestations, ainsi que la manière dont ils sont effectivement fournis aux individus, revêtent une importance primordiale dans cette analyse. Il en va de même des responsabilités assumées par le gouvernement et l'administration qui se doivent non seulement de dégager les ressources nécessaires, mais aussi de les utiliser de la manière la plus efficace possible. De ce point de vue, les facteurs pertinents incluent les procédures de demandes de prestations, le mode de gestion, d'organisation et de fourniture des services et l'organisation de la communication relative aux prestations, aux services et aux procédures. La formation du personnel et la diffusion d'informations aux ayants droit potentiels font également partie des facteurs à prendre en considération.

En ce qui concerne le troisième élément, la situation des ayants droit potentiels, il importe de rappeler que les droits de l'homme sont fondamentalement des droits de nature non majoritaire (Donnelly, 1994, p. 19), c'est-à-dire qu'ils s'appliquent à *chacun* plutôt qu'à *tous* et qu'ils visent à protéger chaque individu et non pas seulement la plupart des individus. En un mot, il s'agit de droits reconnus aux personnes parce qu'elles font partie du genre humain. Dans ce contexte, l'expérience et la situation de l'ayant droit potentiel revêt un aspect essentiel. L'invocation ou la revendication d'un droit dépend non seulement de la situation juridique d'un individu mais aussi des ressources et des capacités dont il dispose, qu'elles soient financières, intellectuelles, sociales ou culturelles. La maîtrise de la langue, le niveau d'information ou de connaissance, les aptitudes sociales, les ressources psychologiques et socioculturelles, ainsi que les contacts sociaux (y compris les liens avec des ONG) peuvent être aussi utilement mis à contribution pour avoir accès à des droits sociaux. Étant donné la répartition inégale de ces ressources à l'intérieur des pays et entre eux, l'expérience des personnes privées de l'une ou de plusieurs de ces ressources représente un aspect essentiel. Les personnes concernées appartiennent souvent à des groupes vulnérables. Cependant, des personnes n'étant pas typiquement qualifiées de «vulnérables» peuvent également, dans certains cas, ne plus remplir les conditions d'octroi. C'est notamment le cas des personnes dont la situation professionnelle ou familiale (par exemple à la suite d'un divorce) change de façon importante. Le Conseil de l'Europe a toujours placé au centre de ses activités la dignité de l'individu, en considérant que celle-ci exige d'accorder une attention particulière aux membres les plus vulnérables de la société. Partir des individus est en outre un moyen de vérifier le degré d'adaptation des mesures mises en place, car le test décisif pour tout système de droits sociaux est le type d'accès que celui-ci offre aux catégories sociales vulnérables ou victimes de l'exclusion. Les questions suivantes sont donc essentielles pour l'analyse: quelles sont les ressources nécessaires à un individu pour faire valoir ses droits sociaux, et est-ce que l'ensemble de la population, mais plus particulièrement les catégories sociales vulnérables, dispose de telles ressources?

3. Accès aux droits sociaux en Europe: la réalité

Il est prouvé, notamment par des travaux des comités spécialisés et du projet HDSE (Duffy, 1998), que la reconnaissance formelle d'un droit social ne garantit en aucune manière sa mise en œuvre dans la pratique. Autrement dit, un certain nombre d'obstacles risquent d'entraver l'exercice des droits sociaux. Les résultats des travaux des différents comités spécialisés ne permettent pas de considérer l'accessibilité des droits comme un fait acquis; ils montrent, au contraire, que la question de l'accès est problématique, en raison des nombreux obstacles qui jalonnent le parcours de l'ayant droit potentiel d'un droit social: depuis sa définition ou sa création jusqu'aux modalités de sa mise en œuvre (processus, procédures et ressources), en passant par la situation de l'utilisateur ou de l'utilisateur potentiel qui tente de l'exercer. L'inventaire de ces obstacles n'est donc pas dépourvu d'intérêt.

Les obstacles en question sont de diverses sortes et ne relèvent pas d'un domaine particulier. Le présent rapport suggère de les regrouper en huit grandes catégories. On trouvera dans le tableau 1 ci-dessous une présentation synthétique de ces obstacles et de leurs manifestations les plus fréquentes. Ils sont examinés individuellement et uniquement à des fins d'analyse ou de discussion. Dans la pratique, ils sont naturellement interdépendants et se recourent, de sorte qu'il convient de les envisager plutôt comme une spirale d'exclusion des droits sociaux.

Chaîne des obstacles aux droits sociaux

La prédominance et l'importance de ces obstacles varient selon les pays, et à l'intérieur des pays, en fonction notamment de la catégorie des droits considérés. Si besoin est, il sera donc fait mention des différences entre régions et des variations selon les catégories. Toutefois, conformément au cadre général d'analyse adopté pour ce rapport, les aspects communs aux divers Etats membres seront privilégiés.

3.1. Obstacles liés à la forme du droit et à l'adéquation des dispositions légales et autres

Cette catégorie d'obstacles vise le cadre juridique et réglementaire servant à codifier légalement et à organiser un droit social. Les obstacles dont il est question n'ont pas uniquement pour effet de compliquer l'exercice des droits: ils privent purement et simplement certaines personnes de leur bénéfice. Le premier type possible d'obstacles concerne le cadre et les modalités de définition d'un droit, et plus spécialement le caractère plus ou moins

précis de son énoncé. Un deuxième type d'obstacles concerne les cas où le bénéficiaire d'un droit est limité à certaines catégories de la population. Les lacunes du filet de sécurité constituent le troisième type d'obstacles et l'absence d'un seuil de base ou d'un critère minimal pour l'octroi des services et des prestations en forme le quatrième. Un cinquième type éventuel d'obstacles a trait aux modalités de désignation des ayants droit ou des bénéficiaires et plus spécialement à la possibilité d'exclure certaines catégories de personnes. Enfin, un sixième type d'obstacles ou de difficultés peut résulter d'une discordance entre la structure des systèmes adoptés et la nature de la demande ou du besoin à satisfaire.

3.1.1. *Manque de précision de l'énoncé du droit ou du titre*

La manière d'énoncer les droits sociaux dans la législation nationale est très variée. Ces droits peuvent être explicitement définis dans des textes législatifs ou prendre la forme d'objectifs ou de principes directeurs à mettre en œuvre dans le cadre de politiques. Le rôle de l'Etat oscille également entre un simple respect des droits et la poursuite d'activités concrètes en vue de leur réalisation (Eide, 1995b, p. 233). Une étude récente sur la question du logement (BIPE, 2000) propose une distinction utile entre quatre niveaux d'énoncé du droit:

- droit inscrit dans la Constitution;
- droit institué par la législation;
- politique prévoyant la mise en œuvre d'un droit;
- droit garanti dans la pratique.

Les informations disponibles sur le rapport entre ces différentes formes de reconnaissance des droits sociaux et leur accessibilité en pratique sont rares. Certes, le caractère justiciable est à prendre en compte, mais les autres formes de reconnaissance du droit peuvent aussi jouer un rôle important. En matière de logement, par exemple, l'étude mentionnée ci-dessus indique que les chances qu'un droit au logement soit effectivement mis en œuvre dans la pratique augmentent au fur et à mesure que l'on progresse du premier au quatrième niveau de reconnaissance. En d'autres termes, il y a une marge entre la déclaration d'un droit dans la constitution ou une loi et sa mise en œuvre effective dans la pratique. En outre, la mise en œuvre effective suppose une politique active. D'autres données empiriques suggèrent que la reconnaissance d'un droit au logement est inversement proportionnelle au niveau relatif des normes en la matière dans un pays. Autrement dit, les pays d'Europe occidentale sont beaucoup moins susceptibles de reconnaître formellement un droit au logement que ceux d'Europe centrale et orientale, bien que leurs normes dans ce domaine soient plus élevées.

On observe non seulement des différences entre les pays, mais aussi entre les différents droits sociaux considérés dans ce rapport. Les mesures en

Tableau 1: Principaux types d'obstacles à l'accès aux droits sociaux

Type	Obstacles
Énoncé du droit et adéquation de ses mesures d'application légales et autres	Manque de précision de l'énoncé du droit ou du titre Limitation du droit à certaines catégories de la population Lacunes du filet de sécurité sociale Absence d'un seuil de base ou d'un critère minimal Conditions restrictives à l'accès ou au titre Inadéquation entre la nature des dispositions et le besoin à satisfaire
Suivi et application inadéquats	Suivi inadéquat Protection inadéquate contre la non-exécution du droit Discrimination et/ou traitement différentiel Responsabilité insuffisante envers les usagers
Ressources insuffisantes	<i>Du point de vue des fournisseurs:</i> Insuffisance de nombreuses ressources (financement, personnel, installations, équipement) Incapacité à garantir ou à fournir les ressources à long terme Déséquilibre dans l'affectation des ressources aux divers échelons de l'administration <i>Du point de vue des usagers ou des ayants droit:</i> Insuffisance de nombreuses ressources: ressources financières, ressources intellectuelles et éducatives, ressources personnelles, aptitudes et contacts sociaux
Gestion et procédures	Dilution des responsabilités entre les différents niveaux de l'administration et entre les services Manque d'intégration et de consultation avec les ONG et les usagers Complexité des procédures Obstacles liés aux modalités de prestation du service
Information et communication	Absence de diffusion d'une information de bonne qualité Inadéquation de la forme et du contenu de l'information fournie Utilisation insuffisante des «nouveaux» canaux d'information
Obstacles psychologiques et socioculturels	<i>Concernant les fournisseurs:</i> Préjugés à l'égard de certains groupes Stigmatisation de certains groupes Compréhension insuffisante des cultures minoritaires <i>Concernant les usagers ou les ayants droit:</i> Peur et insécurité liées aux procédures administratives et à leurs modalités concrètes Faible estime de soi Obstacles culturels
Attention insuffisante accordée aux groupes vulnérables et aux régions défavorisées	<i>Groupes vulnérables:</i> Existence de catégories sociales défavorisées qui manquent des ressources nécessaires pour faire valoir leurs droits aux prestations ou aux services Cumul des difficultés chez ces catégories sociales <i>Régions défavorisées:</i> Existence de régions ou de localités particulièrement défavorisées Absence d'investissements dans certaines communautés et localités Obstacles climatiques et géographiques contribuant à l'isolement de certaines zones ou régions

faveur du logement et du droit à l'emploi – comme la formation, l'amélioration des compétences et l'apprentissage tout au long de la vie – sont beaucoup moins développées sous forme de droits sociaux que celles concernant, par exemple, l'accès à un revenu minimum garanti ou aux soins médicaux élémentaires.

3.1.2. *Limitation du droit à certaines catégories de la population ou à certaines situations*

Les droits peuvent être limités à certaines catégories de la population, ce qui implique l'exclusion d'individus. Par exemple, les avantages fiscaux ne concernent que les contribuables. Pour prendre un autre exemple, les droits relatifs au logement ne s'appliquent parfois qu'aux seuls ressortissants: les étrangers résidant légalement dans le pays, ainsi que les personnes en situation irrégulière, se trouvent de fait exclus. Selon le CS-LO, les pays d'Europe centrale et orientale sont ceux qui disposent du cadre formel le plus large en matière de droit au logement. Toutefois, ces exemples sont à replacer dans le contexte du paragraphe 3.1.1, dans la mesure où les pays dotés de la législation la plus généreuse dans ce domaine sont aussi ceux qui enregistrent le moins de résultats concrets. Il convient en outre de signaler que certaines situations spécifiques risquent d'être dévoilées lors de l'exercice des droits sociaux, ce qui incite les ayants droit à y renoncer. L'exemple classique est celui de l'absence d'adresse permanente qui prive l'intéressé du bénéfice du moindre service ou de la plus petite prestation. Une situation provisoire (changement de travail ou de situation de famille, déménagement, etc.) peut aussi exclure parfois un individu du champ d'application des droits sociaux. De même pour les situations caractérisées par d'importantes fluctuations des revenus d'une personne sur une courte période. L'âge peut également constituer une barrière. Il résulte de ce qui précède que l'inégalité d'accès aux droits sociaux n'est pas toujours le résultat d'une discrimination générale ou d'une vulnérabilité patente et reconnue.

Le CS-PS fournit aussi un exemple de ce qui apparaît comme une forme émergente d'exclusion: la pratique consistant, dans de nombreux pays, à se servir de la législation sur l'immigration et de la législation sociale pour exclure les migrants et les demandeurs d'asile de l'accès à des prestations ou à des services sociaux ou pour justifier l'application à leur égard d'un traitement distinct. Il en résulte généralement un système de droits à double niveau, avec des prestations réduites pour ces deux groupes qui peuvent se retrouver ainsi privés, totalement ou partiellement, d'un accès aux aides à la recherche d'emploi, à la formation et à l'éducation. Lorsque c'est le cas, ces personnes et leur famille se retrouvent dans le besoin et empêchées de jouer un rôle actif dans leur communauté d'adoption. Rappelons à ce propos que pareille exclusion du bénéfice d'un droit social d'une personne résidant sur le territoire national est totalement contraire à l'esprit et à la lettre des droits de l'homme.

3.1.3. *Lacunes du filet de sécurité sociale*

Pareilles lacunes peuvent engendrer une autre forme d'exclusion. On peut en identifier plusieurs susceptibles de gêner – voire d'empêcher – l'exercice de leurs droits par les individus. Le CS-PS indique que, dans les pays d'Europe centrale et orientale, il est impossible, en raison de telles lacunes, de jouir concrètement de certains droits énoncés dans la législation. Bien que l'ensemble des pays en transition ait mis en place une série de garanties minimales en matière de protection sociale, l'application et la mise en œuvre de ces mesures se heurtent souvent à des problèmes: versement irrégulier des prestations du fait de la pénurie de fonds publics, manque de personnel, retards prolongés dans le traitement des dossiers, etc. Plus les lacunes sont importantes, plus les risques de refus ou d'exclusion sont grands. Que cela tienne au caractère fragmentaire des dispositions ou au manque de ressources, le fait est que, dans certaines parties de l'Europe, les prestations sont inexistantes ou insuffisantes pour permettre la mise en œuvre effective des droits énoncés dans les textes officiels. Un autre facteur pouvant être à l'origine de lacunes dans la sécurité sociale est l'absence d'une conception cohérente de la santé et du bien-être social. Les pays ayant été contraints d'effectuer des réformes importantes en un temps très bref ont un défi particulièrement difficile à relever de ce point de vue; certains d'ailleurs ont dû se résoudre à élaborer un modèle social entièrement nouveau.

L'absence de volonté politique peut aussi être la cause de certaines lacunes. Il arrive que le courage fasse défaut aux hommes politiques pour prendre des décisions impopulaires; pareille attitude expliquerait l'absence d'un véritable engagement en faveur de mesures visant à contrer le traitement discriminatoire des non-ressortissants en matière d'emploi. Le CS-EM souligne que, généralement, pareille absence d'un véritable engagement politique peut se produire à n'importe quel niveau du gouvernement ou de l'administration.

3.1.4. *Absence d'un seuil de base ou d'un critère minimal*

Dans certains domaines essentiels comme ceux de l'aide au revenu et au logement, on constate que certains pays sont dépourvus de norme définissant un niveau minimal ou fixent un seuil trop bas. Ce problème est plus grave dans certains Etats que dans d'autres. Un problème connexe est celui de l'absence d'une définition claire des responsabilités des pouvoirs publics concernant la fourniture de services ou de ressources destinés à répondre aux besoins élémentaires. Après avoir examiné la situation sur le terrain, le CS-LO a adopté une recommandation incitant les pays à définir dans leur législation la notion de «logement convenable» et à délimiter clairement les responsabilités afin que cette mesure soit suivie d'effet.

3.1.5. *Conditions restrictives pour faire valoir le droit ou y avoir accès*

Un autre obstacle possible tient à la définition du droit. L'une des questions essentielles de ce point de vue concerne les conditions d'exercice du droit.

Celles-ci peuvent notamment inclure des critères auxquels des groupes ou des catégories de la population ne peuvent pas se conformer. La nécessité de disposer d'une adresse fixe constitue un exemple classique dans ce contexte également. Un problème éventuel supplémentaire, inhérent à la conception des programmes et des prestations, concerne le cas où l'impossibilité d'obtenir une prestation ou un service entraîne une série de refus ou d'exclusions. C'est ce qui semble se produire dans certains Etats membres. Une autre source d'inquiétudes tient au fait que la demande et le bénéficiaire d'une prestation peuvent parfois barrer l'accès à d'autres services ou prestations. Dans certains pays, par exemple, il est impossible de briguer un emploi si l'on perçoit des prestations soumises à condition de ressources. Certes, tout le monde s'accorde à reconnaître la nécessité de contrôler l'accès aux droits sociaux en édictant des conditions, mais ces dernières paraissent souvent conçues dans le but d'exclure plutôt que d'inclure le plus grand nombre possible de personnes. Les travaux du CS-PS révèlent que ces pratiques sont courantes dans certains domaines de la protection sociale, surtout ceux où l'octroi des prestations dépend du pouvoir d'appréciation discrétionnaire des fonctionnaires. Il arrive ainsi que les programmes et les prestations soient conçus de telle manière que ceux qui en ont le plus besoin sont également ceux qui éprouvent le plus de difficultés à les obtenir.

3.1.6. *Discordance entre la nature des dispositions et le besoin à satisfaire*

Les dispositions sociales sont toujours, d'un certain point de vue, dépassées, compte tenu du rythme de mutation des sociétés. L'évolution démographique, en particulier, est telle qu'elle nécessite l'intégration de mécanismes généraux d'évaluation régulière des systèmes en place. En l'absence de tels mécanismes, des écarts peuvent apparaître entre les prestations fournies et la demande ou les besoins auxquels elles cherchent à répondre, ce qui peut aussi entraîner l'exclusion de certains ayants droit, surtout dans le domaine de l'aide au logement. Les travaux du CS-LO, par exemple, révèlent des insuffisances et des inadéquations du point de vue de la taille, du type et de l'emplacement des logements. Ils montrent que l'offre insuffisante de logements abordables pour les catégories de personnes défavorisées est un problème que l'on retrouve partout, principalement dans les zones urbaines mais aussi dans de très nombreuses zones rurales. Ce groupe de spécialistes, ainsi que d'autres, attire l'attention sur la nécessité pour la classe politique de corriger les défaillances et les lacunes, surtout en matière d'attribution de logements. Dans le climat actuel, c'est le processus d'élaboration des politiques lui-même qui devrait être modernisé, notamment afin de gérer et de contrôler les effets de la privatisation.

Un autre type de problème a été identifié par le CS-EM dans les pays d'Europe centrale et orientale. Pour ce comité en effet, l'obstacle principal à la lutte contre le chômage de longue durée – qui contribue en outre à réduire

les chances de succès des projets locaux dans ce domaine – est l'omniprésence du travail au noir et de l'économie souterraine et l'absence de stratégie cohérente afin de résoudre les problèmes interdépendants que sont l'économie parallèle, les bas salaires et le manque de ciblage des prestations sociales.

3.2. Obstacles liés à un suivi et à une application inadéquats

Il ne suffit pas de disposer d'une législation adéquate et de bons systèmes de prestations. Encore faut-il contrôler leur mise en œuvre. Une autre série de facteurs susceptibles de bloquer l'accès aux droits sociaux tient à l'incapacité de vérifier si et comment les dispositions pertinentes sont appliquées dans la pratique et de faire respecter la loi. Un certain nombre d'obstacles connexes relèvent de cette catégorie: absence de suivi, absence ou inadéquation des systèmes de garantie de l'exécution des droits, existence d'une discrimination et d'un traitement différencié dans la pratique et absence de responsabilité à l'égard des usagers des services.

3.2.1. Suivi inadéquat

La manière dont les prestations et les services fonctionnent réellement ne fait pas l'objet d'un suivi suffisant. Pour cette raison, on ignore fréquemment dans quelle mesure les services atteignent leurs objectifs déclarés. En outre, leur contribution à la satisfaction des besoins des usagers (réels ou potentiels) demeure, elle aussi, largement inconnue. Il arrive également que l'efficacité des dispositions soit réduite par l'absence de dispositions complémentaires relatives, par exemple, à la médiation. Le suivi devrait donc être pris en compte dès le stade de la conception des programmes et des systèmes. Comme le CS-EM n'a pas manqué de le souligner, le suivi et l'évaluation permettent d'analyser impartialement les objectifs et d'apprécier la manière dont ils ont été ou sont atteints. Or, concernant ce dernier point, les usagers des services sont les plus à même d'indiquer si les programmes ont atteint leur but.

3.2.2. Protection inadéquate contre l'inapplication du droit

Le manque de protection contre l'inapplication des droits est un obstacle important en pratique. Il soulève d'abord le problème de l'existence et de la nature des procédures d'appel et de recours. Il est important de noter à ce propos que, d'après le CS-PS, il n'existe dans certains pays aucune procédure de recours au sujet des prestations faisant l'objet d'un pouvoir discrétionnaire, malgré une jurisprudence claire en ce sens, fondée sur l'article 13 de la Charte sociale européenne (droit à l'assistance sociale et médicale). Outre qu'elles permettent de réparer des injustices, les procédures d'appel procurent un précieux retour d'information sur l'efficacité d'un service ou d'une prestation. Leur absence porte donc également atteinte au suivi de l'application des dispositions.

Un certain nombre de facteurs, s'ils n'entraînent pas l'absence de toute procédure d'appel, risquent néanmoins d'en réduire l'efficacité. L'un d'entre eux tient au cloisonnement des administrations et des services. Un autre découle de l'absence de mesures concrètes permettant aux usagers de recourir efficacement aux mécanismes d'appel en place. Même lorsque les procédures d'appel ou de recours sont considérées comme adéquates sur le papier, de nombreux usagers hésiteront à les utiliser à moins d'y être encouragés. En matière d'appel, en effet, la qualité du service et du traitement reçus s'avère parfois aussi importante que la décision adoptée dans les faits.

Outre les procédures de recours, la protection contre la non-exécution des droits requiert un ensemble de mesures préventives et une capacité à réagir dans les situations d'urgence. Ceci est particulièrement vrai s'agissant d'expulsion ou de toute autre situation d'urgence en matière de logement. Les travaux du CS-LO et d'autres groupes de spécialistes ont fait apparaître d'importantes différences entre les pays en ce qui concerne les mécanismes de protection mis en place pour faire face aux divers types de situations d'urgence.

3.2.3. *Discrimination et/ou traitement différentiel*

Un autre obstacle tient à l'existence de certaines formes de traitement différentiel et de discrimination: deux problèmes qui semblent assez répandus. Ils peuvent trouver leur source dans les lacunes ou les insuffisances de la législation, mais, la plupart du temps, ils sont contraires à la loi et aux codes de bonnes pratiques des fournisseurs de services ou de prestations, de sorte que leur émergence s'explique soit par une inadéquation du suivi et de la mise en œuvre, soit par des politiques de ségrégation contraires aux politiques d'intégration. Les enquêtes réalisées par le CS-PS, par exemple, relèvent, dans de nombreux pays étudiés, des traitements différents dans l'accès à la protection sociale. Ceux-ci reposent le plus souvent sur des considérations de race (ou d'appartenance ethnique) et de sexe. Le CS-EM signale l'existence de formes ouvertes de racisme à l'encontre des migrants ou des minorités ethniques et d'exclusion directe de l'accès à l'emploi pour des raisons raciales. En ce qui concerne les différences entre les sexes, les travaux de ces comités spécialisés montrent que les femmes sont généralement considérées comme des usagers à part – dans la mesure où les services fonctionnent selon des normes conçues pour les hommes – et, à ce titre, se retrouvent en butte à d'énormes obstacles.

3.2.4. *Responsabilité insuffisante envers les usagers des services*

Les travaux de tous les comités spécialisés soulignent la nécessité pour les organismes de protection sociale d'être organisés, dans leur fonctionnement, autour des besoins de l'utilisateur et de prévoir des procédures d'évaluation du degré de satisfaction de celui-ci. Ceci est encore assez peu le cas aujourd'hui et on ne dispose guère de données témoignant d'une approche centrée sur

les besoins des ayants droit. Il faudrait donc que nombre de fournisseurs de services révisent leur approche dans ce domaine, notamment en réunissant davantage de données sur les besoins des usagers et le degré de satisfaction de ces besoins. Ces besoins devraient aussi constituer le cœur des données de référence éventuellement recueillies pour mesurer les performances des services et prestations. Concernant la mise en œuvre, il est essentiel que le personnel des organismes publics compétents connaisse la législation et soit pleinement conscient de ses obligations en tant que fournisseur de services.

3.3. Obstacles liés aux ressources

Des ressources adéquates sont indispensables pour l'exercice des droits sociaux. La notion de ressources englobe aussi bien les ressources financières que certaines insuffisances ou carences en matière de disponibilité d'un personnel qualifié ainsi que les capacités des ayants droit. Les obstacles liés aux ressources affectent en effet aussi bien les fournisseurs que les bénéficiaires de services ou de prestations.

3.3.1. Obstacles rencontrés par les fournisseurs de prestations et de services

En ce qui concerne les fournisseurs de prestations ou de services, les ressources importantes sont l'accès à un personnel qualifié et convenablement formé. Ce point a été souligné par le SP-SPM. Ce ne sont pas uniquement les qualifications professionnelles qui sont en cause ici, mais la capacité et la volonté de ce personnel de traiter les usagers ou les ayants droit avec dignité et respect et de se préoccuper avant tout de leurs besoins ou de leurs droits. Les locaux et l'équipement (technologique et autre) constituent eux aussi des ressources importantes.

Une abondance de preuves fait état d'un manque d'argent, de locaux et d'équipements. Or, il n'est guère nécessaire d'insister sur le fait que la nature et la générosité des programmes sociaux dépendent des ressources mises à leur disposition. Le manque de ressources a des incidences non seulement sur l'offre des services, mais aussi sur leur qualité et leur efficacité (tant pour les prestataires que pour les bénéficiaires). Le manque de personnel, par exemple, risque de provoquer une baisse des normes, de même que l'absence de personnel qualifié en relations humaines, surtout aux points sensibles (comme l'accueil et l'instruction des demandes). Comme l'ont souligné l'ensemble des comités spécialisés en la matière, les autorités publiques doivent disposer de ressources suffisantes pour leur permettre de remplir leurs fonctions et les programmes doivent être dotés d'un financement sûr et durable.

Le logement fournit un autre exemple très important. Comme l'indique le CS-LO, une offre insuffisante de logements à prix abordables constitue un obstacle à la mise en œuvre du droit au logement en tant que droit social. Dans ce contexte de pénurie, les allocations de logement offrent aux individus

des ressources leur permettant de concrétiser leur droit. Cependant, dans certains pays, les ressources publiques affectées au logement (sous forme d'aide à la construction ou d'aide au loyer) sont insuffisantes. Il importe d'attirer l'attention sur la carence absolue de logements dans une partie des pays en transition. Dans certains contextes nationaux, le problème de l'offre a été exacerbé par le processus massif de privatisation; dans d'autres, l'immigration ou un afflux de population a entraîné une crise du logement. La question de l'offre et celle des ressources financières doivent être envisagées à la fois dans une perspective à long et à court terme. En outre, la crise du logement a des répercussions sur l'emploi dans la mesure où elle empêche parfois les demandeurs d'emploi de s'installer dans une région où ils pourraient trouver un poste correspondant à leurs qualifications et à leur expérience professionnelle. En Europe centrale et orientale, notamment, les gens hésitent à quitter leur logement pour rechercher un meilleur emploi, de peur d'être incapables de retrouver un logement convenable pour eux et leur famille dans leur nouveau lieu de résidence.

Un autre obstacle aux droits sociaux lié aux ressources est celui qui naît du déséquilibre entre les ressources allouées aux échelons national et local. Le CS-LO souligne que, dans les pays postsocialistes, les programmes sociaux des pouvoirs locaux bénéficient d'un financement inadéquat. La plupart des pouvoirs locaux des pays d'Europe centrale et orientale ne disposent pas des moyens leur permettant de remplir l'ensemble des tâches et fonctions qui leur sont assignées et ceci se traduit, dans certains cas, par une incapacité à mettre en place les services prescrits par la législation.

3.3.2. *Obstacles rencontrés par les ayants droit potentiels*

En ce qui concerne les ayants droit, toutes les études portant sur l'accès aux droits sociaux montrent que pour pouvoir exercer un droit, il est nécessaire de posséder ou de recevoir certaines ressources. Ceci est vrai en règle générale. Les individus privés du type ou du niveau requis de ressources sont confrontés à de sérieuses barrières lorsqu'ils tentent d'obtenir le bénéfice de leurs droits sociaux. Le CS-LO indique que, parmi les différents types d'obstacles auxquels doivent faire face les groupes vulnérables dans l'accès au logement par exemple, les obstacles financiers sont les plus importants. Mais le transfert de ressources au profit de ces groupes ne saurait se limiter au domaine financier. Le CS-EM dénonce l'absence quasi totale, dans certains groupes de population, des compétences minimales nécessaires pour trouver un emploi. Or, ces compétences (comme par exemple la capacité d'utiliser un logiciel simple), sont considérées comme acquises par la plupart des programmes. Le CS-EM montre de manière très convaincante l'importance de ressources telles que certaines aptitudes personnelles et sociales et le fait que l'éducation, la formation et l'apprentissage tout au long de la vie ont un rôle central à jouer dans ce contexte.

Ce constat explique que de nombreux ayants droit ne parviennent à faire valoir leurs droits sociaux que s'ils peuvent bénéficier de conseils et d'une aide personnelle. La plupart des ONG ayant répondu au questionnaire du CS-PS indiquent consacrer une part importante de leurs ressources à ce type d'actions, dans la mesure où bon nombre d'ayants droit sont incapables de se débrouiller seuls. Le concept français d'«accompagnement» traduit bien la pratique et le besoin d'une aide personnalisée prenant en compte la cause des difficultés et de l'exclusion de l'intéressé. Cet accompagnement peut revêtir plusieurs aspects – administratif, psychologique ou matériel (hébergement par exemple) – et permet notamment de venir en aide aux «sans domicile fixe» (SDF). La médiation peut aussi parfois se révéler nécessaire comme aboutissement logique du processus d'accompagnement. Les sources gouvernementales reconnaissent d'ailleurs aussi que le soutien – voire la médiation – peuvent être nécessaires en cas de demande de certains services ou de certaines prestations.

3.4. Obstacles liés à la gestion et aux procédures

L'organisation des systèmes de prestation peut également poser un problème pour la mise en œuvre des droits sociaux. Ce problème aussi revêt plusieurs aspects: dilution des responsabilités entre les différents niveaux de l'administration et entre les services; manque de consultation avec les ONG et avec les usagers; complexité des procédures et obstacles liés aux modalités de prestation du service et à son accès physique.

3.4.1. *Dilution des responsabilités entre les différents niveaux de l'administration et entre les services*

Les prestations relatives aux droits sociaux sont généralement mises en œuvre à divers échelons administratifs. On considère le plus souvent, comme l'indique le CS-PS, qu'un système décentralisé permet une plus grande souplesse et une meilleure adaptation aux besoins régionaux et locaux. Il s'agit là cependant d'une vision idéalisée des choses. La décentralisation est davantage susceptible d'engendrer des effets positifs lorsque: (a) elle est soutenue au niveau national par un engagement politique ferme et (b) que les pouvoirs locaux se voient allouer un budget et des capacités suffisantes pour appliquer leurs programmes et fournir les services correspondants. Les travaux du CS-EM prouvent que les chances de succès des programmes locaux en faveur de l'emploi sont nettement meilleures si la prise de décision et le contrôle du financement sont délégués aux collectivités locales. Ces initiatives doivent cependant s'inscrire dans le cadre d'une politique élaborée au niveau national. Parmi les autres obstacles aux efforts déployés localement, tels qu'ils ont été identifiés par le CS-EM figure le manque de coopération entre les divers niveaux de l'administration.

Le manque de clarté dans la définition et la répartition des pouvoirs peut constituer un obstacle majeur à l'accès aux droits sociaux. Ce constat vaut également pour les soins de santé. Cette situation peut tenir à l'organisation des services ou résulter d'un manque de coordination entre les différents secteurs. Les problèmes liés à la fragmentation qui ont été identifiés dans le domaine de la santé et dans d'autres domaines sont notamment les suivants:

- manque de coordination entre les différents domaines des politiques publiques;
- manque d'informations et de précisions sur la définition des responsabilités et la répartition des fonctions entre les échelons nationaux, régionaux et locaux (ce problème affecte particulièrement les services sociaux et l'aide sociale, mais peut aussi se poser dans le cadre des services liés à la santé, à l'emploi et au logement);
- degré insuffisant d'autonomie accordé à l'échelon local, en particulier du point de vue de l'utilisation des ressources mais aussi de la participation au processus de décision, de la mise en œuvre des programmes et de la mobilisation des ressources;
- caractère insuffisant des mesures d'application et de suivi décrétées au niveau national en vue d'assurer des prestations de qualité comparable sur l'ensemble du territoire.

Bien que ce type de problèmes ne soit pas l'apanage de certains groupes de pays, il importe de souligner que les pays en transition connaissent à cet égard des difficultés particulières. Le CS-PS indique que des tensions s'y manifestent dans le secteur des prestations d'aide sociale et des services sociaux, en raison de l'absence de directives claires sur la répartition des pouvoirs et des responsabilités, surtout aux niveaux des arrondissements et des communes. Plusieurs de ces pays ont lancé un processus de dévolution de nouvelles responsabilités aux pouvoirs locaux, mais cet effort n'est pas toujours accompagné d'un financement et d'un encadrement adéquats.

Outre une fragmentation entre les niveaux de l'administration, on déplore parfois aussi une fragmentation entre les services eux-mêmes. Il est rare, en effet, que les divers services et prestations soient regroupés en un ensemble homogène ou intégré. Dans la réalité, des divisions organisationnelles et autres aboutissent à un morcellement du service, de sorte que les usagers sont rarement en mesure d'accéder à plusieurs services depuis un seul et même immeuble ou bureau, c'est-à-dire à un service intégré.

3.4.2. *Manque de concertation et de consultation avec les ONG et avec les usagers*

Les ONG sont souvent très proches des usagers des services publics et des bénéficiaires des prestations sociales. A ce titre, elles sont bien placées pour aider les individus à faire valoir leurs droits. C'est la raison pour laquelle elles

constituent une ressource importante, voire essentielle, du point de vue des fournisseurs de services publics, de l'élaboration des politiques publiques et des usagers. Pourtant, les travaux des comités spécialisés révèlent que la coopération effective entre les autorités publiques et la société civile est davantage l'exception que la règle. Les ONG, les partenaires sociaux et les autres membres de la société civile se trouvent de fait souvent exclus ou voient leur contribution réduite au minimum. Le CS-LO, par exemple, a constaté que, dans le domaine du logement, bien qu'elles puissent influencer les politiques générales et les aspects liés à l'environnement, les ONG n'ont qu'une influence réduite au niveau financier. On ne saurait donc parler sur ce point d'une véritable politique participative. Le degré de consultation des ONG varie d'un pays à l'autre. Il semble plus élevé en Europe occidentale, une attention moindre étant accordée aux ONG, pour des raisons historiques, dans des pays d'Europe centrale et orientale.

«L'approche axée sur le partenariat» mise en avant et développée tout particulièrement par le CS-EM mérite d'être prise en compte à cet égard¹. Ses implications englobent non seulement l'identité des partenaires, mais aussi leur degré d'intégration dans le processus d'élaboration des politiques. En ce qui concerne le premier point, tous les comités spécialisés s'accordent à dire que les partenariats doivent inclure un éventail d'organisations et d'intérêts aussi large que possible. Ils préconisent également dans ce but l'octroi aux ONG, par les autorités centrales et locales, d'une aide et de subventions (y compris sous la forme d'une délégation de responsabilités). A propos du second point, il est indiqué que le partenariat doit impliquer une intégration au processus d'élaboration des politiques dès le stade de leur conception et sur un pied de quasi-égalité. La question de la reconnaissance juridique des ONG est pertinente dans ce contexte et, comme le souligne le CS-PS, une reconnaissance complète s'impose pour permettre à ces organisations d'agir avec les organismes statutaires ou autres sur un pied d'égalité. Pareille approche peut améliorer le suivi et la mise en œuvre des programmes sociaux. Rappelons cependant qu'il est important que les ONG demeurent au plus près des usagers des services et des ayants droit potentiels, ce qu'elles ont réussi à faire jusqu'à présent.

Il n'existe pourtant aucun substitut à l'engagement direct des usagers ou des usagers potentiels. Ils comptent eux aussi au rang des experts et leur absence dans les processus de consultation et de prise de décision risque de se solder par l'émergence ou la perpétuation de barrières. Les usagers sont parfois représentés par des ONG, mais ce n'est pas toujours le cas et, du reste, pareille représentation n'est pas forcément souhaitable. Ils doivent, en effet, être considérés comme des partenaires à part entière, des individus responsables et capables, et non des «clients passifs», selon une conception élargie du partenariat.

1. Voir aussi OCDE (2001).

3.4.3. *Complexité des procédures*

Selon le CS-PS, les différentes sources gouvernementales et non gouvernementales consultées sont unanimes à reconnaître que «les prestations doivent être faciles à demander et faciles à gérer». La réalité, toutefois, est souvent quelque peu différente. Dans leurs réponses au CS-PS, par exemple, plusieurs ONG ont indiqué que des amendements fréquents, des décisions temporaires ou des versions différentes de la même décision sont souvent source de confusion et peuvent entraîner des retards dans le déclenchement des procédures de demande de prestations, voire la renonciation pure et simple auxdites demandes. Les autres problèmes mentionnés incluent notamment les formulaires longs et souvent compliqués à remplir et l'obligation pour les usagers de s'adresser à plusieurs agences ou bureaux. Une certaine difficulté ne saurait être évitée en la matière, ne serait-ce qu'en raison de la complexité des besoins que les fournisseurs de services doivent satisfaire. Encore convient-il de la réduire au minimum. Cette complexité peut en effet prendre un tour bureaucratique aigu, notamment en ce qui concerne la réglementation concernant les demandes de prestations ou services. Il est parfois très difficile pour des ayants droit potentiels de comprendre des textes juridiques et les procédures de dépôt de demande. Les complications, en dehors du fait qu'elles peuvent entraîner une renonciation aux prestations et services, risquent aussi d'accroître le travail des fonctionnaires et des ONG. En outre, comme l'indique le CS-PS, plus un service ou une prestation est complexe, plus il est difficile de diffuser efficacement des informations à son sujet.

Un autre obstacle potentiel à l'accès aux droits sociaux peut provenir d'un manque de transparence des droits eux-mêmes et des conditions d'accès à ces droits. Plus la visibilité d'un droit est grande, plus sa mise en œuvre est facilitée (Commission européenne, 1999). Le manque de transparence peut être dû à un certain nombre de facteurs tels que la complexité de l'organisation des services et des prestations, des conditions d'attribution ou des procédures de demande des prestations. La fragmentation et le manque d'harmonisation entre différents services et prestations risquent aussi d'aggraver ce problème.

3.4.4. *Obstacles liés aux modalités de prestation du service*

La médiocrité de l'accueil et des conditions générales prévalant dans les locaux administratifs¹ risque de générer une expérience négative pour le demandeur et de dissuader celui-ci de faire valoir ses droits. De très nombreux obstacles de ce type sont mentionnés. Ils comprennent, par exemple, le manque d'intimité, la durée de l'attente, le caractère inadapté des zones

1. Toutes les remarques formulées ici sont également valables pour les services offerts par d'autres bureaux.

d'accueil, la précarité des lieux et le manque d'issues de secours, la complexité et l'indiscrétion des procédures de demande, ainsi que les problèmes de double emploi dans l'information à fournir. Tous ces éléments contribuent également à détériorer les conditions de travail du personnel. Le recours aux technologies de l'information peut améliorer la prestation des services. Une source au sein du Gouvernement suédois (citée dans l'enquête du CS-PS) indique que l'un des avantages de la technologie est qu'elle peut servir à identifier les individus n'ayant pas sollicité des prestations auxquelles ils ont droit. L'utilisation de la technologie, cependant, soulève certains problèmes d'ordre éthique, notamment en ce qui concerne le respect de la confidentialité des données et l'utilisation des informations à caractère personnel. La question du coût n'est pas non plus négligeable, et aussi le fait que la technologie reste une ressource rare: les pouvoirs publics dans les pays pauvres n'y ont guère accès, de même que la frange la plus pauvre de la population de l'ensemble des pays. L'utilisation des nouvelles technologies peut aussi être source de problèmes pour certains bénéficiaires de prestations, en raison des modalités d'attribution de ces dernières ou d'enregistrement des demandes (l'informatisation des paiements, les règlements par virement sur un compte bancaire ou postal, etc.).

Ces obstacles expliquent qu'un bon nombre des exemples de bonnes pratiques cités par les différents comités spécialisés concernent des projets intégrés. En général, les besoins des gens, bien que non fragmentés, sont traités comme s'ils étaient morcelés. D'où l'importance des programmes «holistiques» axés sur la personne considérée comme un tout et sur ses besoins.

Une autre série de facteurs susceptibles d'empêcher la mise en œuvre d'un droit social réside dans l'impossibilité pour les handicapés, les personnes âgées et les personnes vivant dans des régions isolées de se déplacer vers les institutions compétentes. Il convient notamment de prendre en compte la situation des handicapés qui, selon le CS-EM, font face à de nombreuses difficultés spécifiques: utilisation des transports publics, accès à des immeubles qui ne sont pas équipés pour accueillir les individus à mobilité réduite, etc. Il est fréquent que ces personnes souffrent aussi d'autres inconvénients considérés comme un désavantage sur le marché du travail: âge, éducation et lieu de résidence.

Il est regrettable que l'accès soit généralement perçu comme une opération à sens unique par les fournisseurs de services pour lesquels il appartient aux usagers et usagers potentiels de venir à eux. La rareté des services d'approche conçus pour apporter des prestations aux personnes sur leur lieu de résidence (ou aussi près que possible) est symptomatique à cet égard.

De nombreux problèmes sont signalés dans une série de pays: la mobilité des personnes y apparaît fort limitée non seulement dans le cadre des demandes de prestations sociales, mais aussi en matière d'emploi, de logement et d'éducation. Des problèmes particuliers concernent l'accès aux droits sociaux

des mères avec des enfants en bas âge. Un problème connexe est celui des structures d'accueil comme les crèches, qui sont essentielles pour permettre à certaines catégories de personnes, les mères seules notamment, de faire valoir leurs droits sociaux. Enfin, l'absence de coordination entre les heures d'ouverture des services et les heures de travail des usagers est également mentionnée comme un obstacle majeur.

3.5. Obstacles liés à l'information et à la communication

Les citoyens ne connaissent pas toujours leurs droits. L'information et l'éducation doivent être le point de départ de toute mesure de soutien et de toute mesure d'octroi de prestations. Il est par conséquent crucial que l'information relative aux droits sociaux soit facilement accessible par les usagers ou les usagers potentiels et que leur opinion soit prise en compte. Plusieurs données montrent qu'un certain nombre de personnes sont mal informées de leurs droits et que ce manque d'information peut entraîner la perte de prestations ou des retards dans leur attribution. Trois principaux problèmes de communication ou d'information ont été relevés :

- l'absence de diffusion d'une information de bonne qualité;
- l'inadéquation, tant du point de vue formel que matériel, de l'information fournie;
- l'utilisation insuffisante des « nouveaux » moyens d'information et l'insuffisante prise en compte des points de vue des usagers ou des usagers potentiels.

3.5.1. Absence de diffusion d'une information de bonne qualité

Le flux d'informations doit faire l'objet d'un contrôle régulier, car si on observe dans certains pays une information excessive sur certains services ou prestations, le manque d'information demeure cependant la règle. En tout cas, les déséquilibres flagrants entre la quantité et la nature des informations disponibles pour tel ou tel service relèvent d'un autre registre. Un deuxième problème concernant la circulation de l'information est celui de la fragmentation de l'information entre différents niveaux administratifs : national, régional ou local. Au lieu de produire une information portant sur toute une gamme de prestations, chaque fournisseur tend à diffuser une information consacrée uniquement à ses propres services ou prestations. Les problèmes relatifs à la quantité et à la diffusion de l'information découlent aussi parfois du fait que les personnes chargées de sa production ne sont pas clairement désignées. Un autre problème potentiel tient à la rareté des informations de source indépendante.

Une autre difficulté provient du fait que les fonctionnaires ne transmettent pas aux usagers réels et potentiels les informations sur les services qui pourraient leur être utiles, soit parce qu'ils ne disposent pas de ces renseignements, soit parce qu'ils estiment que la diffusion d'informations sur un autre

service n'est pas de leur ressort. Dans ce dernier cas, le fait de transformer l'information en un ensemble de «tâches» ou de «fonctions» spécialisées ne fait que compliquer les choses en «bureaucratisant» à l'extrême son flux.

Tout ceci suppose, naturellement, que les fonctionnaires aient accès à l'ensemble de l'information pertinente. A cet égard, il est important de signaler que, selon le CS-LO, les fonctionnaires manquent apparemment d'informations sur les accords internationaux et sur leur pertinence pour les politiques nationales du logement. Les travaux de ce groupe montrent que ce type d'informations n'est pas toujours diffusé auprès des fonctionnaires concernés et du public, avec pour conséquence possible l'inapplication des normes internationales à l'échelon national et local.

3.5.2. *Inadéquation de la forme et du contenu de l'information fournie*

La «qualité» de l'information, non seulement du point de vue de son exactitude mais aussi de son style et de sa lisibilité, revêt aussi un aspect important. L'emploi d'un langage accessible et non bureaucratique est essentiel. Selon bon nombre des organisations ayant répondu à l'enquête du CS-PS, le langage utilisé dans les dépliants d'information ne peut être compris que par les responsables des politiques sociales ou par des avocats. En ce qui concerne la forme de l'information, tous les comités spécialisés font remarquer qu'une stratégie publique d'information doit reposer sur une information non seulement facile à comprendre et de qualité, mais taillée sur mesure ou adaptée aux besoins de groupes sociaux particuliers. Les minorités (notamment ethniques et linguistiques) et les groupes éprouvant des besoins spéciaux (surtout les individus souffrant de problèmes de compréhension) nécessitent une information adaptée. Dans l'enquête du CS-PS, les ONG qui ont fait part d'observations critiques au sujet de l'information sur les prestations sociales diffusées par des sources officielles mentionnent explicitement l'absence de prise en compte des niveaux d'éducation ou des capacités linguistiques de différents groupes – notamment les migrants et les malvoyants – et l'absence de campagnes d'information destinée à des groupes défavorisés.

3.5.3. *Utilisation insuffisante des «nouveaux» canaux d'information et de l'opinion des ayants droit*

Un troisième facteur important en matière d'information est celui des voies utilisées pour assurer sa diffusion. L'information écrite reste, et de loin, la forme principale (et dans certains cas la seule) de diffusion par les Etats membres. En comparaison, les moyens audiovisuels (publicités radiophoniques et télévisuelles) et les nouvelles technologies telles que l'Internet sont encore sous-utilisés. Les énormes potentialités de ces moyens en matière d'éducation et d'information, ainsi que leur diversité, sont, à l'heure actuelle, très peu mises à profit. Rappelons cependant que le contact humain reste le meilleur moyen d'information et doit donc être maintenu, du moins tant

que les nouvelles technologies ne seront pas devenues la règle au sein des groupes vulnérables.

L'information doit être perçue comme un processus bidirectionnel. L'idée même de l'échange d'information permet de comprendre la manière dont celle-ci devrait être organisée. Cette approche refuse de réduire l'utilisateur à un simple destinataire passif, mais au contraire lui permet de mettre en doute l'information reçue et de faire connaître ses besoins en matière d'information.

Chacun de ces facteurs a pour effet de limiter le niveau de sensibilisation et la connaissance des droits dans l'ensemble de la population. Et, comme le faisait remarquer l'une des ONG au CS-PS: manquer d'information, c'est manquer de pouvoir.

3.6. Obstacles liés à des facteurs psychologiques et socioculturels

Ces types d'obstacles concernent à la fois les fournisseurs des services et les usagers.

3.6.1. Obstacles psychologiques et socioculturels inhérents aux fournisseurs

Le premier problème concerne le traitement des usagers. L'attitude des fonctionnaires à leur égard peut se révéler déterminante dans la manière dont ils feront valoir ou renonceront à faire valoir leurs droits sociaux. Selon les enquêtes réalisées par différents comités spécialisés, la stigmatisation sociale des bénéficiaires de prestations semble assez répandue. Les groupes mentionnés à ce propos comprennent notamment les bénéficiaires d'aide sociale, les familles monoparentales, les malades du sida, les toxicomanes, les handicapés physiques et mentaux, les réfugiés et les demandeurs d'asile. Les préjugés vis-à-vis des femmes et d'autres catégories de la population – concernant surtout leur droit d'accès à certaines ressources publiques – peuvent aussi jouer un rôle. Signalons que la stigmatisation, en tant que phénomène de société, n'existe pas seulement dans le cadre de la prestation de services. Mais lorsqu'elle est intentionnelle et perpétrée dans le cadre d'une telle prestation, elle peut parfois priver les bénéficiaires potentiels de la possibilité d'accéder à leurs droits sociaux. Elle risque notamment d'être perpétuée par l'organisation des services publics, ainsi que par l'attitude du personnel. Le recours à des profils psychologiques contribue à la stigmatisation. Les services et prestations subordonnés à des critères de revenus sont plus susceptibles de donner lieu à des pratiques et à des comportements s'apparentant à une stigmatisation que ceux qui reposent sur un droit effectif. On ne saurait donc trop souligner l'importance à cet égard du dialogue et du partenariat avec les ayants droit.

Un autre problème tient à la difficulté des fonctionnaires ou d'autres employés de comprendre que les demandeurs appartiennent peut-être à une culture différente de la leur. Cela peut se traduire pour les intéressés, par

exemple, dans le fait de vouloir vivre près de leurs proches ou d'autres membres de leur communauté d'origine. Les obstacles socioculturels ne découlent pas uniquement des difficultés de communication avec les personnes, mais aussi d'une mauvaise connaissance ou compréhension des cultures minoritaires de la part des fonctionnaires. La reconnaissance de la diversité devient d'autant plus importante que les sociétés se diversifient chaque jour davantage.

3.6.2. *Obstacles psychologiques et socioculturels inhérents aux usagers*

Il convient d'abord d'évoquer ici comme obstacles potentiels l'absence de confiance en soi ou le manque de familiarité avec les procédures officielles. Un décor trop «officiel» risque de générer un sentiment de crainte ou d'insécurité. L'agencement des bureaux peut être intimidant. Citons, à titre d'exemples, les dispositifs de sécurité (tels que les alarmes ou les hygiaphones) et l'absence de toute intimité lors de certains entretiens. Une ambiance trop institutionnelle, la manière dont les membres du personnel communiquent entre eux ou avec les usagers, ainsi que des procédures bureaucratiques, peuvent parfois avoir un effet intimidant. En outre, des locaux délabrés peuvent donner aux usagers une piètre estime d'eux-mêmes. Toute expérience négative, au cours notamment de la scolarité obligatoire, rend encore plus difficile le contact de l'intéressé avec les services publics. D'autres obstacles psychologiques ont pour source le sentiment d'isolement, de marginalisation et de dévalorisation ressenti quotidiennement par certains bénéficiaires potentiels. Parmi les personnes concernées, nombreuses sont celles qui manquent de confiance en elles ou se font une piètre idée de leurs capacités.

D'autres raisons peuvent expliquer le sentiment d'infériorité ressenti par les usagers ou les usagers potentiels des services, telles que le pouvoir détenu par les fonctionnaires qui sont autorisés à prendre des décisions ayant un énorme impact sur la vie des intéressés et de leur famille. Ce sentiment d'insécurité grandit face à un fonctionnaire habilité, par exemple, à séparer un enfant de sa famille ou à renvoyer un étranger.

Dans ce contexte, il n'est guère surprenant que la plupart des sources gouvernementales et des ONG ayant répondu au questionnaire du CS-PS considèrent l'orientation et l'assistance des ayants droit comme l'une de leurs fonctions essentielles. En effet, de nombreux usagers sont incapables d'entreprendre seuls une procédure de demande. Il ressort des informations des comités spécialisés et d'autres sources que de nombreuses personnes ne sont pas à même de faire valoir leurs droits sans être aidées. Le CS-EM mentionne certaines barrières dont la combinaison rend difficile l'obtention d'un emploi ou l'acquisition d'une formation. Ainsi, une personne qui manque de confiance en soi en raison d'un illettrisme hésitera à participer à un stage de

préparation au marché du travail ou à un programme de recherche active d'un emploi, voire à répondre à une offre d'emploi.

Le niveau d'instruction de certains groupes ou individus ou, plus généralement, les différences de scolarisation et d'expériences entre eux peuvent avoir des incidences négatives sur l'accès à certains services et prestations, ainsi qu'au marché du travail. Ces facteurs affectent la manière dont les individus perçoivent leurs droits sociaux et leur place au sein de la société. Les droits sociaux, en effet, comportent de nombreux aspects culturels et s'insèrent dans des représentations culturelles. Le fait d'avoir recours à une assistance en dehors de la famille ou de la communauté peut avoir différentes connotations selon les cultures. Par exemple, dans de nombreuses cultures, les femmes et les enfants sont supposés être suffisamment protégés par leur famille. Ce genre de convictions explique que certaines personnes soient réticentes à l'idée d'exercer leurs droits ou de prendre un emploi, ou bien qu'elles vivent ces situations d'une manière radicalement différente du reste de la population. Cela peut aussi faire naître un sentiment de dépendance dans certaines catégories sociales ou les rendre dépendantes à l'égard d'autres personnes pour faire valoir leurs droits. La stigmatisation et d'autres formes de traitement négatives entraînent une autocensure chez les bénéficiaires de prestations qui, pour la plupart, n'ont guère conscience d'être titulaires de droits. Il peut en résulter une diminution des demandes de prestations ou de services, voire un renoncement pur et simple à faire valoir ses droits. L'éducation et l'apprentissage tout au long de la vie ont donc un rôle important dans la dénonciation et l'éradication de la stigmatisation.

3.7. Obstacles liés à l'attention insuffisante accordée aux groupes vulnérables et aux régions défavorisées

Bien que chaque obstacle identifié jusqu'à présent puisse affecter tous les groupes de population, un autre type d'obstacles découle du refus d'accorder l'attention requise à la situation et aux besoins particuliers des groupes et des régions défavorisées.

3.7.1. Groupes vulnérables

Les études portant sur les différents domaines des droits sociaux reconnaissent toutes l'existence de groupes vulnérables. Bien que l'identité de ces groupes varie quelque peu d'un Etat membre à l'autre, certains se retrouvent plus ou moins partout: réfugiés, personnes âgées, minorités ethniques, handicapés physiques et mentaux, personnes sortant d'un établissement psychiatrique ou de prison, malades ou personnes en mauvaise santé, SDF et mal-logés, demandeurs d'asile, femmes ayant une charge de famille ou d'autres responsabilités en matière de soins, chômeurs de longue durée, travailleurs âgés, femmes de condition économique modeste, jeunes et enfants. Parmi ces groupes, beaucoup ne sont pas vulnérables en soi: leur vulnérabilité

a été créée ou renforcée par les dispositions sociales, ainsi que par les pratiques et valeurs adoptées par la société dans son ensemble.

L'identité des groupes plus vulnérables varie d'un pays à l'autre mais les minorités autochtones (en particulier les Roms/les Tsiganes et les gens du voyage) méritent plus ou moins partout cette qualification et sont soumises à un traitement inégal. Il importe en outre de souligner, comme le fait le CS-PS, la gravité de la situation des individus et des groupes à risque dans les économies en transition, compte tenu de l'ampleur des lacunes de leur filet de sécurité. Dans ces pays, les pauvres constituent une fraction importante de la population. La composition de ce groupe présente parfois des aspects surprenants, notamment parce que certaines catégories sociales qui vivaient précédemment à l'abri de la pauvreté ont subi de plein fouet les effets de la transition et cherchent aujourd'hui à obtenir une protection sociale. C'est le cas notamment de scientifiques et de techniciens qui travaillaient ou travaillent pour la défense ou dans des combinats.

L'émergence de la notion d'exclusion sociale (qui s'est répandue très largement dans toute l'Europe de l'Ouest en un temps relativement court) est le signe d'une reconnaissance croissante du caractère systématique et de l'enracinement social des processus de marginalisation des groupes défavorisés (Castel, 1995; Paugam, 1996). Cette notion tient compte en outre du fait que les difficultés auxquelles sont confrontés ces groupes revêtent un aspect cumulatif et génèrent des désavantages multiples. A propos des chômeurs de longue durée, par exemple, le CS-EM attire l'attention sur un enchaînement qui met les services et les prestations hors de portée des individus qui en ont le plus besoin: interruption précoce de la scolarité, problèmes liés au manque d'instruction et à l'illettrisme, manque de confiance en soi et absence de certaines aptitudes en matière de gestion du temps ou de la capacité à travailler en groupe, à faire des choix ou à prendre des décisions. A ces difficultés viennent s'ajouter les problèmes inhérents au logement et à l'insuffisance des revenus. Le SP-SPM souligne que la situation d'insécurité, qui fait plus ou moins partie de la vie des groupes vulnérables, est une cause majeure de détérioration de la santé.

3.7.2. Régions défavorisées

L'ensemble des travaux sur l'accès aux droits sociaux souligne l'existence de régions et de localités défavorisées dans tous les Etats membres. Les facteurs à l'origine de cette situation varient. Dans de nombreux cas, l'infrastructure est en cause et l'on relève des insuffisances dans la fourniture de services d'utilité publique ou l'absence d'équipements collectifs et d'emplois, qui peuvent entraîner certains problèmes sociaux et environnementaux. On peut aussi citer les conditions climatiques (comme les hivers longs et rudes) et l'isolement ou une situation géographique excentrée (souvent aggravée par la médiocrité des équipements de transport). Si quelques pays ont réussi à

vaincre ce type d'obstacles par la mise en place de réseaux denses et diversifiés de fourniture de services, plusieurs informations montrent que les habitants de localités isolées d'autres pays sont privés toute l'année de certains services.

Un second désavantage spatial touche les communautés souffrant de carences multiples. Les travaux du CS-EM et du CS-LO mettent fortement l'accent sur le niveau local et montrent comment les difficultés et les insuffisances peuvent se cumuler et aboutir à l'apparition de localités qui ne sont pas seulement habitées par des groupes vulnérables mais qui, pour cette raison et pour d'autres, sont elles-mêmes devenues défavorisées. L'absence d'investissement local, national ou étranger dans ces régions ne fait que renforcer leur désavantage. En l'absence de politiques régionales et locales spécifiques, ce ne sont pas seulement les individus qui sont les perdants mais des communautés entières.

3.8. Résumé des principaux défis que pose l'accès aux droits sociaux en Europe

L'ensemble des informations qui précèdent permet d'identifier les principaux défis à relever par les partisans d'un accès généreux aux droits sociaux en Europe. On peut énumérer sept points majeurs:

- renforcer l'engagement en faveur des droits sociaux et la garantie de ces droits;
- renforcer le suivi et la mise en œuvre des dispositions relatives aux droits sociaux;
- accroître les ressources disponibles pour la mise en œuvre des droits sociaux;
- modifier et améliorer les procédures et la gestion des services et des prestations visant à donner effet aux droits sociaux;
- améliorer l'information et la communication au sujet des droits sociaux et des services et prestations qui en découlent;
- combattre les obstacles de nature psychologique et socioculturelle qui gênent l'accès aux droits sociaux et affectent à la fois les fournisseurs et les usagers des services;
- identifier certains groupes et régions défavorisés dans le but d'améliorer leur accès aux droits sociaux.

Le chapitre suivant aborde quelques principes et pratiques de nature à surmonter les obstacles répertoriés ci-dessus.

4. Vers de bonnes pratiques favorisant l'accès aux droits sociaux

Nous avons énuméré plus haut les défis à relever et les divers obstacles entravant la jouissance des droits sociaux. Ce chapitre est consacré aux bonnes pratiques. Il s'agit de principes qui, s'ils sont coordonnés, créent une culture favorable à la mise en œuvre des droits sociaux et à l'obligation de rendre compte dans le secteur public. Bien que certains de ces principes soient étroitement associés à un ou à plusieurs des objectifs énumérés dans le chapitre précédent, ils sont examinés ici d'un point de vue général, dans le cadre d'une approche globale basée sur une culture faisant prévaloir les droits. En d'autres termes, ces principes forment un ensemble de valeurs universelles et se traduisent par des actes similaires. Les différents comités spécialisés ont réuni, lors de leurs travaux, un volume considérable d'informations sur les facteurs essentiels pouvant permettre de faire des droits sociaux une réalité (en plus des informations sur les obstacles et les barrières, tels qu'ils sont présentés dans le chapitre précédent). Nous utiliserons ces données et d'autres afin, d'abord, de définir un ensemble de principes et de procédures pour la mise en œuvre des droits sociaux et, ensuite, afin de donner des exemples de bonnes pratiques. En choisissant de bonnes pratiques, l'idée était d'examiner dans quelle mesure celles-ci sont transposables à d'autres pays, tout en gardant à l'esprit qu'elles doivent être adaptées au contexte national.

4.1. Principes et procédures

Comme il a été souligné dans la Stratégie pour la cohésion sociale, la garantie à tous les membres de la population de la jouissance de leurs droits requiert la mise en œuvre de politiques et de programmes variés et imaginatifs. Cette partie développe ce point de vue en identifiant huit principes à la base des bonnes pratiques dans ce domaine. Ces principes ne coïncident d'ailleurs pas exactement avec les défis identifiés au chapitre précédent, mais les deux ensembles se recoupent. En outre, ils doivent être perçus comme complémentaires plutôt que classés selon une hiérarchie: aucun n'a priorité sur les autres et le point de départ doit être l'utilisateur ou l'utilisateur potentiel des prestations et des services.

4.1.1. Services orientés vers les usagers

L'idéal serait que les usagers éprouvent un sentiment de propriété face aux services publics. Pour atteindre ce but, les services doivent être conçus de façon aussi proche que possible des usagers. Les services orientés vers les usagers peuvent être créés de différentes façons, l'essentiel étant de

supprimer les obstacles à la participation et à l'accès provenant de barrières procédurales et autres. Ces dernières sont finalement le résultat du refus ou de l'impossibilité d'adopter la perspective «l'utilisateur d'abord» et de la priorité accordée aux besoins de l'organisation. Dans la pratique, toute une série de barrières organisationnelles gêne l'accès aux droits sociaux, qu'il s'agisse de la fragmentation et du cloisonnement, de liens inadéquats ou insuffisants entre les niveaux national, régional et local, du caractère complexe et inadéquat des informations fournies ou de l'incapacité à impliquer suffisamment les ONG et les usagers.

Nous disposons aujourd'hui d'une information volumineuse sur ce qui constitue de bonnes pratiques orientées vers l'utilisateur. Alors que beaucoup de services sociaux en Europe sont arrivés à maturité, force est d'admettre que nombre de personnes sont confrontées à des problèmes multiples, mais aussi que ces problèmes sont liés. Ainsi, on assiste à l'émergence de formes intégrées et globales d'éducation et d'assistance comme les «paquets de services personnalisés»; l'idée est que, pour répondre à certains besoins, surtout ceux des personnes vulnérables, il convient de mettre en place des services sur mesure. Nous examinerons à titre d'exemples, au paragraphe suivant, les programmes IGLOO et Family Services Project. La souplesse de l'assistance et l'existence d'un seul point d'accès à tous les services sont également des éléments d'approches favorables à l'utilisateur. L'étude de J. Pillinger (2001, p. 42), portant sur dix pays membres de l'Union européenne, évoque un triangle pour résoudre les problèmes, composé de l'utilisateur, de l'organisation et du personnel.

Toute approche privilégiant l'utilisateur suppose la prise en compte des besoins et de la situation particulière des groupes ou des régions défavorisés. Ces derniers représentent en effet un problème spécial, notamment parce que leurs difficultés limitent considérablement leur capacité à exercer leurs droits sociaux (dans le cas des groupes vulnérables) et parce que les conditions locales déterminent l'ampleur de la jouissance de ces mêmes droits (dans le cas des régions désavantagées). Comme nous le verrons dans le chapitre suivant, les personnes vulnérables doivent être encouragées à faire valoir leurs droits, de même que les régions ou les localités défavorisées doivent être reconnues comme victimes de handicaps cumulatifs, défavorables à l'exercice de ces droits. En fait, il est nécessaire parfois d'adopter des mesures sélectives de discrimination positive en faveur de certains groupes et régions.

4.1.2. *Incitation à la participation active et à l'autonomie, renforcement des capacités*

Nombre d'obstacles présentés et examinés au chapitre précédent découlent d'une vision statique du système. Une autre approche consiste, au contraire, à répondre aux besoins tout en renforçant les capacités et en favorisant la participation active et l'autonomie. L'un des thèmes revenant le plus souvent

dans les travaux des comités spécialisés tourne autour du constat que de nombreuses personnes ont besoin d'une aide et d'une assistance pour être en mesure de faire valoir leurs droits et qu'elles contactent souvent les ONG dans ce but. Toutefois, ces interventions effectuées au nom des intéressés ne constituent pas une solution à long terme. Il serait préférable que les personnes et les collectivités soient encouragées à prendre en main leur destin. L'autonomie favorise une participation directe et suppose un renforcement des capacités, le but étant d'accroître la capacité de la personne (ou de la région/collectivité/localité) à agir, notamment pour revendiquer l'exercice de ses droits sociaux. Cet encouragement à la participation active et à l'autonomie implique un travail avec des groupes ou des régions, considérés comme défavorisés, ainsi que l'élaboration de programmes généraux de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Dans cette perspective, toute initiative en faveur de l'accès aux droits sociaux représente une forme d'investissement social. On peut également formuler cette équation en termes de développement du capital humain et social, les droits contribuant à accroître le capital humain et le capital social des collectivités et des sociétés en renforçant leur autonomie, la confiance qu'elles inspirent et leurs ressources globales en matière d'organisation sociale.

L'une des caractéristiques principales des politiques et des mesures s'inspirant de cette approche tient à leur aspect plus actif que passif. Les prestations et les services sont davantage liés au comportement d'une personne qu'à son statut. A titre d'exemple, une personne devrait être en mesure d'accéder à une prestation ou à un service non pas en tant que mère célibataire, mais parce qu'elle s'occupe d'un enfant en tant que parent vivant seul. Ce type d'orientation implique à la fois l'adoption d'une démarche préventive et promotionnelle et la garantie d'une protection adéquate. On peut citer comme exemple de ce type de systèmes le Programme pour l'habitat des Nations Unies selon lequel les politiques de logement devraient impliquer la jouissance complète et progressive du droit au logement. Cette approche dynamique se caractérise également par le fait que le changement en soi est un but, la stratégie visant en effet à permettre un nouveau départ ou même de nouveaux départs. En d'autres termes, elle a pour objectif de transformer des risques en chances. Le risque de perte de revenus, par exemple, est traité comme l'occasion de démarrer une nouvelle activité ou d'adopter un autre comportement. On comprend, dans ce contexte, l'importance de l'esprit d'entreprise, principe particulièrement mis en avant par le CS-EM, qui le présente comme un «nouvel environnement» offrant des incitations et des opportunités aux chômeurs pour les aider à créer leur propre entreprise et récompensant les initiatives tout en prévoyant un filet de sécurité pour la prise de risque. Ce même comité a également constaté un lien étroit entre les qualités de commandement et l'innovation d'une part et la création d'emplois d'autre part. Il constate que cette équation est encore plus forte en Europe centrale et orientale, régions où la privatisation offre de nombreuses possibilités aux entrepreneurs de combler les lacunes dans la fourniture de biens et services.

Toutefois, le changement n'est pas souhaité en tant que tel, mais dans la mesure où il implique une évolution. L'analyse présentée plus haut souligne dans une large mesure la nature changeante des besoins, de la protection sociale et de la vie sociale en général. L'évolution est donc une exigence constante. Selon Sano (1999, p. 751), les droits devraient aboutir à la création, autour de la personne humaine, d'un espace de protection et de dignité, sur la base duquel il devient alors possible de progresser. Dans les travaux de la division pour le développement de la cohésion sociale du Conseil de l'Europe, le terme «progrès» est utilisé pour désigner la capacité de faire plein usage des nouvelles opportunités. L'évolution est donc envisagée comme le droit de progresser, ce qui rejoint les concepts de développement personnel, de perfectionnement de l'enseignement et d'apprentissage tout au long de la vie.

4.1.3. *Qualité*

La qualité est en passe de devenir un thème majeur en Europe occidentale. L'un de ses avantages, en tant que principe, tient à son caractère relativement ouvert: sa signification peut donc varier selon le contexte. La qualité est une valeur qui peut être générale ou spécifique. Le Projet sur la dignité humaine et l'exclusion sociale (HDSE) tentait de préciser la signification concrète de ce principe (Duffy, 1998). Ce projet a élaboré à cet effet une définition triple (dite «norme du triple A»: «des biens et des services adéquats, accessibles et abordables») reposant sur l'idée que la protection sociale doit autant que possible remplir les critères d'universalité et de sécurité:

- adéquats: les normes minimales doivent être suffisamment élevées et une forte proportion de la population dans le besoin doit être couverte;
- accessibles: les réglementations d'accès aux droits sociaux doivent être moins complexes, les procédures d'admissibilité plus claires et les dispositions appliquées dans leur totalité;
- abordables: la capacité des individus et des ménages d'acheter des biens et des services et le coût des prestations doivent faire l'objet d'une attention prioritaire.

Notons que cette norme est à la fois quantitative et qualitative. La garantie aux fournisseurs et aux usagers de revenus et d'autres ressources en quantité suffisante en constitue l'un des éléments essentiels. Dans le cadre d'une initiative générale pour la qualité, elle pourrait servir de référence.

La notion de qualité est déjà largement utilisée dans le cadre de la fourniture de services. Dans une étude portant sur dix pays membres de l'Union européenne¹, Pillinger (2001) a observé une augmentation très importante des mesures en faveur de la qualité dans les services publics à caractère social. Les mesures de promotion de la qualité vont de simples déclarations à des

1. Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Italie, Espagne et Royaume-Uni.

mécanismes plus élaborés de garantie de qualité. Selon cet auteur, l'un des progrès les plus importants accomplis pour l'amélioration de la qualité dans les services sociaux des Etats membres de l'Union européenne est la mise en évidence des besoins non satisfaits. Certaines initiatives en faveur de la qualité ont abouti à la création de nouveaux services, tandis que d'autres ont amélioré, réorienté et développé des services existants.

Les meilleures pratiques pour le développement de la qualité présentées par Pillinger (2001, p. 118) comprennent:

- des approches participatives où la qualité est liée au choix et à l'autonomie des usagers;
- l'autonomie et la participation active des usagers dès le stade de la planification;
- des améliorations – comprenant des méthodes pertinentes et pratiques d'évaluation – mises en œuvre avec la participation des usagers et du personnel directement concerné;
- la définition d'objectifs de qualité pertinents et adaptables aux particularités locales;
- des normes de qualité définies en partenariat avec le personnel, les responsables et les usagers.

La qualité peut donc se résumer essentiellement à la promotion effective de services de qualité et à l'utilisation optimale des ressources disponibles.

4.1.4. *Intégration des services et des prestations*

Ce terme est très couramment employé de nos jours, mais sa signification est rarement précisée. Sur le plan théorique, il s'agit de reconnaître le fait que les différents droits sociaux sont étroitement liés. L'intégration repose sur l'idée que les difficultés d'accès à un droit social fondamental ont une incidence sur l'accès à d'autres droits sociaux, ce qui augmente le risque d'exclusions multiples. La santé, par exemple, dépend étroitement de l'accès à un logement, à des revenus et à un emploi convenables.

En pratique, l'intégration suppose la suppression des frontières, notamment administratives (Pillinger, 2001). Elle implique une coordination – relier les différents services par des structures administratives et organisationnelles – mais elle est plus radicale. L'intégration s'inscrit en effet dans une conception holistique fondée sur la reconnaissance de la multiplicité et de l'interdépendance des besoins de chacun. L'accent est donc mis sur un système global commun plutôt que sur des unités distinctes. Parmi les facteurs qui s'opposent à l'intégration, citons les cultures professionnelles établies, le cloisonnement entre différents services ou organismes et la diversité des sources de financement, ainsi que les régimes bureaucratiques, les structures hiérarchiques et autres complexités d'ordre organisationnel (Pillinger, 2001, p. 66).

L'intégration peut et doit être envisagée à la fois comme un moyen et comme un objectif en soi. Comme moyen, elle implique une façon particulière de procéder, axée sur la participation et le partenariat (nous reviendrons sur ce point plus loin). Comme objectif, elle peut être considérée de deux façons. Soit il s'agit d'appréhender l'ensemble des services, avec pour résultat par exemple la création d'un guichet unique les regroupant tous; cette approche, toutefois, conduit parfois à simplifier exagérément la nature pourtant complexe des besoins, et à placer les services publics dans un cadre consumériste. Soit on reconnaît qu'en présence de besoins trop complexes pour être satisfaits par un seul service, il convient de guider les usagers d'un service à l'autre de manière coordonnée: le «centre intégré» ou la «plateforme de services» sont donc préférables dans ce contexte. Dans sa seconde acception, l'intégration désigne la nécessité de penser la personne dans son ensemble, avec pour résultat la mise en place de projets ou de programmes cherchant à satisfaire tous les besoins d'une façon intégrée. Ces deux interprétations ne s'excluent d'ailleurs pas mutuellement. Elles sont au contraire étroitement liées et devraient, idéalement, être toutes deux considérées comme des objectifs à atteindre.

4.1.5. *Partenariat et inclusion*

Le partenariat est l'aspect pratique de l'intégration, le moyen par lequel elle est mise en œuvre.

Le partenariat social, à savoir la mise en commun de différents intérêts en vue de la planification économique et sociale, a été inventé en Europe. Ses avantages sont indéniables. Une étude récente de l'OCDE (2001) montre par exemple que les partenariats au niveau local sont parvenus à améliorer la gouvernance et à créer des synergies entre programmes gouvernementaux et initiatives locales afin de répondre à des besoins non satisfaits jusqu'à présent. Les travaux du CS-EM et du CS-PS montrent également l'intérêt du partenariat et la manière dont il permet d'améliorer l'efficacité et la qualité des services. Toutefois, comme l'ont souligné les ONG au Sommet mondial pour le développement social tenu à Genève en 2000, une nouvelle conception de la coopération et du partenariat entre structures étatiques et société civile s'avère nécessaire (Présidence irlandaise/Conseil de l'Europe, 2000, p. 61). Autrement dit, le partenariat n'est pas nécessairement spontané. Il faut dès lors prendre en compte les conditions propices à son développement.

L'une des idées fondamentales sur laquelle repose le concept de partenariat est la promotion du renouvellement et du renforcement de la démocratie. Le partenariat doit donc inclure tous les intéressés et implique une volonté de les motiver. En ce qui concerne l'ampleur du partenariat, le CS-EM et le CS-PS recommandent de faire intervenir un éventail aussi vaste que possible d'organisations et d'acteurs au profit de tous les intéressés, notamment: l'administration locale ou régionale, les organismes chargés du versement des

aides sociales, les organisations patronales et professionnelles, les syndicats, des ONG et d'autres organisations représentant la société civile, ainsi que les chômeurs, les femmes et les minorités ethniques. Le partenariat suppose également un certain type de relations. Il est notamment incompatible avec la hiérarchie, dans la mesure où il implique des relations de coopération au sein desquelles les participants sont tous plus ou moins sur un pied d'égalité: il requiert donc une démarche ascendante et non descendante.

Le partenariat prend des formes variées et fonctionne à différents niveaux. Il peut par exemple réunir des organisations qui fournissent des services ou des prestations dans différents domaines: les secteurs de la santé, de l'éducation, du logement, de la protection sociale et de l'emploi, y compris les ONG, travaillent alors en commun pour planifier et fournir les services. Une autre solution consiste à relier différents niveaux administratifs et géographiques. Rappelons que le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE) dans sa Recommandation n° 52 (1998) considère que la région est le niveau approprié de partenariat entre organisations publiques et privées. Le CS-EM encourage une forte dimension locale du partenariat, soulignant que c'est à ce niveau que les groupes vulnérables vivent et cherchent à faire valoir leurs droits. Le CS-EM et le CS-LO soulignent la nature locale de nombreux marchés du travail et du logement. Sous sa forme la plus développée, le partenariat permet aux personnes directement concernées de donner leur avis et d'influencer le processus de planification. Comme l'a souligné le Conseil de l'Europe dans sa Stratégie pour une cohésion sociale, les ONG ont montré que les plus faibles pouvaient se faire entendre et apporter des idées très utiles pour l'élaboration des politiques.

4.1.6. *Transparence et ouverture*

Le secret et le manque d'information sont les ennemis de la transparence et donc des droits sociaux. Ils prévalent dans de nombreux domaines et ils engendrent des oppositions non seulement entre le personnel et les usagers (ou leurs défenseurs), mais également entre les différents services et agences, avec pour conséquence la fragmentation en différentes unités. Il en résulte une sorte de rigidité et, dans des cas extrêmes, la perception d'un conflit d'intérêts entre «eux» et «nous». Dans ces circonstances, le fait de rendre des comptes, d'échanger des informations et autres bonnes pratiques procédurales est avant tout présenté comme une question relevant de l'ordre interne. Les usagers des services sont généralement considérés non seulement comme différents et comme extérieurs, mais, d'une certaine façon, comme une masse indifférenciée: attitude qui est à la fois la cause et la conséquence de la faible importance accordée à l'application de leurs droits, à la livraison du service et à la prise en compte de leur degré de satisfaction.

La communication et l'échange d'informations ne sont donc ni prioritaires, ni traités comme des problèmes. Nous avons vu plus haut (au paragraphe 3.5)

que le stockage, le flux et la qualité des informations fournies et les voies de diffusion avaient suscité des critiques. Une politique de transparence et d'ouverture implique une stratégie de communication perfectionnée à plusieurs niveaux (au sens où elle doit atteindre différentes cibles en recourant à des moyens divers). Elle signifie également la disponibilité d'éléments essentiels à une approche ouverte, comme par exemple des médiateurs, des mécanismes de recours, la répartition claire des responsabilités entre services et secteurs et une structure décisionnelle ouverte. Ce n'est toutefois que rarement le cas aujourd'hui.

4.1.7. *Egalité*

On ne saurait admettre des différences en matière d'accès aux droits sociaux fondamentaux qui sont par nature applicables à tous. Toutefois, les divisions sociales étant profondément enracinées, les inégalités transparaissent parfois dans le manque d'accès à certains droits sociaux, de sorte que les gens affectés ou rendus vulnérables par l'inégalité sociale sont aussi ceux qui rencontrent le plus de difficultés à faire valoir ces droits. Le sexe est une source assez universelle d'inégalité: nous en voyons pour preuve les difficultés supplémentaires que rencontrent les femmes dans l'exercice de leurs droits sociaux. A l'inégalité liée au sexe viennent s'ajouter dans plusieurs pays, à des degrés divers, des inégalités fondées sur la race, l'origine ethnique et le groupe socio-économique. Les travaux des différents comités spécialisés ont ainsi révélé non seulement l'existence de groupes vulnérables dans tous les pays, mais également une similitude frappante de leur identité d'un pays à l'autre.

Il semble donc opportun de mentionner de nouveau l'égalité comme un principe de bonnes pratiques en matière de droits. Les procédures égalitaires les plus développées concernent les rapports entre les sexes. L'Union européenne est très en avance dans ce domaine où elle se distingue depuis une dizaine d'années. L'approche en matière d'égalité des sexes semble aujourd'hui pouvoir être résumée comme suit: l'aspect juridique formel doit être complété par des mesures actives visant à intégrer l'égalité entre hommes et femmes dans les procédures et les pratiques. Le but consiste à faire en sorte que l'égalité entre hommes et femmes soit toujours prise en compte et d'exiger qu'elle figure comme objectif dans tous les programmes, à tous les niveaux et à toutes les étapes du processus d'élaboration des politiques. Cette démarche en deux temps pourrait être appliquée à d'autres sources d'inégalités. Le CS-EM, par exemple, s'est penché sur la question de l'égalité en matière d'accès à l'emploi et à la formation des groupes économiquement défavorisés (en particulier les handicapés, les minorités ethniques, les jeunes et les personnes âgées). Il a constaté que chacun de ces groupes éprouvait des besoins différents et devrait être pris en compte par les politiques en faveur de l'accès à l'emploi, y compris les initiatives reposant sur un partenariat local.

4.1.8. *Suivi et évaluation de la mise en œuvre*

L'un des thèmes récurrents en matière d'obstacles aux droits sociaux est le fossé qui existe entre les dispositions formelles établissant un droit et leur application, même lorsque ces dispositions sont parfaitement claires et précises. Le suivi et l'évaluation peuvent jouer un rôle essentiel à cet égard. Il est important pour l'avenir des droits sociaux de lancer un processus permettant à la fois de mettre en évidence les lacunes du système existant et de cerner les nouveaux besoins.

Le manque d'informations sur la mise en œuvre pratique et l'accessibilité des droits sociaux constitue actuellement un handicap majeur, que l'on déplore avant tout au niveau des Etats membres mais aussi des régions et des collectivités locales. Force est de constater également l'absence d'une base de données européennes comparables dans ce domaine. Le fait que chaque comité spécialisé ait dû réunir de nouvelles informations empiriques en dit long sur la pénurie d'informations comparables d'un pays à l'autre. Les Etats membres doivent poursuivre leurs efforts pour améliorer la comparabilité des statistiques, avec pour objectif final une standardisation fondée sur des critères européens communs. Le choix des indicateurs et plus spécialement des indicateurs qualitatifs revêt une importance majeure. Conscient de cette réalité, le Conseil de l'Europe a déjà entrepris de définir des indicateurs de cohésion sociale dans le cadre de la Division pour le développement de la cohésion sociale. Soulignons également dans ce contexte l'importance des études consacrées à l'exclusion et à l'inégalité sociales dans chacun des pays membres.

Les observatoires nationaux du logement recommandés par le CS-LO sont envisageables comme forme de suivi au niveau national. Le concept pourrait également être élargi à des observatoires nationaux des droits sociaux qui auraient le triple avantage de présenter une approche intégrée des droits sociaux au niveau national, de compléter les travaux du Comité européen des droits sociaux (chargé de contrôler la conformité des politiques nationales à la Charte sociale européenne) et de réunir ou de diffuser les informations disponibles. Le suivi devrait s'exercer à plusieurs niveaux et comprendre des enquêtes sur la satisfaction des usagers dans différents domaines de la protection sociale. Cette collecte d'informations offrirait bien sûr d'autres avantages du point de vue de l'élaboration des politiques et des programmes et elle favoriserait l'analyse et le retour d'informations.

4.2. Quelques exemples concrets d'application de bonnes pratiques

Cette partie présente quelques exemples de projets et d'initiatives menés dans différents pays, afin de montrer comment les problèmes et les obstacles peuvent être surmontés. La plupart des exemples ont été choisis en fonction de leur adaptabilité et en raison du fait qu'ils portent sur des systèmes d'assistance sociale généreux et déjà en place.

La plupart des exemples sont nouveaux et ils ont tous été choisis selon plusieurs critères. Premièrement, ils montrent des actions concrètes dérivées d'une approche intégrée. Ce type d'actions se rattache donc à la discussion précédente sur les principes en matière de promotion de l'accès aux droits sociaux en démontrant l'indivisibilité des droits sociaux des gens et de leurs besoins (et la manière d'y répondre). Deuxièmement, ils visent des pratiques instituées initialement par les fournisseurs de services eux-mêmes et sont donc révélateurs d'une dynamique interne de changement. Troisièmement, ils concernent des projets nés ou dérivés d'une éthique du partenariat, qu'il s'agisse d'une collaboration entre différents prestataires et secteurs ou entre plusieurs niveaux (local, régional, national et international). Quatrièmement, ils portent sur des initiatives lancées ou inspirées par des usagers pour répondre à leurs besoins.

Le premier exemple est parfaitement représentatif d'une démarche alliant le ciblage d'un ensemble de droits sociaux, l'intégration et le partenariat. La reconnaissance de l'aspect multidimensionnel des besoins des ayants droit impose une réponse tentant de leur assurer un logement correct en leur procurant aussi une formation et un emploi rémunéré. Les personnes identifiées comme requérant une aide sont directement associées à la satisfaction de leurs propres besoins. Le fait que des projets IGLOO aient été lancés dans de nombreux pays membres de l'Union européenne (ainsi que dans quelques pays non membres) leur confère un caractère à la fois européen, national et local.

IGLOO (à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union européenne)

Il s'agit d'une initiative conjointe du Comité européen de coordination de l'habitat social (CECODHAS), de la Confédération européenne des syndicats (CES) et de la Fédération européenne des associations nationales travaillant avec des sans-abri (FEANTSA). Inspiré d'une approche intégrée «logement-travail», ce projet a pour principal objectif de fournir des ressources aux organismes locaux compétents en matière d'accès au logement, à la formation et à l'emploi des personnes vulnérables.

Mis en place en 1995, IGLOO consiste à établir des plates-formes aux niveaux national, régional et local afin de trouver des solutions pratiques pour l'intégration par le logement et l'emploi au niveau local. Le partenariat, entre différents niveaux et organisations, constitue à la fois un principe fondamental et une méthode. L'intégration également, puisque le modèle dans son ensemble s'inspire d'une approche globale «logement-emploi-formation-services». L'objectif du partenariat IGLOO est de permettre aux intéressés d'obtenir un logement décent et un emploi sûr grâce à une formation. Le moyen concret d'y parvenir consiste à construire ou à rénover leur logement existant. Ces projets aboutissent à des logements permanents adaptés aux besoins des groupes cibles et à la création d'emplois permanents ou de systèmes d'aide sociale. Les personnes concernées sont des individus en marge de la société: SDF, mal-logés ou locataires en passe d'être expulsés. Nombreux sont par conséquent les projets IGLOO qui dépendent d'initiatives lancées par les autorités locales en faveur de la rénovation ou de la construction de logements.

IGLOO – dont les activités européennes sont subventionnées par l'Union européenne au titre de projet pilote parrainé par le Fonds social européen – ne se limite pas à un pays. De fait, les membres nationaux et régionaux de différentes organisations ont signé des protocoles de coopération dans quatorze pays membres de l'Union européenne. Plus de cent projets ont jusqu'à présent été examinés. Outre la réalisation de projets, IGLOO permet également un échange systématique d'informations.

Pour plus de détails, visiter le site web: <http://www.feantsa.org>

L'exemple suivant, en provenance d'Irlande, concerne un projet pilote lancé par le ministère responsable de la sécurité sociale, afin de répondre d'une façon intégrée aux multiples besoins des familles à risque. Il est intéressant tout d'abord parce que l'initiative en revient à des fournisseurs de services publics, même si son fonctionnement repose sur une coopération entre plusieurs bureaux et services. De plus, il reconnaît la multiplicité des besoins des intéressés et cherche à les satisfaire de manière coordonnée. Il a aussi le mérite de générer des informations et d'adopter une approche intégrée en matière de communication. Enfin, il s'inscrit dans une approche innovatrice, comme le prouve le lancement de l'initiative Family Services Project qui repose sur un effort concerté en vue de fournir des services aux gens près de l'endroit où ils vivent.

Family Services Project (Irlande)

Ce projet irlandais en est encore au stade de projet et ne concerne qu'un nombre relativement faible de zones urbaines défavorisées. Il a pour but d'offrir aux familles à risque un accès intégré à l'information et aux services dans leur quartier. Lancé par le ministère responsable des affaires sociales (département des affaires sociales, de la communauté et de la famille), il comprend notamment l'application du concept de guichet unique et a pour objectif global l'amélioration de la situation personnelle d'individus et de familles.

Le projet est fondé sur l'idée que la participation de la collectivité et une présence locale sont essentielles pour apporter une aide efficace aux familles. L'accent est mis sur une stratégie interservice reposant sur une collaboration étroite entre toute une série d'organisations gouvernementales et bénévoles. Un programme d'aide personnalisé est proposé à un petit groupe de familles ayant des besoins complexes. Les informations et services sont regroupés en un seul point de contact et d'accueil. Les familles concernées sont monoparentales, dépendantes des aides sociales ou prises en charge par des travailleurs sociaux. Le projet comprend un travail avec chaque individu afin de renforcer ses capacités à améliorer sa situation personnelle et familiale et à accéder à la formation et à l'emploi.

Les projets pilotes ont été évalués en permanence et un rapport récent recommande, entre autres choses, leur extension à l'ensemble du territoire.

Pour plus de détails, visiter le site web: <http://www.dscfa.ie>

L'exemple suivant vient de Hongrie et il est édifiant à plus d'un égard. Il démontre, premièrement, qu'il faut aider les personnes à faire face à leurs besoins, car les intéressés, une fois en possession des ressources mises à leur disposition, peuvent devenir autonomes. Autrement dit, il suffit parfois d'indiquer aux gens la bonne direction. Deuxièmement, il permet d'apporter une réponse multidimensionnelle. La terre et les équipements ne suffisant pas, les intéressés sont formés et guidés pour pouvoir devenir des producteurs ou des entrepreneurs indépendants.

Troisièmement, ce projet est un bon exemple des bienfaits engendrés par la coopération entre les secteurs public, privé et bénévole. Il a également le mérite de s'attacher à un groupe, celui des Tsiganes, des Roms, particulièrement défavorisé sur le plan de l'accès aux droits sociaux et à l'emploi, surtout en Europe centrale et orientale.

Programme social pour les agriculteurs, encourageant l'esprit d'entreprise (Hongrie)

La région agricole de Sarkad, en Hongrie, est située près de la frontière roumaine.

En 1992, le taux de chômage global y était de 25 % et atteignait 100 % dans la communauté rom représentant 12 % de la population locale.

Le projet, lancé en 1993, était conçu pour venir en aide aux familles de plus de trois enfants comptant en leur sein des chômeurs de longue durée ou ayant des revenus inférieurs à la moyenne. Le centre social local d'aide et de soutien aux familles est à l'origine du projet, qui a aussi reçu le soutien de la fondation CERES et du service pour l'emploi du comté de Békés. Ce programme a également bénéficié des conseils de la Fondation pour le développement des entreprises du comté, tandis que le ministère des Affaires sociales fournissait un financement et que la caisse d'épargne nationale proposait aux participants intéressés des crédits à la production.

Le projet comportait à la fois des aspects économiques, professionnels et sociaux.

Il incluait un programme d'aide à l'emploi et offrait aux participants une formation sur les nouvelles techniques de production agricole, la création d'entreprise, la recherche d'emploi et le développement d'une autonomie personnelle. Matériaux et outils – graines, produits chimiques et équipement – ainsi que les terrains étaient fournis. L'objectif était de permettre à des familles de travailler pour leur seul profit et de les aider à devenir des producteurs et des entrepreneurs indépendants. En 1996, environ trois mille familles avaient déjà pris part au projet.

Cette expérience a été étendue à quelque trois cents autres municipalités, villages et hameaux dans toute la Hongrie et concerne aujourd'hui plus de douze mille familles.

L'exemple suivant concerne le cadre législatif français et porte sur une série de mesures coordonnées visant à assurer le respect de l'égalité de tous en matière de soins de santé. L'initiative considère les services de santé comme un point d'accès à d'autres droits sociaux et s'efforce d'abolir les barrières entre les services concernés, surtout au niveau régional. Les

programmes régionaux adoptés dans ce cadre reposent sur l'idée que les difficultés et les besoins des gens sont interdépendants et s'efforcent par conséquent d'y apporter une réponse multidimensionnelle et coordonnée. La santé est perçue comme un droit fondamental plutôt qu'accessoire. Le projet accorde une place de choix au partenariat, y compris avec les usagers des services.

Programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins (France)

La loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, promulguée en France le 29 juillet 1998 et fondée sur le respect de l'égalité de tous, promet conjointement les droits fondamentaux et la mise en cohérence des politiques qui favorisent leur accès.

Dans cette démarche visant des politiques intégrées, la mise en œuvre du volet «santé» s'appuie sur l'élaboration obligatoire de Programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins (PRAPS). Au travers d'objectifs d'amélioration de la santé des personnes en situation précaire, ces programmes constituent des voies d'accès à d'autres droits sociaux et une méthode de décloisonnement des services de santé à l'égard des services sociaux et des principales politiques publiques ayant une incidence directe sur la santé.

Parmi les actions lancées dans le cadre de ces PRAPS, relevons notamment:

- la création d'observatoires de la mise en œuvre de la Couverture maladie universelle, avec la participation des organismes d'assurance maladie et d'associations incluant des bénéficiaires;
- la mission confiée aux hôpitaux publics pour actualiser les droits à l'assurance maladie et veiller à l'existence de conditions de logement permettant la continuité des soins à la sortie;
- l'offre d'un suivi médical apparenté à la médecine du travail pour les non travailleurs, en vue de leur réinsertion ou de leur prise en charge au titre du handicap ou de l'invalidité;
- le renforcement des dépistages des troubles linguistiques, en vue d'un meilleur accès à l'éducation;
- la mise en lien des acteurs concernés par l'amélioration des conditions de vie dans l'habitat et la cartographie des logements insalubres;
- l'organisation de formations pluridisciplinaires au partenariat avec les populations en grande difficulté.

Les services de l'Etat ont un rôle majeur d'animation pour entraîner les décloisonnements, les articulations, les mises en cohérence qui s'imposent à la fois en leur sein (au titre de la coordination de la lutte contre les exclusions: santé, protection sociale, éducation, logement, emploi, etc.) et avec les collectivités territoriales, les professionnels et établissements de santé, les associations. Ces partenaires potentiels sont tous mentionnés dans la loi pour conjuguer leurs efforts dans des diagnostics départementaux, et dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des PRAPS.

Bâtir dans chaque région de telles relations de partenariat requiert une prise de conscience commune des besoins et des aspirations des populations en situation

précaire. C'est dire l'importance déterminante de la participation des populations concernées à la sensibilisation, à la motivation et à la formation des acteurs institutionnels et des professionnels.

Pour plus d'informations, visiter le site web: <http://www.sante.gouv.fr> (sous PRAPS).

Le prochain exemple vise également une initiative s'inscrivant dans une approche multidimensionnelle et innovatrice visant la reconversion et l'intégration d'ouvriers dont le savoir-faire est devenu obsolète. Il intéresse par conséquent toutes les collectivités, villes, agglomérations et régions d'Europe ayant vu leur tissu économique bouleversé ainsi que les nombreuses personnes ou catégories professionnelles dont les compétences sont devenues inutiles ou ont été dévalorisées. Il illustre plus spécialement la manière dont les gens peuvent agir pour influencer sur leur avenir et utiliser une structure existante (en l'occurrence un syndicat) de façon originale. Le partenariat instauré entre le syndicat, la direction et les travailleurs a fortement contribué au succès de ce projet.

Améliorer la capacité d'insertion professionnelle des sidérurgistes licenciés pour raisons économiques (Roumanie)

À la suite de la restructuration de l'industrie métallurgique en Roumanie, environ quarante mille ouvriers avaient été licenciés. Le programme de restructuration s'accompagnait d'un accord pour aider les sidérurgistes licenciés à trouver un emploi stable le plus rapidement possible, grâce à la reconversion, au recrutement temporaire pour des projets communautaires, à l'encouragement de la création de petites entreprises, ainsi que de la mobilité vers des régions offrant des emplois.

Un organisme, l'UNIRMET (Union nationale pour la reconversion des métallurgistes) fut créé. Doté d'une structure tripartite (direction, employés et représentants des centres régionaux de formation professionnelle), il bénéficia également de subventions accordées par un fonds de solidarité nationale des métallurgistes, financé par les sociétés signataires de l'accord, par des contributions des employés et des dons provenant de diverses sources.

Les ouvriers licenciés signèrent un contrat d'un an avec l'UNIRMET pour participer aux programmes suivants:

- formation professionnelle gratuite à un nouveau métier, avec possibilité d'offre d'emploi à la clé;
- participation à des projets communautaires pendant que l'UNIRMET trouvait des emplois adaptés aux compétences des intéressés;
- conseils pour la création d'entreprise et subventions accordées pendant la phase de démarrage;
- remboursement des frais de déménagement des participants ayant trouvé un emploi permanent dans une autre région.

Ces mesures, mises en place grâce à l'engagement des syndicats et des directions, ont permis aux personnes qui avaient perdu leur emploi de retrouver du travail ou de créer leur propre petite entreprise plus facilement.

La Charte belge de l'assuré social montre comment il est possible de définir par voie législative un ensemble de principes visant à améliorer les droits sociaux. Elle régit l'activité de toutes les institutions de sécurité sociale qui sont tenues de rendre compte de la qualité de leurs services aux usagers ou aux ayants droit potentiels. L'information sur les droits tient une place importante dans la Charte qui, non seulement, oblige les institutions de sécurité sociale à fournir à l'assuré social qui en fait la demande toute information utile concernant ses droits, mais aussi à communiquer des renseignements sur leur propre organisation interne. Les fournisseurs de services ont également l'obligation de répondre aussi rapidement que possible aux demandes de prestation et, lorsqu'ils sont incompetents, de transmettre la demande en question à l'organisme approprié. En insistant sur les responsabilités des fournisseurs, ce texte cherche à rendre les institutions plus conscientes de leur rôle et plus respectueuses des assurés. En bref, la Charte cherche à modifier la situation des assurés en renforçant l'effectivité de leurs droits sociaux. Elle part des besoins des titulaires de ces droits pour réglementer l'organisation de la sécurité sociale et les modalités de prestation des services sociaux.

Charte de l'assuré social (Belgique)

La loi fédérale de la Belgique du 11 avril 1995, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1997, institue une «Charte de l'assuré social»: un texte définissant un certain nombre de principes fondamentaux sur les droits du public (des assurés) vis-à-vis des institutions de sécurité sociale.

Son principal objectif est de protéger le public en édictant une série de mesures contraignantes pour toutes les institutions de sécurité sociale, à savoir des organismes «semi-publics» assurant respectivement des employés, des travailleurs indépendants et des fonctionnaires, ainsi que des organismes d'aide sociale. Elle contient de nombreuses dispositions conçues, directement ou indirectement, pour assurer un accès effectif aux prestations de sécurité sociale et aux services d'assistance sociale.

Ses principales dispositions peuvent se résumer comme suit:

1. L'institution de sécurité sociale doit informer de ses droits l'assuré, à la demande de ce dernier ou de sa propre initiative, dans un langage compréhensible par le public. D'une part, l'assuré peut poser des questions spécifiques à une institution et, d'autre part, celle-ci est tenue de prendre des mesures pour informer le public. La Charte tient l'institution responsable de la communication de cette information dans un délai donné.
2. L'institution de sécurité sociale doit transmettre les demandes de prestation qui lui sont adressées par erreur à l'institution compétente et avertir simultanément le demandeur.
3. Lorsqu'une personne a droit à une prestation, l'institution est contrainte, dans certaines circonstances, de la lui octroyer d'office, même si l'intéressé n'a pas introduit de demande expresse en ce sens. Jusqu'à présent, cependant, cette mesure n'a pas fait l'objet d'un décret d'application.

4. L'institution de sécurité sociale doit répondre sans retard à toute demande de prestation. Le demandeur doit être informé de la décision le concernant dans un délai de quatre mois et, en cas de décision favorable, percevoir la prestation au cours des quatre mois suivants. En cas de retard, l'institution doit verser des intérêts à l'assuré.

5. L'institution de sécurité sociale doit joindre à toute décision envoyée à un assuré une description des possibilités de recours existantes, ainsi que des formes et délais à respecter à cet effet, et aussi indiquer les références du dossier et du service qui le gère, de même que le nom des responsables et la manière de les contacter.

6. Lorsqu'il est constaté qu'une décision est erronée, l'institution de sécurité sociale doit prendre l'initiative d'une nouvelle décision. Une fois le délai de recours épuisé, aucune conséquence négative ne saurait être supportée par le demandeur (par exemple si le montant révisé de la prestation est inférieur à celui initialement accordé). Il n'en va autrement que si la décision initiale résulte d'une fraude, d'un dol ou de manœuvres frauduleuses: dans ce cas, l'assuré est tenu en outre de rembourser le paiement indu avec intérêts.

Pour plus de détails, visiter les sites web suivants: <http://securitesociale.fgov.be>
<http://securitesociale.fgov.be/lex/francais/charte/19950411.htm>

L'exemple suivant concerne la création d'emplois. Il décrit toute une série de mesures de lutte contre le chômage adoptée par le Gouvernement lituanien et appliquée au niveau local. Ces programmes ont en effet une dimension régionale prononcée: ils visent spécifiquement des besoins locaux, requièrent une aide massive de la municipalité concernée et sont organisés par le bureau de placement local. Ils se caractérisent en outre par des critères d'évaluation très stricts, un esprit d'innovation et une bonne transposabilité.

Initiatives locales en faveur de l'emploi (Lituanie)

Conscient de la nécessité de stimuler l'emploi à un niveau local, le Gouvernement lituanien a lancé en 2001 un certain nombre d'initiatives législatives en ce sens.

Le but de cette politique est de donner aux collectivités locales des chances de participer à l'activité économique et, ce faisant, de résoudre leurs problèmes socio-économiques. Parmi les autres objectifs figurent l'atténuation des effets de la restructuration dans les régions défavorisées et l'émergence de collectivités locales plus impliquées, plus autonomes et plus matures.

Le programme vise spécifiquement les groupes marginalisés: chômeurs (et plus spécialement chômeurs de longue durée), jeunes, femmes ayant des enfants à charge et autres catégories identifiées par les bureaux de placement locaux en coopération avec les partenaires sociaux.

Les bureaux de placement sont responsables de l'organisation concrète des initiatives au niveau local. Ils mettent notamment sur pied des comités de mise en œuvre composés de partenaires sociaux et économiques locaux et chargés d'évaluer les projets proposés selon certains critères. Pour être retenu, un projet doit donc répondre à plusieurs conditions: premièrement, il faut qu'il soit soutenu par la municipalité locale sous forme de subventions, de prêt de locaux, d'équipement, etc.; deuxièmement, il faut qu'il réponde aux besoins essentiels du marché local de l'emploi, et qu'il réduise le nombre de bénéficiaires de prestations sociales; troisièmement, il faut qu'il puisse être étendu à d'autres collectivités locales; quatrièmement, il faut qu'il débouche sur un accroissement des possibilités d'emploi, notamment en mettant l'accent sur la création de nouvelles activités économiques ou de services sociaux.

Le programme est subventionné par l'Etat et l'on estime que le coût de la création d'un emploi ne devrait pas dépasser l'équivalent de quarante mois de salaire minimum (fixé à 125 euros). En outre, les initiateurs d'un projet approuvé sont tenus de réunir au moins 35 % du coût total. Le gouvernement a prélevé selon ces règles l'équivalent de 359 420 euros sur le budget de l'Etat en 2001.

Les projets évalués concernent les dix municipalités ayant le taux de chômage le plus élevé. Quatre-vingt-six projets ont déjà été préparés mais, en raison de la faiblesse des ressources disponibles, seulement seize d'entre eux ont été jusqu'à présent retenus et mis en œuvre.

L'un des résultats les plus intéressants du programme en 2001 a été l'élaboration de programmes de formation, la mise en place de matériels pédagogiques et de méthodes d'évaluation, de financement, de supervision et d'établissements de rapports qui pourront être utilisés dans le cadre de nouveaux projets. En outre, devant le succès du programme, le gouvernement a décidé d'affecter 724 638 euros aux nouveaux projets en 2002.

Pour plus de détails, visiter le site web suivant: <http://www.ldb.it>

Le dernier exemple porte sur un projet international. Les Ecoles de la deuxième chance, comme leur nom l'indique, offrent une nouvelle possibilité aux jeunes issus de groupes vulnérables d'acquérir une instruction. L'une de leurs principales caractéristiques réside dans la personnalisation des études, qui prend en compte l'origine culturelle, notamment lors de leur appartenance à un groupe minoritaire. Cette approche basée sur l'individu est en outre renforcée par un système d'encadrement pendant la formation professionnelle et l'exercice d'un emploi. Enfin, les Ecoles de la deuxième chance ont le mérite de combiner les études et le travail avec l'acquisition d'une expérience professionnelle et la recherche active d'un emploi.

Ecoles de la deuxième chance (à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union européenne)

Le Livre blanc sur l'éducation et la formation, adopté par la Commission européenne le 29 novembre 1995, est le point de départ de l'initiative intitulée Ecoles de la deuxième chance. Grâce à des écoles expérimentales, les jeunes qui ne disposent ni des connaissances ni des compétences indispensables pour profiter pleinement d'une formation ou pour occuper un emploi et qui ne sont plus soumis à la scolarité obligatoire se voient offrir une nouvelle possibilité d'acquérir une instruction et une formation.

On compte actuellement une vingtaine d'écoles de ce type réparties dans onze Etats membres de l'Union européenne et dans deux Etats candidats à l'adhésion (Bulgarie et Lituanie). Un réseau de partenariat, dit «E2C», a en outre été mis en place entre les écoles de divers pays.

Le concept des Ecoles de la deuxième chance repose sur une coopération entre ces établissements et l'industrie locale et propose une combinaison d'études formelles et de travaux pratiques. L'enseignement dispensé dans ces établissements accorde une place privilégiée à la compréhension de la société et de ses fonctions. Le but est d'aider les jeunes en butte à des problèmes sociaux et dépourvus d'instruction à trouver un emploi et des revenus grâce à un programme personnalisé d'études et de formation pratique.

Chaque Ecole de la deuxième chance diffère sur le plan des méthodes pédagogiques, des conditions d'admission et des groupes d'âges. En Suède, les Ecoles de la deuxième chance s'adressent aux jeunes âgés de seize à vingt ans. Dans l'école de Norrköping, on expérimente une nouvelle manière de combiner l'éducation et la formation professionnelle pour combattre l'inadaptation sociale. La priorité est donc accordée aux jeunes en butte à des problèmes psychosociaux, issus de familles d'immigrants (y compris les Roms) ou présentant des difficultés scolaires.

L'école de Norrköping a établi une étroite coopération avec des entreprises locales, en particulier des petites et moyennes entreprises. Les autres partenaires ayant proposé des postes dans le cadre d'une formation incluent un organisme gouvernemental, un établissement préscolaire et une association pour l'éducation des adultes. L'enseignement est adapté aux besoins et aux souhaits de chaque étudiant, qui se voit affecter un conseiller doté des compétences requises et signe avec lui un contrat décrivant dans le détail les obligations respectives des deux parties.

Après avoir été évalué, le programme des Ecoles de la deuxième chance fit l'objet, en juillet 2000, d'un rapport final portant sur quatorze projets pilotes. Parmi les pays concernés figurent notamment le Danemark, la Finlande, la France, la Grèce, l'Italie, le Portugal, l'Espagne, la Suède et le Royaume-Uni.

Pour plus de détails, visiter le site web:
<http://europa.eu.int/comm/education/2chance>

5. Orientations politiques

Signalons d'emblée que la plupart des infrastructures requises pour mettre en œuvre les droits sociaux en Europe sont déjà en place, malgré certaines lacunes. Les problèmes rencontrés concernent notamment des dysfonctionnements dans l'application des dispositions existantes ou résultant du manque de précision de la définition juridique des droits. Il arrive ainsi parfois qu'un système ne parvienne pas à s'adapter à l'évolution des besoins auxquels il était censé initialement répondre, ou bien qu'il n'ait jamais été précisément accordé aux situations particulières et complexes inhérentes à la mise en œuvre des droits sociaux. Les fournisseurs de services doivent donc être conscients des problèmes susceptibles de perturber le fonctionnement de leurs services ou institutions et se montrer davantage disposés aussi bien à faire un suivi de ces problèmes qu'à débattre régulièrement des bonnes pratiques avec les usagers et les ONG. La possibilité et la volonté d'échanger des bonnes pratiques entre les différents pays et régions d'Europe doivent également être encouragées dans ce contexte. En outre, les usagers des services et les bénéficiaires des prestations doivent être traités comme des citoyens, c'est-à-dire comme des titulaires de droits.

Après avoir exposé ces principes généraux, essayons maintenant de développer des orientations politiques spécifiques. Ce chapitre présente une série d'orientations intersectorielles correspondant aux sept défis identifiés dans le chapitre 3 et complète les principes et pratiques visant à promouvoir l'accès aux droits, exposés au chapitre 4. Les priorités à prendre en compte dans le cadre de toute action future à court ou à long terme revêtent une importance cruciale. Le concept de «cadre politique paneuropéen et national en matière de droits sociaux» est au premier plan. Le tableau 2 résume les principales orientations politiques.

5.1. Renforcement du titre aux droits sociaux et amélioration des prestations

But: un énoncé explicite, interprétable et inclusif des droits sociaux

5.1.1. Définir les droits de façon complète et précise

Il convient d'élaborer un cadre juridique et politique complet afin d'assurer une base légale aux droits et de souscrire un engagement concernant leur mise en œuvre grâce à la mise en place de mécanismes appropriés. Le cadre juridique revêt un aspect essentiel à cet égard: il est urgent de poser précisément les droits sociaux comme des droits absolus dans le cadre d'un énoncé

précis pouvant être facilement interprété par les tribunaux et autres organismes concernés.

Dans ce but, il est particulièrement important de définir et de préciser la signification du concept et du contenu des droits sociaux. Cette précaution s'impose encore davantage concernant les droits relativement nouveaux, comme le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale ou le droit à un logement convenable, tels qu'ils sont énoncés respectivement aux articles 30 et 31 de la Charte sociale européenne révisée.

Malgré le besoin d'un cadre juridique complet, il conviendrait d'éliminer les définitions ou pratiques légales et autres ayant actuellement pour effet d'exclusion ou de permettre l'exclusion de certaines catégories de personnes et de situations du bénéfice des prestations et services sociaux. Les dispositions législatives ne pouvant couvrir toutes les situations, la législation devrait être énoncée d'une manière assez souple pour appréhender d'éventuelles situations imprévues et non intentionnelles d'exclusion, inhérentes généralement à la combinaison de modalités juridiques trop rigides et d'un contexte évolutif. En d'autres termes, il vaut mieux prévoir une marge de manœuvre concernant l'interprétation des dispositions légales.

A cet égard, la Charte sociale européenne et sa version révisée constituent un bon point de départ. Tous les Etats membres qui ne l'ont pas encore fait devraient ratifier cet instrument et accepter en particulier l'article 30 sur le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale (une disposition unique en son genre dans une convention internationale) et l'article 31 sur le droit au logement.

En outre, tous les Etats membres du Conseil de l'Europe devraient considérer en priorité la ratification des instruments élaborés par cette Organisation dans le domaine social afin d'améliorer l'accès à certains droits sociaux de toute la population ou de certaines catégories de personnes vulnérables. Les conventions visées incluent la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant et des instruments touchant à la coordination en matière de sécurité sociale (en particulier la Convention européenne de sécurité sociale). De plus, dans le cadre d'un effort global de renforcement des droits sociaux, il convient d'encourager d'urgence les Etats membres à ratifier les instruments juridiques définissant des normes en matière de sécurité sociale, tels que le Code européen de Sécurité sociale et son Protocole. Ces Etats devraient aussi être conviés à appliquer les autres instruments juridiques internationaux relatifs aux droits sociaux, y compris les recommandations adoptées par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe et d'autres organisations intergouvernementales. Ils devraient en outre déployer des efforts pour adopter et mettre en œuvre des recommandations élaborées par des organismes internationaux, tels que le Conseil de l'Europe, en matière de respect des instruments juridiques internationaux visant les droits sociaux. La

Tableau 2: Principales orientations politiques permettant d'éliminer les obstacles entravant l'accès aux droits sociaux

Type	Orientations politiques
Définition du droit et énoncé adéquat des mesures d'application légales et autres	Elaboration d'un fondement juridique et politique au droit Programme prévoyant l'amélioration de la fourniture des services
Suivi et application inadéquats	Amélioration du contrôle de la fourniture des services Evaluation de l'impact des politiques et des propositions Charte des usagers Lutte contre la discrimination et/ou le traitement différentiel Création d'un observatoire national des droits sociaux
Ressources	<i>Concernant les fournisseurs:</i> Améliorer l'adéquation et la continuité des ressources (financement, personnel, locaux et équipement) Réduire les déséquilibres des ressources entre les différents niveaux de l'administration <i>Concernant les ayants droit ou les usagers:</i> Informer les gens et renforcer leurs capacités à exiger la jouissance de leurs droits sociaux Mettre en place des mécanismes de médiation et d'assistance
Gestion et procédure	Réduire la fragmentation entre les différents services ou niveaux de l'administration Faire participer les ONG, les usagers et les autres acteurs de la société civile Simplifier les procédures et faciliter l'accès
Information et communication	Accorder la priorité à la communication et à l'échange d'informations Recourir aux «nouveaux» canaux de communication, ainsi qu'aux services mobiles Personnaliser l'information en fonction des catégories cibles Evaluer périodiquement la qualité de l'information et l'efficacité de la stratégie de communication
Obstacles psychologiques et socioculturels	<i>Concernant les fournisseurs:</i> Lutter contre la stigmatisation et les préventions contre certains groupes sociaux en dispensant une formation adaptée au personnel et en encourageant le changement des comportements <i>Concernant les usagers ou les ayants droit:</i> Améliorer l'accueil, les locaux et la reconnaissance de la situation des usagers
Attention insuffisante accordée aux groupes et aux régions vulnérables	<i>Groupes vulnérables:</i> Affecter des ressources (au sens le plus large du terme) aux aux groupes concernés, afin de leur permettre de faire valoir leurs droits sociaux <i>Régions vulnérables:</i> Elaborer des politiques visant spécifiquement des régions ou des localités vulnérables

mise sur pied d'un mécanisme de suivi de la mise en œuvre est notamment recommandée pour superviser ces efforts.

Les gouvernements devraient aussi agir pour renforcer et appliquer leur législation nationale afin de réparer les graves lacunes de leur filet de sécurité sociale et de fixer un seuil minimum (pas trop bas) de revenus ou de niveau de vie, si cela n'est déjà fait.

5.1.2. *Vers un système plus adéquat*

Les mesures suivantes devraient permettre d'améliorer l'efficacité de la fourniture des services sociaux en définissant les droits de manière plus formelle et plus précise:

- un système transparent de droits sociaux doté des ressources et des procédures administratives nécessaires pour le rendre effectif dans tous les Etats membres;
- une reconnaissance par tous les fournisseurs de services et de prestations de la nature interdépendante des besoins et des droits sociaux et la poursuite des efforts d'intégration des services;
- un encouragement des pouvoirs publics (à tous les niveaux) et des organisations internationales compétentes à promouvoir et à élaborer des approches intégrant l'éducation, l'emploi, la santé, le logement et les services ou prestations de protection sociale;
- et la prise en compte, également, de cet objectif lors de l'élaboration des politiques (concernant notamment la fiscalité, les biens ou la propriété foncière) risquant d'influer sur l'accès aux droits sociaux.

Les autorités nationales devraient aussi fournir des informations sur tous les cadres juridiques (internationaux, nationaux ou infranationaux) aux fonctionnaires compétents en matière de droit social, ainsi qu'aux organismes de la société civile et au grand public. Cette information devrait porter non seulement sur les normes en vigueur, mais aussi sur la manière de les atteindre et de les appliquer sur le plan national ou local avec la contribution éventuelle des organismes de la société civile.

5.2. Renforcement du suivi et de l'application

But: assurer la mise en œuvre et le fonctionnement satisfaisant des droits juridiques, des voies de recours et d'autres dispositions relatives aux droits sociaux

Le suivi de la fourniture des services et prestations doit faire l'objet d'une plus grande attention. Il conviendrait notamment que des mécanismes allant en ce sens soient inclus d'un commun accord lors de la conception de nouveaux programmes ou, si nécessaire, lors de la révision de programmes anciens. Des enquêtes devraient aussi être menées à intervalles réguliers pour évaluer

le niveau de satisfaction des ayants droit et des usagers, ainsi que pour recueillir l'opinion du personnel. Cette procédure de suivi devrait être en outre associée à un processus d'évaluation des performances, surtout en ce qui concerne la réalisation des objectifs assignés aux services.

Une évaluation de l'impact des politiques et des propositions sur les droits sociaux est vivement recommandée. Elle peut prendre la forme d'une analyse formelle des effets réels ou prévisibles d'une politique actuelle ou future en matière d'élargissement de l'accès aux droits sociaux. Cette méthode revient à intégrer les droits dans toutes les politiques et elle a déjà été employée dans le cadre de la lutte pour l'égalité entre hommes et femmes et contre la pauvreté. Parmi les critères utilisables lors de cette évaluation figurent l'élimination de tous les obstacles et barrières identifiés au chapitre 3, ainsi que l'égalité de l'accès aux droits (au sens large du terme).

La mise en œuvre implique des systèmes d'appel adéquats et transparents, ainsi que la possibilité d'introduire un recours en cas de refus de la demande présentée par l'ayant droit. Ces mesures devraient concerner les allocations de sécurité et d'aide sociale (qui font déjà l'objet d'une jurisprudence abondante dans le cadre de la Charte sociale européenne), mais aussi les soins de santé, le logement, l'accès aux programmes de participation active au marché de l'emploi et l'apprentissage tout au long de la vie. Ces systèmes d'appel devraient aussi prévoir la possibilité pour le demandeur d'obtenir réparation dans un délai raisonnable à l'issue d'une procédure gratuite ou peu onéreuse.

Il convient d'envisager l'opportunité d'une charte des usagers en tant que moyen d'accroître la transparence et l'ouverture du système. Pareille initiative a, en effet, le mérite de définir clairement les normes que les administrations compétentes doivent remplir en matière de traitement des demandes de prestations ou de services. Parmi ces normes, figurent notamment la courtoisie, la durée de l'instruction des demandes, l'accès aux voies de recours et les canaux permettant aux usagers d'émettre des suggestions concernant l'amélioration du service.

Il faut aussi prévenir ou éliminer les pratiques discriminatoires et les traitements différentiels. La promotion de l'égalité de l'accès aux droits peut parfois imposer des mesures de discrimination positive sous forme, entre autres, de mesures d'action sociale soigneusement ciblées. Elle exige également l'élimination des attitudes et pratiques discriminatoires affichées parfois par certains fournisseurs de services.

Il est également vital, surtout au niveau national, d'organiser le suivi des droits à l'aide d'un mécanisme normalisé et formalisé. A cet égard, on ne saurait trop recommander l'établissement d'un observatoire national des droits sociaux dans chaque Etat membre. Le but de cet observatoire devrait être: (a) de surveiller la situation réelle des droits sociaux dans l'Etat concerné; (b) de fournir un ensemble standard d'informations utilisable par

le Comité européen des droits sociaux, le Comité européen pour la cohésion sociale et d'autres organismes dans le cadre de leur travail et de leurs recherches.

Un tel observatoire ne saurait cependant suffire: rien ne remplace des organismes de contrôle adéquats et hautement compétents – qu'il s'agisse de l'inspection du travail ou des services sociaux – pour garantir un environnement de travail sain et sûr, l'observation des dispositions en matière d'égalité de salaire et de salaire minimum, la protection des enfants, ainsi que des handicapés physiques et mentaux, et le droit à un logement convenable. La définition des normes de chaque service et la promotion de l'obligation de rendre compte tiennent, elles aussi, une place importante dans le maintien à long terme de services de bonne qualité.

Toutes ces mesures présenteraient aussi l'avantage de promouvoir le transfert des bonnes pratiques.

5.3. Accroissement des ressources affectées aux droits sociaux

But: assurer des ressources et des capacités suffisantes aux fournisseurs et aux usagers

Les Etats membres doivent prendre des mesures pour surmonter les obstacles à l'exercice des droits sociaux inhérents à l'insuffisance des ressources placées à la disposition des fournisseurs de service et des personnes cherchant à exercer ces droits.

5.3.1. Affectation de ressources aux fournisseurs de services

Malgré les sévères restrictions pesant sur les revenus de certains pays, les Etats membres devraient dégager des ressources suffisantes pour assurer un accès adéquat et équitable aux droits sociaux à tous les intéressés et particulièrement à ceux qui en ont le plus besoin. Pareilles ressources devraient inclure un financement, du personnel, des locaux et des équipements. Dégager des ressources suffisantes pour assurer l'accès aux droits sociaux n'implique pas forcément une augmentation des coûts. Les autorités budgétaires nationales, régionales et locales devraient s'efforcer d'assurer la continuité de ces ressources, ainsi qu'un financement adéquat des fonds de sécurité et d'assistance sociales, des agences pour l'emploi et des services compétents en matière de santé, de logement, d'éducation et de formation. Une bonne gouvernance est par ailleurs indispensable à l'affectation durable de ressources adéquates.

Les pouvoirs publics, aux niveaux national, régional et local, devraient travailler en association afin de réduire les déséquilibres dans le financement des divers niveaux et services, d'assurer une répartition aussi équitable que possible entre les régions et de tenir compte de l'évolution des besoins réels de ces dernières. Les gouvernements nationaux devraient aussi appliquer le

principe de la subsidiarité en accordant un certain degré d'autonomie aux plus bas niveaux aux services destinés à une collectivité spécifique. Cette condition apparaît indispensable pour répondre aux besoins particuliers des groupes vulnérables au niveau local. Les mêmes gouvernements devraient aussi s'efforcer d'assurer un financement régulier et ponctuel des activités visées. Ces principes élémentaires de bonne gestion revêtent en effet une importance vitale s'agissant de la fourniture de prestations et de services essentiels en matière, notamment, de santé, de logement, de formation continue et de reconversion professionnelle.

L'allocation des ressources ne se limite pas à un financement adéquat et à une gestion saine et transparente des budgets, même si ces points sont essentiels. Elle doit également tenir compte des capacités intellectuelles et professionnelles et prévoir notamment un personnel compétent et convenablement formé, susceptible de répondre aux défis inhérents à l'exécution de ces tâches. D'aucuns considèrent également l'expérience et le savoir des usagers eux-mêmes comme une composante des ressources des fournisseurs de services.

5.3.2. Affectation de ressources aux demandeurs et renforcement de leurs capacités

La connaissance d'un droit est une condition préalable à sa revendication. En d'autres termes, l'ayant droit doit disposer d'informations complètes sur les services ou prestations disponibles et sur le moyen d'y accéder: deux tâches qui relèvent de la responsabilité des fonctionnaires compétents. Ces derniers doivent entreprendre de diffuser une information complète sur les services fournis par leur propre organisation ou par d'autres fournisseurs. Cette information ne constitue cependant qu'une ressource parmi d'autres: pour exercer leurs droits sociaux, les personnes concernées doivent aussi avoir accès à un ensemble de services et de prestataires. Les individus en quête d'un emploi stable, par exemple, doivent être en mesure de rechercher activement et efficacement un poste, ce qui suppose des compétences et un accès à plusieurs services: éducation et formation, en fonction de la réalité locale ou régionale, préparation aux entretiens de sélection, etc. De ce point de vue, certaines dispositions de la Charte sociale européenne sont particulièrement pertinentes: l'article 1 sur le droit au travail (et plus spécialement son paragraphe 3 qui impose à chaque Etat membre l'obligation d'établir ou de maintenir des services gratuits de l'emploi pour tous les travailleurs) et les articles 9 et 10 sur le droit à la formation et à l'orientation professionnelle. Le même besoin de conférer aux demandeurs les capacités de faire valoir leurs droits a été également relevé dans d'autres domaines.

En facilitant l'accès aux prestations sociales, les gouvernements devraient s'assurer de la possibilité pour tous les intéressés de recevoir éventuellement de l'aide pour remplir les formulaires, déclencher les procédures et négocier

le processus de revendication de leurs droits. Souvent, cette obligation ne peut être assumée qu'en octroyant des ressources aux ONG et aux autres fournisseurs de services de conseil, afin qu'ils puissent offrir aux demandeurs l'aide et le support personnalisés dont ils ont besoin pour faire valoir leurs droits sociaux. Les besoins spécifiques des handicapés moteur ou sensoriel devraient aussi être pris en compte dans ce domaine. De façon générale, le manque de confiance en soi, l'illettrisme total ou partiel ou l'incapacité du demandeur – qui sont déjà eux-mêmes symptomatiques d'un manque d'accès à certains droits sociaux – ne devraient pas empêcher l'intéressé d'accéder à un autre droit social.

5.4. Modification et amélioration de la gestion et des procédures

But: accroître sensiblement l'accessibilité grâce à une meilleure gestion et à des procédures plus efficaces

5.4.1. Réduction de la fragmentation

L'objectif dans ce domaine devrait consister à développer des services complets et efficaces utilisant au mieux les ressources disponibles pour proposer un service aussi efficace et adapté que possible à l'utilisateur. Propositions pour éviter la fragmentation:

- la répartition des responsabilités entre les différents échelons et services de l'administration devrait être aussi claire que possible et communiquée aux intéressés;
- les différents organismes et services devraient coopérer à l'instruction des demandes des ayants droit tout en respectant les normes relatives à la protection des données à caractère personnel;
- un ensemble intégré de services devrait être activement promu, notamment en reconnaissant les possibilités offertes par les plates-formes de services et les passerelles entre services, deux approches allant au-delà du «guichet unique», dans la mesure où elles reconnaissent la nécessité de répondre de manière intégrée aux besoins du demandeur sans supposer pour autant que ces derniers puissent être satisfaits par un seul type de services.

5.4.2. Implication des ONG, des usagers et des autres acteurs de la société civile

Le rôle des ONG, des partenaires sociaux, des usagers et des autres acteurs de la société civile devrait être reconnu, afin que leurs actions en faveur de l'accès aux droits sociaux et de la cohésion sociale puissent bénéficier d'un soutien. Dans ce but, il conviendrait:

- de reconnaître légalement l'existence des ONG afin qu'il puisse être décidé de leur statut juridique et fiscal (quitte à leur accorder une exemption à titre d'association à but non lucratif);

- d’encourager et de développer les activités des ONG et d’autres acteurs de la société civile, surtout en ce qui concerne la formation et la mise en valeur du potentiel des assurés sociaux;
- de faire en sorte que la participation des ONG à la prestation des services sociaux se fasse dans le cadre d’accords mutuels conclus avec le gouvernement et que ces organisations ne soient pas contraintes de pallier, malgré elles, les déficiences des organismes d’Etat au niveau national, régional ou local;
- de solliciter et d’exploiter l’expérience des ONG et d’autres acteurs de la société civile (surtout en matière de «signal d’alarme sociale» et de connaissance intime des situations vécues par les groupes vulnérables) dans le cadre de l’élaboration de politiques judicieuses d’accès aux droits sociaux;
- de promouvoir un partenariat entre les services chargés d’assurer les prestations et les services sociaux d’une part et les ONG et les autres acteurs de la société civile d’autre part; le but poursuivi étant d’encourager les interactions entre les services administratifs compétents et le secteur bénévole;
- de reconnaître la contribution potentielle des organisations d’employeurs et d’employés au niveau local, régional et national dans la promotion de l’emploi et l’acquisition par les intéressés d’une formation et d’une expérience professionnelles, dans le cadre d’un dialogue social très large;
- de reconnaître aussi la contribution des titulaires des droits et d’exploiter leur expérience ainsi que leur savoir.

Le succès à long terme des politiques et des systèmes dépend de l’engagement des ONG, mais aussi de la participation et de l’accord des personnes vulnérables.

Ces dernières, de même que tous les usagers des prestations et des services sociaux, devraient donc être conviés à participer de manière autonome, dans toute la mesure du possible, au processus de prise de décision. Cette approche doit inspirer non seulement les actions entreprises pour améliorer la situation personnelle des individus concernés, mais aussi pour influencer la conception des services sociaux, des programmes d’apprentissage tout au long de la vie, d’éducation et de formation, ainsi que des autres mesures d’accompagnement censées déboucher sur une sortie de la spirale de l’exclusion et de la pauvreté et sur l’accès à un emploi décent.

5.4.3. Atténuation de la complexité et des problèmes d’accès

La consécration des droits pertinents dans la législation ne suffit pas: encore faut-il mettre en place des mécanismes garantissant leur application. Dans cette perspective, l’objectif est double: faciliter l’exercice des droits sociaux

et faire en sorte que les organismes publics et les services sociaux travaillent pour le bien des ayants droit et encouragent la participation des usagers. Dans ce but, il faut:

- que les formulaires des procédures de demande soient concis, adaptés aux demandeurs, rédigés dans un langage simple et compréhensible et faciles à remplir;
- que les pouvoirs publics s'engagent à fournir des informations complètes sur leurs propres services et à veiller également à ce que les demandeurs ou les demandeurs potentiels aient connaissance des autres services pertinents;
- que le rôle de conseiller des organismes sociaux soit encouragé, surtout en ce qui concerne la manière de remplir les formulaires et d'introduire des demandes; ce rôle doit notamment susciter des approches dynamiques de nature à favoriser la participation active et autonome des demandeurs (numéros verts, haltes-garderies gratuites, «services mobiles», etc.);
- que tout refus d'octroyer une prestation ou un service soit toujours accompagné d'un exposé écrit des motifs, rédigé de manière simple et directe et qui indique les voies de recours;
- que la possibilité de recevoir des explications orales sur la raison du refus soit aussi prévue;
- que les locaux de tous les services sociaux soient accessibles et accueillants pour tous (y compris pour les personnes âgées, les handicapés, les personnes accompagnées d'enfants et les enfants eux-mêmes);
- que les horaires des fournisseurs de services soient fixés en tenant compte des divers besoins et responsabilités familiales des ayants droit;
- que des «services mobiles», accessibles à tous les usagers potentiels, soient aussi créés et rendus accessibles aux périodes et aux personnes appropriées;
- que les nouvelles technologies de l'information (Internet et téléphone mobile) soient mises à contribution pour faciliter l'accès aux prestations et aux services sociaux, en particulier des personnes vivant dans des régions isolées ou des zones rurales, et pour réduire les délais de traitement des demandes.

5.5. Amélioration de l'information et de la communication

But: maximiser la diffusion, l'utilisation et l'échange d'informations

La communication et l'échange d'informations devraient constituer une priorité. Il est nécessaire de ce point de vue d'élaborer une stratégie de communication multidimensionnelle dont tous les éléments découlent de la reconnaissance de l'importance fondamentale de la diffusion de l'information

dans la conception et la réalisation d'un ensemble efficace de services publics. Dans ce but:

- la diffusion de l'information devrait viser tous les ayants droit et utiliser autant de canaux que possible: brochures adressées à l'ensemble de la population, campagnes publicitaires à la télévision, à la radio ou autres supports, distribution de brochures dans certains lieux publics, numéros verts, journées «portes ouvertes», Internet, etc.;
- des centres d'information mobiles devraient être mis en place;
- l'information devrait aussi être diffusée, autant que possible, dans les langues minoritaires ou celles des migrants;
- l'information devrait être adaptée aux besoins des handicapés (en particulier de ceux qui ont des problèmes moteurs ou sensoriels);
- en cas de diffusion de l'information sous forme de brochures, ces dernières devraient être rédigées dans un langage simple, direct et concis;
- l'information devrait être mise à jour régulièrement;
- une partie de l'information devrait s'adresser aux relais ou aux personnes proches des bénéficiaires potentiels.

Les ayants droit devraient être informés de l'existence des organismes de protection sociale, de promotion de l'emploi et autres, ainsi que leurs fonctions respectives. Si besoin était, la diffusion de ces connaissances devrait résulter de l'introduction de plates-formes ou de passerelles de prestations et services visant à intégrer l'accès aux droits sociaux, ou bien de campagnes de presse ou de publicité. A cet égard, les spécialistes reconnaissent le rôle et la contribution des informations produites et diffusées par des sources indépendantes.

En outre, les autorités publiques devraient constamment faire attention à la qualité de l'information diffusée et à l'efficacité de leur stratégie de communication. Pour cela:

- des enquêtes devraient être menées périodiquement à tous les niveaux administratifs pour mesurer le degré de pénétration de l'information;
- des contrôles devraient être réalisés – par exemple en comparant les prévisions budgétaires et les dépenses effectuées – pour vérifier que les bénéficiaires potentiels ont bien eu accès aux prestations;
- une démarche spécifique vers les personnes ou les groupes identifiés comme ne faisant pas usage de leurs droits devrait être mise en place.

La fonction de communication ne devrait pas se limiter à la dissémination de l'information. L'idée d'échange d'informations – à savoir la perception de la communication comme un processus bidirectionnel – revêt de ce point de vue une importance majeure. La communication devrait aussi inclure l'obtention et l'évaluation de l'information. C'est pourquoi les pouvoirs publics devraient veiller à compiler et à publier régulièrement les informations statis-

tiques pertinentes, sous une forme normalisée, aux niveaux national et infra-national.

5.6. Lutte contre les obstacles psychologiques et socioculturels aux droits sociaux

But: éliminer les obstacles psychologiques et socioculturels engendrés à la fois par les fournisseurs et par les usagers de services

Le fonctionnement de tous les services et systèmes de prestations associés aux droits sociaux devrait être adapté aux besoins des ayants droit et rendre ceux-ci capables d'agir. Il devrait aussi prendre en compte les difficultés psychologiques de nature à réduire la capacité des gens (et en particulier des personnes appartenant à des groupes vulnérables ou défavorisés) à exercer leurs droits sociaux. C'est pourquoi:

- le personnel des fournisseurs de services devrait suivre une formation aux relations humaines afin d'apprendre comment mieux répondre aux besoins des titulaires de droits;
- il faudrait reconnaître que les modalités de l'accueil, surtout lors de la première visite dans une institution, sont déterminantes dans la manière dont celle-ci est perçue par les personnes les plus vulnérables. Il conviendrait par conséquent de concevoir des bureaux et locaux accueillants, comprenant des zones clairement départagées, affectées respectivement à l'accueil et à l'attente assise. Il faudrait également que, sans enfreindre les règles de sécurité applicables, les barrières séparant les employés du public soient abolies. Le caractère confidentiel des entretiens devrait être scrupuleusement protégé et le personnel recevoir une formation professionnelle et présenter les qualités humaines requises, ainsi qu'une bonne connaissance des services et prestations autres que ceux fournis par son bureau.

Les questions culturelles méritent aussi d'être prises en considération. Pour vaincre les obstacles socioculturels, il importe en effet que les systèmes mis en place tiennent compte des diverses sensibilités et considèrent certaines pratiques sans préjugé contre tel ou tel groupe de population. En outre:

- la formation du personnel chargé de l'accueil devrait inclure une initiation à la manière d'éviter la discrimination et d'ignorer les stéréotypes négatifs; ce personnel devrait aussi recevoir des informations et, si nécessaire, une formation afin de le sensibiliser à la situation des personnes vulnérables et à celle des migrants et des minorités (surtout en ce qui concerne les normes religieuses et culturelles);
- les bureaux et services chargés de l'emploi, de la santé, de l'éducation, du logement et de la protection sociale devraient s'adjoindre les services d'interprètes et de médiateurs et, si besoin était, de personnes originaires

des mêmes pays que les migrants avec lesquelles ils sont en contact, ceci pour faciliter l'accès des intéressés à leurs droits sociaux.

5.7. Prise en compte spécifique des groupes, régions ou zones vulnérables

But: éliminer la vulnérabilité en tant qu'obstacle aux droits sociaux

5.7.1. Groupes vulnérables

Les pays ne l'ayant pas encore fait sont invités à élaborer des cadres législatifs complets et des stratégies politiques d'accès égal pour tous aux droits sociaux.

Une réponse universelle a en effet le mérite de venir plus spécialement en aide aux catégories défavorisées. Toutefois, il conviendrait aussi de créer un environnement propice à l'intégration sociale des personnes vivant en marge ou dans la précarité. Tous les services devraient être mis sur pied dans le cadre d'une stratégie globale et ambitieuse de promotion de l'accès des personnes vulnérables au logement, à la santé, à l'éducation et à la formation professionnelle, à un emploi décent et à la protection sociale, ainsi qu'aux autres droits sociaux fondamentaux. Une telle stratégie devrait définir des objectifs, et prôner des normes et des procédures bien précis de contrôle des mesures d'application et d'évaluation des progrès réalisés sur la voie de la pleine jouissance de leurs droits sociaux par ces catégories de population. L'élaboration de cadres et de stratégies de ce type, en faveur des groupes vulnérables, est particulièrement conforme à l'esprit de l'article 30 de la Charte sociale européenne révisée (qui vise la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale).

L'exercice d'un droit suppose certaines ressources et capacités de la part de son titulaire qui doit, par ailleurs, répondre à plusieurs conditions. On ne saurait admettre qu'une personne soit incapable de faire valoir ses droits en raison de l'insuffisance de ses ressources ou de ses capacités, ou parce que l'exercice de ces droits est assorti de conditions excluantes. Il est donc important à cet égard d'encourager la participation active et l'autonomie des titulaires pour qu'ils puissent jouir concrètement de leurs droits. Des ressources, tangibles ou pas, sont impliquées:

- connaissance du droit et conscience de son bien-fondé et de son applicabilité;
- capacité d'introduire une demande pour jouir du droit.

Dans la pratique, l'approche dynamique favorisant la participation active de l'autonomie du demandeur se traduit par des programmes ou mesures capables de le mobiliser et de le stimuler au niveau individuel et collectif. A cette fin, il convient de viser des actions à long terme telles que la mise sur pied de mécanismes favorisant le changement (que ce soit au niveau des individus, des groupes ou des localités). Il faut donc percevoir les gens et les

lieux non pas tels qu'ils sont, mais tels qu'ils pourraient devenir une fois rendus capables de changer leur vie ou la situation de leur communauté. Pour exploiter à fond les résultats d'une telle approche, il est préférable d'organiser les services associés aux droits sociaux au niveau local dans toute la mesure du possible. Cette méthode a en effet le mérite:

- d'assurer une couverture géographique efficace et complète (surtout si l'on a recours à des services mobiles pour desservir les zones isolées);
- d'assurer une visibilité au niveau local et le développement d'un sens de la propriété auprès des usagers du service local;
- de permettre que les décisions sur l'ampleur des prestations et l'accès aux services soient prises au niveau local autant que possible, dans le respect des normes antidiscriminatoires internationales, européennes et nationales.

Il convient de mettre l'accent sur les programmes de prise de contact avec les collectivités, c'est-à-dire les initiatives touchant les personnes dans le cadre de leur quartier ou de leur lieu de résidence.

5.7.2. *Régions vulnérables: la dimension territoriale*

Les politiques se concentrant sur des groupes vulnérables doivent être complétées par d'autres questions visant des régions ou des zones spécifiques.

Un accès aux droits depuis n'importe quel point du territoire devrait donc être garanti et le lieu de résidence ne devrait pas en soi constituer un obstacle aux droits sociaux. L'objectif est donc d'éviter les déséquilibres entre les régions et de traiter adéquatement les zones particulièrement défavorisées. De ce point de vue, les initiatives locales ont un rôle important à jouer: généralement conçues pour régénérer socialement des localités ou des quartiers délabrés ou appauvris, elles doivent receler la capacité de contribuer sensiblement à l'exercice de leurs droits sociaux par les habitants concernés. Elles ne portent donc pas uniquement sur un investissement dans les infrastructures physiques ou sur un accès aux services d'utilité publique (tels que l'évacuation des eaux usées, les routes, les transports publics et les logements à un prix raisonnable). Ces initiatives privilégient également la reconstruction de l'infrastructure sociale et de la communauté des zones en question.

L'emploi est un élément essentiel de la restauration des zones défavorisées. Les postes proposés localement permettent de réduire la pauvreté, de promouvoir l'inclusion sociale, d'accroître les ressources et de rétablir l'estime que les intéressés (des personnes souffrant de l'exclusion sociale) ont d'eux-mêmes. Ils provoquent également l'accroissement des ressources, financières et autres, disponibles localement. La participation des collectivités à ces initiatives et à d'autres projets du même type revêt donc un aspect essentiel.

Annexe I

Informations empiriques réunies par le CS-LO, le CS-PS, le CS-EM et le SP-SPM

CS-LO (Groupe de spécialistes sur l'accès au logement)

Le CS-LO a directement réuni des informations auprès de tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, de trois pays observateurs, de gouvernements locaux et d'ONG travaillant dans le domaine du logement. Ces informations concernaient essentiellement des groupes considérés comme vulnérables selon des critères sociaux, car les sans-abri faisaient déjà l'objet d'autres études. Le questionnaire était composé de manière à éclaircir les points suivants:

- Situation du logement dans le pays
- Catégories de personnes vulnérables sous l'angle du logement
- Accès au logement des catégories de personnes vulnérables
- Instruments juridiques et dispositions constitutionnelles relatifs à l'accès au logement
- Expulsions
- Urgences

Les parties A et B avaient pour but de définir et de quantifier les types de logements et les groupes considérés comme vulnérables dans le pays concerné. Dans les parties C et D, il s'agissait d'évaluer le cadre juridique et la pratique en matière d'accès au logement pour les groupes vulnérables, tandis que les parties E et F abordaient les deux types principaux de situations dans lesquelles l'accès au logement devient un problème majeur: les expulsions et les situations d'urgence. La deuxième partie du questionnaire demandait des exemples de mesures adoptées dans le cadre des points C, E et F, ainsi que des exemples d'offres de logements abordables.

Sur un total de 264 questionnaires envoyés, 77 ont été retournés complétés, ce qui correspond à un taux de réponse de 29 %.

CS-PS (Groupe de spécialistes sur l'accès à la protection sociale)

Le CS-PS a diffusé un questionnaire afin d'obtenir des informations sur toutes les prestations existantes en matière de sécurité et d'aide sociale, ainsi que les prestations offertes par les services sociaux, au niveau national, régional ou local et sur les obstacles qui entravent l'accès à la protection sociale.

Les membres du CS-PS – et pour les Etats non représentés au sein de ce groupe, des membres du CDCS – ont travaillé ensemble pour distribuer le questionnaire, dans leurs pays respectifs, aux organismes responsables de la gestion des prestations et des services sociaux au niveau national, régional et local, ainsi qu'aux ONG opérant au niveau national. Le questionnaire a également été envoyé aux ONG représentées au niveau international, en particulier par l'intermédiaire du Réseau européen contre la pauvreté (EAPN) et de l'organisation ATD-Quart Monde.

Le CS-PS a reçu 170 réponses, émanant d'organismes officiels et d'ONG, et provenant notamment de trente pays membres du Conseil de l'Europe.

CS-EM (Comité d'experts pour la promotion de l'accès à l'emploi)

Les principales données empiriques réunies par ce comité d'experts concernaient des exemples de bonnes pratiques, montrant comment des initiatives de développement

locales peuvent combattre et prévenir le chômage de longue durée par une approche horizontale et coordonnée. Chaque pays membre représenté au sein du CS-EM a soumis au moins deux exemples de bonnes pratiques, afin de faire partager aux autres des expériences pouvant être utilisées dans le cadre de la lutte contre le chômage de longue durée.

Il avait été décidé que les exemples porteraient sur les programmes pour l'emploi dans les collectivités locales, sur les projets socio-économiques ou sur les projets d'aide aux travailleurs indépendants et d'incitation à la création de mini-entreprises. Il était possible d'insister sur certains groupes défavorisés, comme les chômeurs de longue durée, les handicapés, les minorités ethniques, les femmes économiquement vulnérables ou les jeunes. Les ouvriers âgés ont, par la suite, été ajoutés à cette liste. Toute personne sans travail et à la recherche d'un emploi depuis au moins douze mois est considérée comme un chômeur de longue durée.

Au total, vingt et un documents furent soumis par les Etats membres et les organisations ou pays observateurs. Le CS-EM avait donc à sa disposition près de soixante exemples de programmes et d'initiatives visant à promouvoir l'emploi.

SP-SPM (Comité d'experts sur l'adaptation de l'offre de soins aux besoins des personnes en situation marginale)

Les experts ont préparé un rapport sur chaque pays à l'aide d'un questionnaire préparé par un consultant. L'objectif était de dresser un aperçu des problèmes d'accès des marginaux aux services de santé. Les thèmes abordés dans cette série de rapports incluaient:

- des informations générales sur les systèmes de santé et de protection sociale;
- l'augmentation de la pauvreté et l'existence de groupes marginaux;
- des indicateurs de santé;
- la description des systèmes de santé et de protection sociale;
- les réponses apportées au problème des inégalités en matière de santé;
- les mesures pertinentes prises ou envisagées.

L'opinion de l'organisation ATD-Quart Monde fut transmise par son représentant au sein du comité.

Le travail de ce comité d'experts déboucha sur l'adoption par le Comité des Ministres de la Recommandation (2001) 12 sur l'adaptation des services de soins de santé à la demande de soins et de services des personnes en situation marginale. Ce texte peut être résumé comme suit: «Pas de médecine pauvre pour les pauvres. L'accroissement constant du nombre de personnes vivant en situation marginale ou précaire et ses graves répercussions du point de vue sanitaire, économique et social exigent l'adoption d'un cadre politique cohérent et global basé sur les principes d'équité, de dignité humaine et de participation. Afin de protéger et d'améliorer la santé des personnes en situation marginale, la recommandation propose une approche multisectorielle reposant sur une action préventive et sur la création d'environnements propices à la réintégration sociale, à l'éradication de la stigmatisation et à l'accroissement du savoir. Les mesures adoptées pour améliorer l'accès aux soins des personnes vulnérables profitent également à l'ensemble de la population et évitent l'apparition d'«une médecine pauvre pour les gens pauvres».»

Annexe II

Lignes directrices pour l'accès au logement des catégories de personnes défavorisées

I. Introduction

1. Il est ressorti des travaux effectués dans le cadre du projet «Dignité humaine et exclusion sociale» (HDSE) du Conseil de l'Europe que donner aux groupes défavorisés l'accès au logement, à l'emploi, à la protection sociale, à la santé et à l'éducation représente un problème auquel sont confrontés tous les Etats membres du Conseil de l'Europe. Même si, en général, les droits sociaux vont juridiquement de soi, dans la pratique, leur application se trouve entravée par de multiples obstacles pour beaucoup de gens. C'est pourquoi le Conseil de l'Europe a entrepris une série d'activités visant à promouvoir l'accès aux droits sociaux pour tous.

2. Dans ce contexte, le Groupe de spécialistes sur l'accès au logement (CS-LO) a entamé ses travaux en juin 1999. En tant que premier comité du Conseil de l'Europe à systématiquement s'occuper des questions de logement, le CS-LO a permis à ses membres d'entreprendre un échange d'expériences approfondi et de lancer une collecte empirique de données paneuropéennes à grande échelle auprès des Etats membres et des observateurs du Conseil de l'Europe afin de connaître les politiques nationales d'accès au logement appliquées pour les catégories de personnes défavorisées.¹

3. Les présentes lignes directrices se dégagent des résultats du travail de recherche du CS-LO (présentés dans des rapports séparés) et des propositions du Groupe CS-LO.

II. Principes généraux des politiques d'accès au logement pour des catégories de personnes défavorisées

4. L'importance du logement et les responsabilités des gouvernements nationaux à cet égard ont été reconnues dans un certain nombre de documents internationaux, comme la Charte sociale européenne de 1961 du Conseil de l'Europe (article 16), son Protocole additionnel de 1988 (article 4), la Charte sociale européenne révisée de 1996 (article 31), le Programme pour l'habitat des Nations Unies adopté à Istanbul en 1996, la «Déclaration sur les villes et autres établissements humains dans le nouveau millénaire» adoptée en session spéciale de l'Assemblée générale des Nations Unies pour examen général et évaluation de la mise en œuvre du Programme pour l'habitat (New York, 6-8 juin 2001).

5. Dans le contexte des politiques de logement, les droits fondamentaux de l'homme couverts par la Convention européenne des Droits de l'Homme, en particulier le droit au respect de la vie privée, de la vie familiale et du domicile (article 8) et le droit au respect des biens (article 1 du Protocole no1), doivent être respectés et protégés. Dans le Programme pour l'habitat des Nations Unies, les gouvernements réaffirment leur engagement à assurer une pleine réalisation des droits de l'homme énoncés dans les instruments internationaux et, en particulier dans ce contexte, le droit à un

1. Dans les présentes lignes directrices, le terme «catégories de personnes défavorisées» recouvre les personnes ou groupes de personnes rendus vulnérables par des circonstances économiques, sociales, psychologiques ou autres et qui, de ce fait, nécessitent une aide sociale appropriée.

logement convenable, tel que préconisé par la Déclaration universelle des droits de l'homme, prévu dans la Convention internationale des droits économiques, sociaux et culturels, prévoyant que le droit au logement adéquat devra être réalisé progressivement.

6. Les Etats membres du Conseil de l'Europe devraient tout particulièrement s'attacher à l'élaboration d'un cadre favorisant les politiques du logement, conformément aux recommandations du Programme pour l'habitat de l'Onu (Istanbul, 1996). Dans cette perspective, les gouvernements devraient, conformément à l'article 61 du Programme pour l'habitat des Nations Unies (1996), prendre les mesures appropriées en vue d'encourager et de protéger le droit à un logement convenable et en vue d'assurer progressivement sa pleine réalisation pour les catégories de personnes défavorisées.

7. Afin d'assurer l'accès à un logement abordable pour les catégories de personnes défavorisées, les autorités politiques doivent créer un cadre juridique adéquat pour les marchés du logement, prendre des dispositions institutionnelles appropriées, adopter des politiques pour étendre l'offre de logements abordables, ainsi que garantir une meilleure sécurité juridique d'occupation des logements et un accès non discriminatoire au logement.

8. La fourniture de logement pour les catégories de personnes défavorisées nécessite un effort non seulement des pouvoirs publics à tous les niveaux, mais également de tous les secteurs de la société, y compris du secteur privé, des organisations non gouvernementales, ainsi que des organisations associées et des entités de la communauté internationale. Les catégories de personnes défavorisées elles-mêmes et les organisations de la société civile devraient pouvoir jouer un rôle actif par le biais de mécanismes participatifs dans la fixation des programmes.

9. La contribution du secteur public, corrigeant les imperfections du marché, est toujours nécessaire, car elle aide à mettre en œuvre les différents types de mesures indispensables pour permettre aux catégories de personnes défavorisées, qui ont des problèmes que le marché seul ne peut pas résoudre, d'accéder à un logement adéquat et accessible financièrement ainsi qu'aux services essentiels.

10. Il existe une interdépendance étroite entre les politiques de logement et les autres politiques relatives à l'accès aux droits sociaux telles que la protection sociale, à l'emploi, à la santé et à l'éducation. Les pouvoirs publics à tous les niveaux et les institutions internationales compétentes sont donc encouragés à promouvoir et à développer des approches intégrées en ce qui concerne l'accès aux droits sociaux des catégories de personnes défavorisées.

11. Les objectifs des politiques de logement devraient être pris en considération lors de toute décision politique ou législative qui a une incidence directe ou indirecte sur l'offre et la demande de logement, ainsi que sur la fourniture et la construction de logements. A ce sujet, on peut citer les politiques fiscales, le Code civil, ainsi que les conditions légales pour financer le marché de l'immobilier et l'aménagement du territoire.

12. Les politiques du logement devraient, à tous les niveaux, être adaptées aux besoins et aux exigences des catégories de personnes défavorisées. Les autorités nationales devraient par conséquent avoir ou mettre sur pied une stratégie d'accès

au logement des catégories de personnes défavorisées avec des objectifs clairement définis, des normes et des procédures qui permettent de contrôler les résultats obtenus, tout en tenant compte des interactions mentionnées ci-dessus avec d'autres politiques.

13. Des lois et règlements devraient, dans chaque Etat membre, permettre de prévenir et, éventuellement, de condamner toute discrimination dans l'accès au logement.

14. Il faudrait apporter aux personnes défavorisées à plus d'un titre et à celles qui nécessitent des soins, une assistance spécifique répondant à leurs besoins particuliers en matière de logement, et leur accorder les services sociaux et l'accompagnement social qui conviennent.

15. Dans les pays qui ont décidé de privatiser une partie considérable du parc de logements publics durant ces dernières années, des mesures politiques appropriées devraient être introduites qui neutraliseraient les conséquences indésirables pour les catégories de personnes défavorisées de la privatisation ou de la restitution des logements. Ainsi, dans les pays présentant une forte proportion de «propriétaires pauvres», il conviendrait de privilégier un système général d'allocations de logement et un soutien public pour la rénovation de logements, qui seraient utiles à la fois pour les propriétaires et les locataires habitant dans des logements restitués.

16. Les pouvoirs publics devraient assurer la collecte régulière des informations statistiques dans tout le pays sur les catégories de personnes défavorisées, car ces informations sont d'une importance capitale pour définir des orientations précises ainsi que pour cibler, mettre en œuvre et assurer le suivi des mesures spécifiques et des programmes d'aide. La collecte de ces informations devrait être normalisée sur la base de critères européens communs.

III. Cadre juridique

17. Tous les Etats membres du Conseil de l'Europe devraient envisager la ratification et la mise en œuvre des instruments juridiques internationaux ayant trait aux politiques de logement, notamment l'article 31 de la Charte sociale européenne révisée sur le droit au logement.

18. Les pays qui ne l'auraient pas encore fait sont encouragés à mettre sur pied un cadre juridique complet d'accès au logement des catégories de personnes défavorisées, en tenant compte des contraintes et des opportunités du marché et en respectant les normes internationales, afin d'appuyer les politiques nationales du logement.

19. En plus d'inscrire le droit au logement dans la législation, il faudrait faire en sorte que, par des mécanismes appropriés, ce droit soit mis en pratique pour toutes les personnes ayant un statut légal de résidence.

20. Pour les personnes en situation d'extrême précarité et conformément à la Recommandation n° R (2000) 3 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres, les gouvernements de tous les Etats membres du Conseil de l'Europe devraient reconnaître, lorsque tel n'est pas encore le cas, l'existence d'un droit individuel, universel et justiciable à la satisfaction des besoins humains matériels élémentaires. Ce droit devrait à tout le moins couvrir la nourriture, l'habillement, l'hébergement et les soins médicaux de base, et l'exercice de ce droit devrait appartenir

aux nationaux et aux étrangers, quel que soit le statut de ces derniers au regard du droit des étrangers, selon des modalités à définir par les autorités nationales.

21. Chaque pays devrait définir dans sa législation la notion de «logement adéquat» en tenant compte de la dimension des droits de l'homme et du paragraphe 60 du Programme pour l'habitat¹, ainsi que des moyens économiques et des aspects culturels du pays.

22. Des normes de logement adéquat devraient être applicables non seulement aux constructions neuves, mais aussi, progressivement, à la rénovation du parc de logements existants.

23. Tous les Etats membres devraient se doter d'un système transparent de droits de propriété et d'un régime adéquat d'application par les administrations des lois relatives à la propriété.

24. Les autorités nationales devraient fournir des informations sur le cadre juridique aux autorités publiques dotées de responsabilités dans le domaine du logement aux niveaux national, régional et local et aux organisations de la société civile.

IV. Cadre institutionnel et coopération entre les autorités publiques et la société civile

25. Les Etats membres devraient, lorsqu'il y a lieu, créer ou mettre en place une structure institutionnelle appropriée et efficace afin d'assurer la coopération entre les autorités publiques, d'autres responsables des politiques de logement travaillant dans ce secteur, y compris les acteurs de la société civile.

26. Au sein d'un cadre de politique nationale pour le logement qui prévoit, entre autres, l'affectation des ressources dont les pouvoirs locaux ont besoin pour remplir leurs missions, ceux-ci devraient disposer d'une autonomie conséquente et participer davantage à la prise des décisions, à l'exécution ainsi qu'à la mobilisation et à l'utilisation des ressources.

27. Le rôle et les responsabilités des autorités locales et des associations concernées en matière de politique du logement devraient être clairement et légalement définis.

28. Les autorités publiques devraient encourager, faciliter et soutenir la création d'organisations de la société civile à tous les niveaux pour contribuer à la fourniture de logements aux catégories de personnes défavorisées, et mettre à leur disposition les ressources nécessaires à leur fonctionnement.

29. Les représentants de la société civile devraient participer à la préparation des politiques de logement et aux processus de décision, afin que soient identifiés et pris en compte les besoins et les priorités des personnes défavorisées.

30. Les gouvernements devraient faciliter l'accès des catégories de personnes défavorisées aux mécanismes de prise de décisions et de planification en mettant à leur

1. Paragraphe 60 du Programme pour l'habitat: «Logement convenable» signifie: (...) un toit au-dessus de la tête (...) suffisamment grand, lumineux, chauffé et aéré, (...) offrir une certaine intimité, être physiquement accessible, permettre de vivre en sécurité, permettre de jouir de la sécurité d'occupation, présenter une structure stable et durable, être équipé des infrastructures de base, (...) être adéquat du point de vue écologique et sanitaire et, enfin, être situé à une distance raisonnable du lieu de travail et des services de base, le tout pour un prix abordable.

disposition des services tels que l'aide judiciaire et les centres de consultations juridiques gratuits.

V. Améliorer l'offre et le financement du logement abordable pour les catégories de personnes défavorisées

31. L'offre de logements d'un coût abordable devrait être accrue, notamment en encourageant et en favorisant l'accès à la propriété et en mettant sur le marché davantage de logements locatifs, qu'ils soient publics, coopératifs ou privés, à des prix abordables, grâce à des partenariats permettant de combiner des initiatives publiques et privées, tout en respectant les droits légaux et les obligations des locataires et des propriétaires.

32. Le marché devrait offrir différents types de logements et devrait mettre à disposition des logements abordables et convenables pour des personnes à faible revenu. Pour ce faire, les autorités publiques devraient mettre en place un cadre juridique ainsi qu'un système efficace d'allocations logement ou d'autres mesures appropriées pour des personnes à faible revenu ou ayant des problèmes d'accès, notamment pour certains marchés du logement locaux où l'offre de logement abordable n'est pas suffisante.

33. Pour assurer une offre suffisante en terrains viabilisés, et en particulier pour mettre à disposition des terrains disponibles pour des constructions à caractère social, les gouvernements devraient envisager, s'il y a lieu, des mesures incitatives, fiscales et autres, qui favorisent le bon fonctionnement du marché des terrains vacants, en vue de faciliter la construction de logements à prix abordable.

34. Dans les situations de pénurie de logement, des mesures devraient être prises pour inciter les acteurs du marché privé à mettre en location les logements inoccupés sans motif légal.

35. Pour faciliter l'accès, en particulier des catégories de personnes défavorisées, à la propriété foncière et leur assurer la sécurité d'occupation, les gouvernements, aux échelons appropriés – autorités locales comprises –devraient fournir un appui institutionnel, assurer la transparence et imposer l'obligation de rendre compte en matière de gestion foncière et de fournir des informations exactes sur la propriété foncière, les transactions foncières et l'utilisation actuelle et prévue des sols.

36. Il existe une demande considérable en matière de financement de logement. Les gouvernements devraient par conséquent prévoir, s'il y a lieu, différentes possibilités d'accès au financement. Afin que l'accession à la location ou à la propriété devienne abordable, les gouvernements devraient subventionner le financement de la fourniture de logements ou de la construction de logements pour ces groupes. Les logements ainsi subventionnés devraient être attribués selon des critères objectifs et transparents.

37. En tant qu'alternative ou en plus des subventions mentionnées ci-dessus, un mécanisme d'allocation logement soumise à des conditions de ressources pourrait être utilisé. En effet, les allocations logement peuvent constituer un instrument efficace autant que bien ciblé, qui permet aux groupes à faible revenu de trouver un logement à un coût abordable.

38. Afin de rendre les logements plus abordables pour les ménages à faibles revenus, les autorités nationales devraient envisager la mise en place de plans d'épargne et des facilités de crédit tels que des prêts à taux modéré ou à taux zéro, y compris des programmes de microcrédits.

39. Les opérateurs de logements destinés aux personnes défavorisées devraient être en droit de bénéficier de mesures de financement préférentielles.

VI. L'importance des politiques territoriales de logement

40. Il faudrait veiller tout spécialement à favoriser la mixité sociale, afin d'éviter la formation de ghettos de pauvreté et une ségrégation fondée sur le logement, ainsi que des déséquilibres géographiques entre l'offre et la demande, qui ne manqueraient pas d'accentuer la précarité des conditions de logement des personnes défavorisées.

41. Afin d'aborder la détérioration à grande échelle du parc de logements existant, les pays concernés devraient développer une approche mixte associant les programmes de réparation et de rénovation, ne recourant aux nouvelles constructions que si nécessaire.

42. Il s'agit de prendre des mesures afin de prévenir ou de réduire les problèmes de concentration de quartiers stigmatisés dans les zones urbaines; il faudrait prendre des mesures de planification du développement immobilier proposant des opportunités réelles d'intégration des personnes défavorisées à l'ensemble des foyers composant un quartier, notamment par la réhabilitation ou la construction de logements au centre des villes.

43. Il faudrait lancer des initiatives locales visant à la revitalisation sociale de quartiers dégradés et d'îlots d'habitations paupérisés. Il faudrait insister sur la reconstruction de l'infrastructure sociale et communautaire de ces secteurs d'habitation et améliorer la qualité de vie de leurs résidents.

44. Au niveau local, la participation des habitants est un élément important des programmes de logement, d'habitat et de réhabilitation sociale. Il faudrait, pour soutenir cette participation, prendre des initiatives telles que:

- promouvoir la participation des locataires et des propriétaires à la gestion, à la réparation et à la rénovation de leur logement;
- soutenir la création d'associations de résidents, notamment en leur apportant des conseils techniques pour leur fonctionnement et leur administration;
- soutenir la création et la gestion de réseaux nationaux de programmes de logement, au niveau des quartiers, pour promouvoir la coopération et pour développer et mettre en commun les bonnes pratiques.

VII. Réduire le risque et les conséquences négatives de l'expulsion pour les personnes défavorisées

45. Afin de réduire cette vulnérabilité, les gouvernements, aux échelons appropriés – autorités locales comprises – devraient protéger toutes les personnes contre les expulsions forcées qui sont contraires à la loi et leur assurer une protection juridique ainsi qu'un droit de réparation.

46. La prévention des expulsions devrait primer sur le relogement.

47. La législation sur l'expulsion devrait clairement énoncer la procédure d'expulsion et préciser le délai dans lequel les occupants doivent être informés.
48. Les pouvoirs locaux et les organisations compétentes de la société civile devraient être informés des expulsions en cours et habilités à proposer aux personnes risquant l'expulsion des services ou une assistance en termes de conseil et de médiation.
49. Il y a lieu de veiller à ce que la législation nationale soit claire en matière de saisie des hypothèques et en matière d'expulsion, et qu'elle soit assortie de mesures d'aide répondant à des conditions légales bien définies pour le relogement ou la réinstallation dans les cas où l'expulsion est inévitable, en prévoyant une protection spéciale pour les foyers avec enfants et pour les personnes ayant besoin de soins.
50. Dans le cas de ménages menacés d'expulsion, toutes les mesures appropriées devraient être prises pour garantir l'accès aux services de première nécessité indispensables pour que ces ménages soient logés dans la dignité et mènent une existence normale (qu'ils disposent, par exemple, de l'électricité, de l'eau potable et, si nécessaire, du chauffage).
51. En cas d'expulsion inévitable, les services sociaux ou d'autres instances légalement mandatées, en coopération avec les services sociaux et d'autres instances appropriées doivent chercher, selon des conditions juridiquement définies, une solution de relogement respectueuse de la personne concernée et propre à faciliter son intégration sociale.
52. Si nécessaire, il faut adopter une stratégie pour réformer le marché parallèle du logement, régulariser les implantations illégales ou trouver d'autres solutions, créer des organismes bénévoles et participatifs, régulariser l'emploi et d'autres activités économiques.

VIII. Gérer les situations d'urgence

53. Tous les gouvernements devraient œuvrer en faveur de la fourniture d'un logement et des services et équipements essentiels en matière d'éducation et de santé aux sans-abri, aux personnes déplacées, aux femmes et aux enfants ayant subi des violences familiales, aux personnes handicapées, aux personnes âgées, aux victimes de catastrophes naturelles ou causées par l'homme et aux personnes appartenant à des groupes vulnérables et défavorisés (y compris un abri temporaire et des services de base en ce qui concerne les réfugiés).
54. Les gouvernements devraient mettre au point, adopter et imposer des normes et des règlements en matière d'utilisation des sols, de construction et de planification, qui s'appuient sur des évaluations des risques et de la vulnérabilité effectuées par des spécialistes.
55. Les gouvernements devraient assurer la participation de toutes les parties intéressées à la planification préalable et à la gestion des opérations en cas de catastrophes, en particulier des personnes défavorisées, de manière à tenir compte de leur vulnérabilité particulière en cas de catastrophe naturelle ou causée par l'homme.
56. Dans les secteurs à risque, les gouvernements devraient encourager, favoriser et appuyer l'adoption de solutions efficaces, de méthodes novatrices et de normes de construction appropriées pour diminuer les risques auxquels sont exposés les groupes

vulnérables, notamment l'établissement de cartes des zones à risque et la mise en œuvre de programmes visant à réduire la vulnérabilité des habitations.

57. Le gouvernement ou les organes administratifs compétents doivent être en mesure de débloquer rapidement les ressources financières nécessaires à la mise en œuvre de mesures d'urgence et de réhabilitation, en veillant à ce que les besoins particuliers des femmes, des enfants, des handicapés et des groupes de personnes défavorisées soient pris en considération dans toutes les opérations de communication, de secours, de réinstallation et de reconstruction.

58. Les gouvernements devraient prévoir et fournir les solutions nécessaires à l'hébergement adéquat des réfugiés, des personnes déplacées et des victimes de catastrophes naturelles, solutions parmi lesquelles peut figurer, éventuellement, la construction de logements provisoires dotés des équipements de base, compte tenu des besoins propres à chaque sexe.

59. Il faudrait prévoir des moyens permettant de contrôler la façon dont les procédures juridiques et administratives sont suivies par les autorités régionales et municipales en situation d'urgence.

IX. Recommandations pour de futures activités du Conseil de l'Europe dans le domaine du logement

60. Le CS-LO se félicite de la décision du CDCS de créer, en 2002, un nouveau groupe de spécialistes sur «la contribution des politiques du logement à la cohésion sociale». Basés sur les conclusions du CS-LO, les travaux du nouveau groupe de spécialistes pourraient englober les tâches suivantes:

- élaborer un glossaire des principaux termes employés dans l'examen des aspects sociaux des politiques du logement en Europe;
- fournir des informations utiles au processus de suivi de l'article 31 de la Charte sociale européenne révisée sur «le droit au logement»;
- accorder une attention particulière à l'échelon «sous-régional» (c'est-à-dire à des groupes de pays connaissant des problématiques comparables en matière de logement), car d'importantes leçons pourraient être tirées d'une comparaison entre les politiques, la pratique et les activités d'assistance dans un groupe plus restreint de pays voisins;
- envisager l'organisation d'activités communes à moyen terme avec la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies (CEE/NU) (voir paragraphe 66 ci-dessous), en vue d'accroître la visibilité et l'impact des deux organisations qui sont deux des principaux acteurs européens dans le domaine des politiques du logement;
- étudier les possibilités de coopération avec les «responsables de liaison nationaux de l'Union européenne sur le logement» («*National Housing Focal Points*»), notamment concernant les statistiques de l'Union européenne en matière de logement, afin d'inclure les indicateurs de cohésion sociale dans ces statistiques;
- élaborer un cadre de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre et de l'impact des lignes directrices adoptées par le CS-LO.

61. Au cours de ses travaux, le CS-LO a trouvé de nombreux exemples indiquant qu'il existe une très grande interdépendance entre les politiques du logement et d'autres politiques relatives à l'accès aux droits sociaux tels que la protection sociale, l'emploi, la santé et l'éducation. Il conseille, par conséquent, au groupe de rédaction du rapport sur l'accès aux droits sociaux (CS-ASR) d'encourager, à travers le rapport, les pouvoirs publics, à tous les niveaux, à élaborer des approches intégrées concernant l'accès aux droits sociaux des catégories de personnes défavorisées, et de formuler des recommandations à cet effet.

62. Tous les membres du CS-LO apprécient grandement la participation des représentants des ONG aux travaux du groupe et souhaitent qu'elle se poursuive dans toutes les futures activités sur l'accès aux droits sociaux.

63. Les indicateurs de cohésion sociale, actuellement élaborés par la Division pour le développement de la cohésion sociale du Conseil de l'Europe, devraient inclure des indicateurs qui prennent en compte la situation du logement dans les Etats membres.

64. Le Conseil de l'Europe devrait poursuivre ses activités d'assistance dans le domaine du logement au niveau des Etats membres, mais également au niveau «sous-régional», en gardant à l'esprit l'amélioration de l'infrastructure sociale, en diminuant la discrimination et la ségrégation du logement, et en considérant la situation du logement des minorités, des réfugiés et des personnes déplacées, ceci éventuellement en coopération avec la Banque de développement du Conseil de l'Europe.

65. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe du Conseil de l'Europe devrait envisager de lancer des activités sur les aspects locaux et régionaux des politiques du logement, par l'intermédiaire, notamment, de ses commissions de la cohésion sociale de la chambre des pouvoirs locaux et de la chambre des régions.

66. Les résultats des travaux du CS-LO devraient être communiqués à la Commission des établissements humains de la CEE/NU afin de donner un prolongement aux contacts très utiles établis par le CS-LO. La Commission des établissements humains de la CEE/NU mène de très intéressants travaux sur les aspects économiques et techniques des politiques du logement, qui sont complémentaires des travaux du Conseil de l'Europe sur les aspects sociaux des politiques du logement.

67. Le Conseil de l'Europe devrait également envisager la possibilité de coopération avec le rapporteur spécial sur le droit au logement qui a été nommé récemment par le Haut-Commissariat aux réfugiés (HCR).

68. En ce qui concerne les informations sur la situation du logement dans les pays européens, le CS-LO recommande aux Etats membres du Conseil de l'Europe:

- que l'on améliore la comparabilité des statistiques de logement en vue de leur normalisation finale, sur la base de critères européens communs;
- si nécessaire, que les gouvernements trouvent des moyens de mieux informer les fonctionnaires et le grand public sur les accords internationaux en matière de logement dont leurs pays respectifs sont Parties contractantes (notamment sur l'article 31 de la Charte sociale européenne révisée).

Annexe III

Lignes directrices pour l'amélioration de l'accès à la protection sociale

Ces lignes directrices ont été élaborées par le Groupe de spécialistes sur l'accès à la protection sociale (CS-PS). Elles ont pour but de faciliter l'accès aux prestations sociales des personnes qui remplissent les conditions d'octroi de ces prestations mais qui rencontrent des difficultés pour faire valoir leurs droits. Elles ont aussi pour fonction de faciliter l'accès des personnes aux services sociaux. Elles sont fondées sur les principes généraux suivants:

- l'exercice d'un droit présuppose la connaissance de ce droit et la conscience d'être sujet de droit;
- l'accès effectif à la protection sociale doit être garanti à tous les ayants droit;
- les organismes de protection sociale et les services sociaux doivent être au service des ayants droit;
- une attention particulière doit être portée aux ayants droit les plus vulnérables;
- un véritable partenariat entre les organismes de protection sociale et les services sociaux d'une part et les différents acteurs de la société civile d'autre part est essentiel en vue d'améliorer l'accès à la protection sociale;
- une évaluation systématique de l'impact sur la lutte contre la pauvreté devrait être entreprise lors de modifications importantes de la législation en vigueur ou de l'introduction de nouvelles prestations.

I. Améliorer la communication et l'information concernant les droits, les prestations et les services

1. Le public devrait disposer de toute l'information nécessaire concernant les prestations sociales et les services sociaux; la diffusion de l'information devrait s'inscrire dans une politique performante d'information du public et une stratégie nationale d'information:

- la diffusion de l'information devrait viser tous les ayants droit et utiliser le maximum de canaux d'information (brochures adressées à toute la population, spots TV, mise à disposition de brochures dans certains lieux publics, numéros de téléphone gratuits, opérations «portes ouvertes», Internet, etc.);
- cette information devrait être accessible dans plusieurs langues (minorités nationales, travailleurs migrants);
- cette information devrait être adaptée aux personnes handicapées (personnes à mobilité réduite, malentendants, malvoyants);
- lorsque l'information est diffusée sous forme de brochures (documentation), elle devrait être rédigée dans un langage simple et précis et mise à jour régulièrement;
- une information à l'intention des relais (personnes proches des bénéficiaires potentiels) devrait être mise en place.

2. Les ayants droit devraient être en mesure d'exercer facilement leurs droits:

- les formulaires de demande de prestations devraient être concis, bien ciblés et faciles à remplir;

- le rôle de conseil des organismes de protection sociale devrait être encouragé, notamment en vue de remplir les formulaires de demande de prestations, si nécessaire en adoptant des approches pro-actives (centres de téléphonie à numéros gratuits, services ambulatoires);
 - le refus d'une prestation doit toujours être motivé de manière simple et compréhensible et indiquer les voies de recours;
 - la possibilité d'une explication orale devrait être proposée.
3. Les pouvoirs publics devraient porter une attention constante à la qualité et à l'efficacité de l'information:
- les prestataires de service devraient être formés aux relations humaines;
 - des enquêtes devraient être menées périodiquement pour connaître le degré de pénétration de l'information;
 - des enquêtes devraient être menées périodiquement pour connaître le degré de satisfaction des ayants droit;
 - des contrôles devraient être effectués pour vérifier que les bénéficiaires potentiels ont eu accès aux prestations, par exemple en comparant les prévisions budgétaires et les dépenses effectuées;
 - les personnes identifiées comme ne faisant pas usage de leurs droits devraient faire l'objet d'une démarche spécifique pour aller à leur rencontre.

II. Améliorer la gestion et l'organisation des fournisseurs de prestations et des services sociaux

1. La mise en place des organismes de protection sociale et des services sociaux devrait être adaptée aux besoins des ayants droit:
- la répartition des compétences entre différents organismes et services devrait être clairement établie et cette information communiquée à tous les organismes et services concernés;
 - les ayants droit devraient connaître l'existence des organismes de protection sociale et des services sociaux et leurs attributions respectives, le cas échéant par l'instauration du système de guichet unique (guichet social) ou d'autres mesures pour faciliter l'accès aux prestations sociales et aux services;
 - les organismes de protection sociale et les services sociaux devraient être particulièrement adaptés aux besoins des personnes en situation d'exclusion;
 - les locaux des organismes de protection sociale et des services sociaux devraient être accessibles à tous (personnes âgées, personnes handicapées, personnes avec jeunes enfants);
 - les horaires d'ouverture devraient être aménagés pour tenir compte des différents besoins des ayants droit;
 - des bureaux sociaux ambulants (*mobile social welfare offices*) devraient être mis en place si nécessaire;
 - les technologies de la communication, notamment les nouvelles technologies (Internet), devraient être mises à disposition et utilisées dans le but de faciliter l'accès aux prestations sociales et aux services sociaux, en particulier aux personnes vivant dans des régions difficiles d'accès (zones géographiques isolées, zones rurales).

2. Le fonctionnement des organismes de protection sociale et des services sociaux devrait être adapté aux besoins des ayants droit:

- les différents organismes et services devraient coopérer entre eux pour traiter les dossiers des ayants droit, tout en respectant la protection des données personnelles;
- l'accueil des ayants droit les plus vulnérables est déterminant, spécialement lors de leur première visite, car de cet accueil dépend leur confiance dans l'institution; dès lors, le personnel devrait être formé de manière à acquérir les compétences professionnelles et l'aptitude aux relations humaines nécessaires;
- la formation du personnel chargé de l'accueil devrait être particulièrement orientée sur l'aspect «anti-discrimination»; le personnel chargé de l'accueil devrait être particulièrement sensibilisé aux besoins des personnes en situation d'exclusion, ainsi qu'aux habitudes culturelles des migrants et des minorités avec lesquelles il est en contact;
- les organismes et les services sociaux devraient s'adjoindre les services d'interprètes et de médiateurs et, éventuellement, avoir recours à des personnes originaires des minorités ou des pays d'où proviennent les migrants, dans le but de faciliter la communication avec les ayants droit.

3. Les organismes de protection sociale et les services sociaux ont une responsabilité envers les ayants droit et devraient y être sensibilisés:

- les organismes de protection sociale et les services sociaux devraient, à cette fin, fonctionner de façon efficace, notamment en termes de respect des délais et de résultat;
- des mécanismes permettant d'évaluer si les organismes de protection sociale et les services sociaux remplissent effectivement leurs responsabilités devraient, à cet égard, être mis en place.

III. Améliorer le partenariat entre les organismes de protection sociale, les services sociaux, les ONG, et les autres acteurs de la société civile

Le partenariat doit être compris au sens large: partenariat avec des organisations représentant la société civile, les autorités locales, les partenaires sociaux et le secteur privé, et partenariat avec les ayants droit en vue de promouvoir la participation et l'autonomie (*empowerment*) de ces derniers.

1. La participation de tous les acteurs devrait être favorisée:

- la participation et l'expression des personnes en situation d'exclusion devraient être encouragées, notamment en ce qui concerne les politiques et les actions développées à leur égard;
- l'importance du bénévolat devrait être reconnue; les bénévoles sont des acteurs de terrain et il devrait être tenu compte de leur expérience lors de la mise en place de nouvelles mesures.

2. Le rôle des ONG et d'autres acteurs de la société civile devrait être reconnu et leur action soutenue:

- l'existence des ONG devrait être reconnue sur le plan juridique;

-
- l'activité des ONG et d'autres acteurs devrait être encouragée et soutenue mais leur rôle n'est pas de pallier les carences des organismes et des services sociaux;
 - l'expérience des ONG et d'autres acteurs, et notamment leur fonction de «signal d'alarme», devrait être prise en considération dans l'élaboration des politiques ayant pour but de garantir l'accès à la protection sociale.
3. Le partenariat avec les ONG et d'autres acteurs de la société devrait être encouragé:
- la coopération entre les organismes de protection sociale et les services sociaux, d'une part, et les ONG et autres acteurs de la société civile, d'autre part, devrait être encouragée; cela serait de nature à favoriser une interaction entre le système de protection sociale et le bénévolat;
 - la concertation de tous les partenaires lors des réformes des systèmes de protection sociale devrait être encouragée dans la mesure du possible;
 - les ONG et les autres acteurs devraient être reconnus en tant que partenaires dans la mise en œuvre et l'évaluation de mesures prises pour améliorer l'accès à la protection sociale.

Annexe IV

Lignes directrices relatives aux initiatives locales en matière d'emploi

Les lignes directrices suivantes, concernant les initiatives locales en matière d'emploi, ont été retenues par le Comité d'experts pour la promotion de l'accès à l'emploi (CS-EM):

Partenariats locaux

1. Il est essentiel d'avoir une vision plurielle et inclusive du partenariat dans les programmes locaux d'aide à l'emploi. Ces partenariats doivent faire intervenir un éventail d'organisations aussi large que possible, notamment l'administration régionale et locale, les organismes chargés du versement des prestations sociales, les organisations patronales et professionnelles, les syndicats, des ONG, des organisations représentant la société civile, mais aussi les chômeurs et les minorités ethniques.
2. Ces partenariats doivent tendre à promouvoir une politique d'intégration et de cohérence entre programmes nationaux, régionaux et locaux d'aide à la création d'emplois, notamment par la coordination des politiques de l'emploi et du travail et des entreprises, des infrastructures et du développement.
3. Un financement approprié et durable est indispensable au succès de tout partenariat local en matière d'emploi.

Egalité des chances entre les hommes et les femmes

4. L'égalité des chances entre hommes et femmes doit être intégrée à toutes les initiatives locales en matière d'emploi.
5. Si nécessaire, les femmes économiquement défavorisées, en particulier celles qui ont des responsabilités familiales ou d'autres personnes à charge, doivent pouvoir bénéficier d'une formation spéciale ou d'autres programmes d'aide conçus pour répondre à leur situation particulière, notamment des structures d'accueil de jour pour les enfants et d'autres structures d'aide qui soient de qualité, peu coûteuses et facilement accessibles.
6. Le travail doit être organisé de manière à permettre des aménagements pour les femmes et les hommes, tels que le travail à temps partiel ou des horaires flexibles, de manière à ce qu'ils puissent s'occuper plus facilement de leur famille ou des personnes à leur charge.

Non-discrimination envers les catégories défavorisées

7. L'accès et la participation à ces programmes d'emploi local doivent être exempts de toute discrimination fondée sur le handicap, l'appartenance ethnique, l'âge ou d'autres formes de discrimination.
8. Tout en adhérant au principe de non-discrimination, il est quelquefois nécessaire de favoriser certains groupes au moyen de programmes ciblés pour combattre leur chômage de longue durée.

9. Une politique d'égalité des chances en matière d'accès aux structures et services locaux – programmes de formation, conseil à l'emploi, logement, services sanitaires et sociaux, etc. – doit être systématiquement intégrée à la conception et à la mise en œuvre des initiatives locales en matière d'emploi.

Création d'entreprises

10. Pour tous ceux et celles qui souhaitent créer leur propre entreprise, il est indispensable de pouvoir bénéficier de conseils et de formations d'ordre professionnel, financier, légal, commercial et technique et d'une formation à la gestion du personnel afin d'avoir des chances de succès, ainsi que du soutien constant des organismes locaux et nationaux compétents. Ces aides devraient être mises à la disposition des entreprises naissantes, gratuitement ou pour un prix modique.

11. Des projets de type associatif doivent être tout particulièrement encouragés et soutenus, étant donné qu'ils sont souvent plus proches des réalités locales et peuvent répondre à des besoins des communautés locales non satisfaits par le secteur privé à but lucratif ou par les organisations du secteur public.

12. L'accès à un financement adéquat, peu onéreux et durable, est également essentiel au succès à long terme de toute entreprise. Ce financement doit être aisément accessible à ceux qui en ont besoin, qu'il provienne de sources publiques, de banques du secteur commercial ou de caisses de crédit mutuel, de sources non conventionnelles ou d'une combinaison de ces formes de financement.

13. Les nouveaux entrepreneurs doivent être sensibilisés à ces questions et avoir accès à une information sur leurs droits et obligations en matière de fiscalité, d'assurance sociale et de droit du travail.

14. Les programmes destinés aux entrepreneurs doivent faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation continus. De cette manière, il sera possible d'adapter les différentes approches et méthodes à des besoins et à des problèmes évolutifs, éventuellement de les appliquer ailleurs (effet multiplicateur). A défaut, il convient de procéder à une révision régulière de ces programmes pour vérifier leur efficacité et remédier rapidement aux problèmes ou déficiences éventuels.

Education, formation et apprentissage tout au long de la vie

15. Des actions de formation et de recyclage conçues en fonction des exigences du marché local de l'emploi sont une composante indispensable de toute initiative locale en matière d'emploi. Cependant, les politiques locales d'éducation et de formation ne sauraient être élaborées sans que soit prise en compte l'évolution de l'entreprise et, plus généralement, de la conjoncture économique. Par conséquent, dans le cadre de cette formation ou de ce recyclage, il convient de tenir compte de la nature changeante du travail; les politiques d'éducation et de formation doivent donc être inspirées par le souci de faire en sorte que les programmes apportent aux travailleurs des compétences techniques et entrepreneuriales qui soient également utilisables sur le marché du travail national et mondial.

16. A long terme, s'agissant de la nécessité d'assurer des emplois durables, il convient de renforcer la coopération au niveau local entre les établissements d'enseignement et de formation, les agences pour l'emploi, l'administration, les entreprises

et les représentants des partenaires sociaux lors de l'élaboration des politiques en matière d'éducation et de formation, compte tenu des ressources disponibles et des exigences du marché du travail à l'échelon local ou régional.

17. Tous les programmes d'éducation et de formation doivent comporter des modules d'acquisition de compétences personnelles et sociales, de techniques de recherche d'emploi et de planification et de promotion de carrière, conformément aux principes de «l'apprentissage tout au long de la vie» et de l'éducation non formelle.

18. La possibilité doit être donnée aux travailleurs de faire en sorte que leurs compétences et leurs qualifications soient toujours adaptées aux exigences d'un marché du travail en mutation. Il faut pour cela des politiques de formation au niveau national, soutenues par des partenariats locaux et par les entreprises locales. L'apprentissage tout au long de la vie est indispensable à ceux qui souhaitent suivre l'évolution constante de la technologie et des marchés.

19. Tous les programmes d'éducation et de formation doivent comporter un volet de «formation sur le tas» et d'expérience en milieu professionnel en vue de faciliter l'intégration ou la réinsertion dans la vie active.

20. Il est essentiel que les travaux d'intérêt public et d'emploi communautaire comportent un élément de formation afin que les participants aient la possibilité de trouver un autre emploi à la fin du programme.

Suivi et évaluation

21. Dans le cadre de l'élaboration d'un programme local d'aide à l'emploi, il convient de prévoir un système de suivi ayant fait l'objet d'un accord. Ce processus doit être basé sur des objectifs réalistes; il doit être mesurable et fournir des données et des informations qui apporteront une valeur ajoutée lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de programmes futurs. Il doit être intégré au processus d'élaboration des politiques.

22. Une procédure d'«étalonnage compétitif» (*benchmarking*) des résultats des évaluations par rapport à d'autres projets menés à l'échelon national ou international permettrait de recueillir des données utiles sur l'efficacité des programmes et d'aboutir à une utilisation plus efficace de ressources financières et humaines limitées.

23. Lors de l'évaluation des programmes locaux d'aide à l'emploi, il convient de demander l'avis des groupes cibles et des participants et de le prendre en compte pour juger de l'efficacité de ces programmes.

Annexe V

Recommandation Rec(2001)12 du Comité des Ministres aux Etats membres sur l'adaptation des services de soins de santé à la demande de soins et de services des personnes en situation marginale

*(adoptée par le Comité des Ministres, le 10 octobre 2001,
lors de la 768^e réunion des Délégués des Ministres)*

Le Comité des Ministres, conformément à l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe,

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une plus grande unité entre ses membres et que ce but peut être poursuivi, notamment, par l'adoption de règles communes dans le domaine de la santé;

Notant que le nombre de personnes vivant en situation marginale ne cesse de croître dans les Etats membres;

Considérant que les problèmes spécifiques aux personnes en situation marginale ont de graves répercussions sur la santé des intéressés et que cette situation devient un problème de santé publique de plus en plus important, ainsi qu'une charge lourde et coûteuse pour l'individu, la famille, la communauté et l'Etat;

Reconnaissant que, à cause de l'accroissement des inégalités en matière de santé constatées dans les pays d'Europe, toute politique pertinente et efficace doit tenir compte non seulement des problèmes de santé des personnes vivant dans des situations marginales, mais aussi de ceux des personnes vivant dans la précarité, la promotion de la santé étant l'un des principaux éléments d'une telle politique;

Notant qu'il est aujourd'hui largement établi que le stress psychologique que connaissent les personnes vivant dans cette précarité influe sur leur santé physique et mentale;

Reconnaissant la nécessité de politiques visant à prévenir les problèmes sanitaires des personnes en situation marginale, tout en tenant compte de la nécessité de protéger la vie privée de tous les intéressés, ainsi que de respecter la confidentialité;

Reconnaissant le droit des personnes se trouvant dans la précarité de vivre dans des conditions favorables à leur épanouissement sans avoir à subir une charge physique et psychologique excessive, l'isolement social, des affections psychosomatiques liées au stress et d'autres formes de handicap;

Rappelant l'article 11 de la Charte sociale européenne sur le droit à la protection de la santé et l'article 3 de la Convention sur les droits de l'homme et la biomédecine sur l'accès équitable aux soins de santé;

Renvoyant à la Charte de Ljubljana sur les réformes de santé (1994) et à la Déclaration de Copenhague sur la réduction des inégalités sociales dans le domaine de la santé (septembre 2000);

Tenant compte de la Recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres n° R (2000) 5 sur le développement de structures permettant la participation des

citoyens et des patients au processus décisionnel concernant les soins de santé, de la Recommandation n° R (97) 4 sur les moyens d'assurer et de promouvoir la santé de la famille monoparentale, et de la Recommandation n° R (98) 7 relative aux aspects éthiques et organisationnels des soins de santé en milieu pénitentiaire;

Conscient que les mesures visant à réduire l'incidence de problèmes sanitaires chez les personnes vivant dans la précarité au niveau primaire dépendent largement de la situation qui règne en dehors de la sphère normale d'activité des services sanitaires et sociaux;

Considérant que le but et le devoir de l'Etat et de la société sont d'influer sur les principales conditions sociales et économiques qui déterminent la santé et qui – en dernier ressort – provoquent l'altération de la santé des personnes en situation marginale;

Considérant qu'il est également de la responsabilité de l'Etat de garantir que les politiques de la santé seront développées de manière cohérente afin d'augmenter le potentiel de progrès en la matière et d'éviter les effets indésirables sur la santé;

Ayant à l'esprit le projet du Conseil de l'Europe sur la dignité humaine et l'exclusion sociale, ainsi que les propositions d'action adoptées à la Conférence d'Helsinki en 1998;

Ayant à l'esprit l'initiative de l'OMS relative au Partenariat en matière de santé et de pauvreté et connaissant la communication de la Commission européenne intitulée «Construire une Europe de l'inclusion» et le programme d'action de la Communauté visant à encourager la coopération entre Etats membres de l'Union européenne dans la lutte contre l'exclusion sociale;

Ayant à l'esprit la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,

Recommande aux gouvernements des Etats membres:

- i. d'adopter le cadre d'une politique cohérente et globale qui:
 - garantisse et favorise la santé des personnes vivant dans la précarité;
 - protège la dignité humaine et empêche l'exclusion sociale et la discrimination;
 - assure des environnements favorables à l'intégration sociale des personnes vivant dans des situations marginales ou dans la précarité;
- ii. de renforcer et d'appliquer leur législation afin d'assurer la protection des droits de l'homme, la solidarité sociale et l'équité;
- iii. d'améliorer la coopération multisectorielle afin d'augmenter la capacité qu'a leur système social de participer à la prévention des ennuis de santé des personnes vivant dans la précarité. Cette démarche devrait préciser clairement le rôle, les responsabilités et la coordination des divers organismes et institutions sociales concernés pour empêcher que ces personnes sombrent dans la marginalité;
- iv. de mettre en place des systèmes de santé généraux efficaces pour répondre de manière adéquate et à temps aux besoins en matière de santé afin de garantir l'équité, d'assurer l'égalité d'accès aux services de santé en tenant compte des besoins en matière de santé et des ressources disponibles, et de pouvoir identifier, évaluer et traiter les ennuis de santé des personnes vivant en situation marginale;

v. de prendre à cette fin, chaque fois qu'elles sont réalisables, les mesures présentées dans l'annexe à la présente recommandation.

Annexe à la Recommandation Rec(2001)12

I. Principes

Les gouvernements sont encouragés à mettre au point une politique d'action sociale et de santé dans le cadre des principes adoptés par l'Organisation mondiale de la santé à la Conférence d'Ottawa (1986), afin de prévenir les situations de précarité et de limiter ainsi les risques de sombrer dans la marginalité.

Lorsqu'ils adaptent les services de santé aux besoins des personnes vivant dans la marginalité ou la précarité, les gouvernements des Etats membres doivent avoir à l'esprit plusieurs principes:

1. La politique en la matière devrait être fondée sur les valeurs posées par le Conseil de l'Europe: droits de l'homme et droits des patients, dignité humaine, cohésion sociale, démocratie, équité, solidarité, égalité des chances entre les sexes, participation, liberté de choix équilibrée par l'obligation d'aider chacun à renforcer sa santé.

Pour être efficace, toute politique de la santé, particulièrement lorsqu'elle s'adresse aux besoins des personnes vivant dans la marginalité, devrait reposer sur une démarche intégrée et commencer par des mesures de protection sociale. Un revenu régulier minimum devrait être attribué à ces personnes.

2. L'un des meilleurs moyens (en dehors de l'élévation du niveau de vie) d'améliorer leur santé et de les empêcher de sombrer dans la marginalité est d'assurer à tous – quelle que soit la situation économique et juridique de chacun – l'égalité d'accès aux systèmes de protection sociale et de soins. Il s'agit, ce faisant, de tenir compte du fait que de nouveaux groupes et individus peuvent à tout moment se trouver plongés dans une situation marginale.

3. La prévention socio-économique du risque de sombrer dans la marginalité devrait devenir un objectif prioritaire des gouvernements et des sociétés.

4. Les politiques à long terme tendant à améliorer les conditions sociales et sanitaires des personnes vivant dans la marginalité ou la précarité ne peuvent être mises en œuvre sans la participation et l'accord des intéressés. Ces personnes devraient donc être considérées comme responsables et à même de prendre leurs responsabilités, et il faudrait les amener autant que possible à prendre part aux décisions les concernant.

5. Il faut également éviter la stigmatisation. Les Etats membres, qui travaillent dans une perspective à long terme, devraient s'efforcer de satisfaire les besoins des personnes vivant en situation marginale dans le cadre du système de santé existant. Ils devraient assurer à l'ensemble des citoyens l'égalité d'accès à leurs ressources nationales en matière de soins de santé. Il sera peut-être nécessaire d'instaurer une discrimination positive sous forme de mesures de soutien ciblées, limitées dans le temps et dans leur portée et pleinement intégrées aux services de santé ordinaires.

6. Il n'y a pas de maladie spécifique à la pauvreté. Les personnes vivant de façon marginale souffrent des mêmes maladies que le reste de la population, quoique proportionnellement davantage.
7. Les politiques sociales et sanitaires devraient avoir pour but de prévenir l'appauvrissement et la mauvaise santé, y compris lorsque ces derniers sont dus à des facteurs qui ne sont pas simplement sociaux et sanitaires. Toute politique devrait s'apprécier et s'évaluer en fonction de son incidence sur la cohésion sociale, l'exclusion sociale et la santé. Cela suppose une action intersectorielle et la nécessité de rendre compte de toute mesure, y compris dans les domaines économique et commercial, du point de vue de ses incidences sur le bien-être social, la santé, l'équité et la marginalisation.
8. Les systèmes de santé devraient reposer sur une équité garantissant l'accès aux soins en fonction des besoins et le financement de ces soins indépendamment des moyens financiers de chacun.
9. La prévention et la promotion de la santé des personnes qui vivent dans la marginalité ou la précarité ainsi que les soins de santé intéressant ces personnes devraient faire partie intégrante de la politique sociale et sanitaire nationale et locale.
10. Les enfants étant très vulnérables aux privations, les gouvernements des Etats membres devraient leur accorder une attention particulière et s'assurer qu'ils bénéficient d'une action préventive spécifique en matière sociale et sanitaire.
11. S'agissant de l'accès aux services de santé, les gouvernements devraient repérer les lacunes et les obstacles critiques de caractère juridique, social, économique, culturel, administratif ou matériel. Des programmes devraient être mis en œuvre afin de réduire ces lacunes et obstacles, qui ont souvent pour effet d'accroître les inégalités.
12. Il faudrait développer des politiques appropriées pour adapter le système de santé aux besoins des personnes vivant dans la marginalité ou la précarité. En élaborant et en appliquant ces politiques, il faut cependant tenir compte du rôle décisif de la société civile et des ONG dans la lutte contre les inégalités sociales.

II. Mise au point d'une politique sociale et sanitaire intégrée et cohérente

La mise au point d'une politique sociale et sanitaire intégrée dans le cadre de la Charte d'Ottawa comprend des mesures qui dépassent manifestement la capacité du seul secteur de la santé. («Les conditions et ressources fondamentales nécessaires à la santé sont la paix, le logement, l'éducation, l'alimentation, le revenu, un écosystème stable, des ressources durables, la justice sociale et l'équité. La promotion de la santé passe par la mise en œuvre d'une saine politique publique, la création d'environnements de soutien, le renforcement de l'action de la collectivité, le développement des aptitudes personnelles, la réorientation des services de santé.») Ces mesures doivent dépendre de conditions nationales et régionales et peuvent comprendre notamment ce qui suit:

- l'instruction obligatoire, notamment en matière d'éducation à la santé, dès le plus jeune âge;
- un environnement offrant des emplois et des activités professionnelles adaptés;

- un logement décent; et
- d'autres mesures garantissant une protection sociale satisfaisante.

Ces questions sont actuellement examinées par le Comité pour la cohésion sociale en vue de l'élaboration d'une recommandation générale sur l'accès aux biens et aux services sociaux.

Dans le domaine de la santé, le but prioritaire devrait être d'offrir une couverture universelle en rendant les services vraiment accessibles à quiconque.

La politique de santé devrait être formulée et mise en œuvre de façon à améliorer le régime de soins de santé primaires pour mieux répondre aux besoins des divers groupes socioculturels. Elle devrait aussi offrir à tous des services de qualité appropriée, y compris en vue de promouvoir la santé.

Un effort particulier est à accomplir pour élaborer une politique de santé préventive destinée aux personnes vulnérables, y compris les chômeurs et leur famille, les jeunes foyers monoparentaux, les handicapés, les réfugiés, les immigrés et les détenus. Il faut prêter une attention particulière aux affections mentales, qui frappent souvent les personnes socio-économiquement vulnérables, les pauvres et les exclus.

Les mesures de promotion de la santé devraient profiter aux marginaux, être planifiées en coopération avec eux et être acceptables par eux.

Bien que toutes les tranches d'âge doivent être prises pour groupes cibles, on prêtera une attention particulière au tout premier stade de la vie, entre la conception et l'âge scolaire.

Tous les enfants devraient se voir offrir une complète immunisation et le même accès aux services de santé pédiatrique. Toutes les femmes devraient recevoir des soins avant, pendant et après leur accouchement dans des services de santé appropriés.

Les services de dépistage et de rééducation devraient être mis à la disposition de toute personne, indépendamment de son statut socio-économique et culturel. Il faut rendre matériellement accessibles toutes les installations pour les personnes handicapées.

Tous les citoyens devraient avoir le même accès aux services curatifs, y compris les soins hospitaliers secondaires et tertiaires, alors que la plupart des marginaux se retrouvent généralement dans les services d'urgence.

III. *Elaboration de mesures spéciales pour garantir une plus grande équité*

Lorsqu'ils prennent et appliquent des mesures spéciales pour améliorer l'accès aux services de santé des personnes vivant dans la marginalité ou la précarité, les gouvernements devraient accorder une attention particulière aux risques de stigmatisation des intéressés. En outre, et parce que l'objectif est de donner à tous le même accès aux services de santé, des mesures de discrimination positive pourront être prises pour une période limitée et intégrées au système de santé ordinaire.

1. Accessibilité des services et programmes préventifs, promotionnels et curatifs en matière de santé

- Il faudrait établir des systèmes régionaux et locaux d'identification des personnes vivant dans la marginalité.
- Il convient de faire porter l'effort sur le réseau de soins de santé primaires pour offrir des services de santé financièrement abordables aux personnes vivant dans la marginalité.
- On devrait organiser les services de promotion et de prévention en matière de santé au niveau local, tout en mettant l'accent sur les activités qui consistent à aller vers les personnes vivant dans la marginalité.
- L'organisation et la fourniture de services de santé d'urgence ne devraient pas dépendre d'un paiement anticipé, mais devraient être garanties indépendamment de la capacité de payer ces services.
- Il convient d'encourager des modes d'organisation novateurs visant à accroître la souplesse de la fourniture des soins de santé (ajustement des heures d'ouverture, système de rendez-vous par téléphone, etc.).
- Des mesures particulières devraient être prises pour financer les services de santé de base offerts aux personnes vivant en situation illégale.
- Les personnes vivant dans la marginalité ou la précarité sont souvent mal informées. Il convient donc d'améliorer la communication pour les mettre au courant des programmes et services existants, ainsi que de la manière d'en bénéficier.
- Les professionnels de la santé devraient se faire les avocats des personnes vivant dans la marginalité, qui disposent en général d'un accès restreint aux services de santé. Cela pourrait consister à faire pression sur les pouvoirs publics, la classe politique et les organisations afin d'améliorer l'accès des intéressés aux services en question.
- Les soins de santé dispensés aux personnes se trouvant en situation illégale devraient l'être dans le respect de l'anonymat des intéressés.

2. Groupes particuliers

Les services de santé devraient être mis à la disposition de tout le monde, mais il faudrait prêter une attention particulière aux personnes vivant dans l'insécurité, afin d'éviter de les stigmatiser.

- Les femmes vivant dans la précarité présentent un taux élevé de naissances prématurées et de morbidité périnatale, elles devraient donc bénéficier d'une surveillance sociale et sanitaire spéciale pendant leur grossesse et la période périnatale.
- Les enfants qui présentent des facteurs de risque sociaux ou familiaux devraient recevoir une attention spéciale des services sociaux et sanitaires.
- Les familles qui présentent des facteurs de risque économiques ou sociaux devraient recevoir un soutien dans l'éducation de leurs enfants, l'accent étant mis sur les mesures qui profitent directement aux enfants concernés (bons d'enseignement, tickets de cantine, etc.).
- Des services sociaux et sanitaires spéciaux devraient être installés localement à l'intention des jeunes qui présentent des facteurs de risque familiaux ou sociaux, l'ac-

cent étant mis sur l'information relative aux questions suivantes: planning familial, MST, sida et séropositivité, accidents de la circulation, suicide, abus de drogue ou d'alcool, etc. Le bien-être physique et psychosocial des intéressés devrait faire l'objet d'une évaluation générale à intervalles réguliers.

- Les services sociaux et sanitaires devraient accorder une attention spéciale aux besoins des personnes handicapées, quelle que soit l'origine de leur handicap.
- Une attention particulière devrait être accordée aux besoins des personnes vivant dans la marginalité et présentant des maladies chroniques, ainsi que des pathologies métaboliques ou neurologiques.
- La médecine professionnelle est à développer dans les emplois dont les occupants sont particulièrement exposés.
- Les détenus et leurs enfants vivant dans des institutions collectives devraient bénéficier de services de santé d'une aussi bonne qualité qu'à l'extérieur de la prison.
- En ce qui concerne les groupes défavorisés de la population – dont les réfugiés, les immigrés de fraîche date et autres –, une attention particulière devrait être accordée à la dimension culturelle spécifique de la santé. Des professionnels de certains services sociaux ou sanitaires essentiels devraient avoir pour tâche de sensibiliser ces groupes.
- Les soins dispensés aux personnes âgées qui vivent dans la précarité sont à développer à l'intérieur de la collectivité par des travailleurs sociaux et sanitaires spécialement formés à cette tâche.
- Des services spécialisés devraient être disponibles pour les personnes alcooliques et les toxicomanes.

IV. Amélioration des connaissances sur la santé des personnes vivant dans la précarité

Les gouvernements devraient accorder une attention particulière à l'amélioration des connaissances sur la santé des personnes vivant dans la précarité. Il faut collecter à titre ordinaire des données normalisées, donc comparables, c'est-à-dire fondées sur des définitions communes. Les indicateurs sanitaires devraient être reliés aux indicateurs sociaux. Il convient de mettre au point un système de surveillance et de contrôle débouchant sur la publication régulière – annuelle, si possible – de rapports nationaux au niveau européen. Sont recommandées les mesures ci-après:

1. Système d'information

- Un observatoire de l'évolution sociale et sanitaire est à créer au niveau national ou régional afin de collecter, traiter et diffuser des informations fiables sur le statut social et sanitaire des personnes vivant dans la précarité.
- Parmi les données collectées à titre ordinaire devraient figurer des indicateurs sociaux et économiques, ainsi que des indicateurs de l'accessibilité des services de santé.
- Pour éviter la discrimination et assurer la protection des individus, l'anonymat des données devrait être pleinement respecté.
- Des enquêtes périodiques sont à conduire pour mieux évaluer l'usage des services destinés à traiter des problèmes spéciaux.

- Des conférences régionales et locales en matière sanitaire sont à organiser pour collecter et diffuser des informations.
- Des informations devraient être communiquées aux professionnels de la protection sociale et sanitaire et au grand public.
- Il convient d'identifier les réseaux existant déjà au sein de la collectivité afin de créer des environnements de soutien.

2. Recherche

Des programmes de recherche devraient être consacrés aux questions suivantes:

- Evaluation coût/utilité, coût/avantage et coût/efficacité des diverses actions et mesures sanitaires, l'objectif étant d'améliorer l'accès aux services de santé pour les personnes qui vivent dans la précarité.
- Sélection d'indicateurs pertinents pour la supervision et l'évaluation des mesures, programmes et activités.
- Statut et besoins sanitaires des personnes à risque et de celles qui vivent dans la marginalité.
- Enquêtes qualitatives sur la perception de la santé et ce qui empêche d'accéder aux soins de santé.
- Analyse longitudinale de la manière dont chaque individu sombre dans la marginalité et de ce qu'il fait pour en sortir.
- Statut et besoins des jeunes adultes en matière de santé.
- Différences de valeurs, réseaux de soutien social, expériences positives et négatives en rapport avec les services de soins de santé.
- Distance sociale entre divers groupes et les professionnels des soins de santé.
- Rôle et incidence des interventions d'ONG.
- Manières dont les installations de santé sont adaptées aux besoins des groupes marginaux.

V. *Changement de comportement des agents de l'administration et des services sanitaires et sociaux au niveau central et local*

Il est recommandé d'assister les fonctionnaires et les professionnels de la protection sanitaire et sociale au niveau des gouvernements et des collectivités locales afin d'adapter leurs réponses aux besoins de santé des personnes qui vivent dans la précarité.

1. Orientations

- Des lignes directrices sur la protection et la promotion de la santé des personnes vivant de façon marginale devraient être publiées. La formulation de ces lignes directrices doit s'appuyer sur un large consensus entre tous les partenaires potentiels lorsqu'il peut être recherché avec la collectivité concernée.
- La mise en œuvre de ces lignes directrices devrait reposer sur une démarche multisectorielle, et leur incidence est à surveiller et à évaluer de manière systématique.
- La réévaluation de l'interface entre les autorités de la santé et les services sociaux est à encourager.

- L'expérience des ONG et leurs capacités devraient être utilisées pour réaliser un programme sur le plan local.
- Des instruments devraient être élaborés et mis en œuvre pour faire participer les personnes vivant dans la précarité au processus de prise de décisions relatives à la conception et à l'organisation des services de santé.

2. Pratiques professionnelles

- Des réunions régulières sont à organiser au niveau local entre le personnel administratif, les professionnels de la protection sociale et sanitaire et les ONG, afin de trouver des réponses aux besoins de santé des groupes ou personnes vivant dans la marginalité.
- Des opportunités sont à créer pour les jeunes adultes en situation marginale afin de les préparer à travailler dans leur propre milieu.

3. Formation

- Des disciplines telles que la santé publique, l'épidémiologie (en particulier celle des maladies non contagieuses), la promotion de la santé, les sciences sociales et l'économie de la santé devraient occuper une place accrue dans les programmes de licence des professionnels de la santé et des travailleurs sociaux, et surtout dans le programme d'études des étudiants en médecine.
- Il faudrait appliquer les programmes de licence nationaux en insistant sur des manières spécifiques de traiter les groupes sociaux et individus vulnérables, les actions préventives, les stratégies de sensibilisation et les méthodes d'identification non discriminante des besoins de santé au niveau communautaire.
- Des programmes de formation sont à organiser pour le personnel de la santé et le personnel enseignant, aux fins de détection précoce des problèmes de santé à l'école.
- Des programmes spéciaux sont à élaborer pour les personnels social, sanitaire et enseignant, afin d'attirer leur attention sur les besoins particuliers des pauvres, des chômeurs, des réfugiés, etc.
- Les professionnels de terrain et les ONG devraient être encouragés à jouer un rôle important dans ces programmes de formation.

Annexe VI

Composition du Groupe CS-ASR*

M. Jean-Michel Belorgey
Conseiller d'Etat
Responsable de la Cellule de coopération internationale
Section du rapport et des études
Conseil d'Etat
Paris
France

M. Willy Cassiers
Assistant
Centre interdisciplinaire droits fondamentaux et lien social
Facultés universitaire Notre-Dame
Namur
Belgique

M^{me} Mary Daly
Professor
School of Sociology and Social Policy
Queens University
Belfast
Irlande du Nord

M. François Paul Debionne
ATD-Quart Monde
Délégué adjoint auprès du Conseil de l'Europe
Responsable du regroupement santé
Strasbourg
France

M. Joe Gerada
Chief Executive Officer APPOGG for Children, Families and the Community
Floriana Vlt
Malte

M^{me} Srna Mandic
International Relations Department – Faculty for Social Sciences
Institute for Social Sciences
Ljubljana
Slovénie

M. Peter Melvyn
European Centre for Social Welfare Policy and Research
Vienna
Autriche

* Par ordre alphabétique.

M. M. Michel Mercadie
Vice-Président
Fédération européenne des associations travaillant avec les sans-abri (FEANTSA)
Bruxelles
Belgique

M. Christopher Murray
Head of Customer Information
Department of Social, Community and Family Affairs
Dublin
Irlande

M. Kevin O'Kelly
Research Manager
European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions
Dublin
Irlande

M^{me} Annelise Oeschger
ATD-Quart Monde
Déléguée auprès du Conseil de l'Europe
Freiburg
Allemagne

M. Antonas Pimpe
Chief Deputy of Labour Market and equal opportunities division
Ministry of Social Security and Labour
Vilnius
Lituanie

M. Ivan Tosics
Metropolitan Research Institut
Budapest
Hongrie

Ms Gunilla Zackari
Ministry of Education and Science
Stockholm
Suède

Sources

Banque mondiale (1996), *Rapport sur le développement dans le monde: de l'économie planifiée à l'économie de marché*, 1996, Washington DC: Banque mondiale.

Béland, D. et Hansen, R. (2000), «Reforming the French welfare state: solidarity, social exclusion and the three crises of citizenship», in *West European Politics*, vol. 23, n° 1, p. 47 à 64.

BIPE (2001), *European public policy concerning access to housing*, Boulogne-Billancourt: BIPE.

Borchert, J. (1995), *Die konservative Transformation des Wohlfahrtsstaates*, Francfort-sur-le-Main: Campus.

Bubnov-Skoberne, A. (2001), «La Protection des droits sociaux fondamentaux dans les Etats associés: l'exemple de la Slovénie», in *La Protection des droits fondamentaux en Europe par la Charte sociale européenne*, Strasbourg: Cahiers de la Charte sociale, n° 11.

Castel, R. (1995), *Les Métamorphoses de la question sociale*, Paris: Fayard.

Comité des sages (1996), *For a Europe of civic and social rights*, Bruxelles/Luxembourg: Direction générale Emploi et Affaires sociales.

Comité européen pour la cohésion sociale (CDCS) (2000)

Commission européenne (1999), *Affirmation des droits fondamentaux dans l'Union européenne – Il est temps d'agir, rapport du Groupe d'experts sur les droits fondamentaux*, Bruxelles: Commission européenne.

Commission européenne (2001), *La Situation sociale dans l'Union européenne 2001*, Luxembourg: Eurostat.

Conseil de l'Union européenne (2000), *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, Luxembourg: Conseil «Affaires générales».

Conseil de l'Union européenne (2001a), *Rapport annuel de l'Union européenne sur les droits de l'homme*, Luxembourg: Conseil «Affaires générales».

Conseil de l'Union européenne (2001b), *Projet de rapport conjoint sur l'inclusion sociale*, Bruxelles: Conseil de l'Union européenne.

Daly, M. (1997), «Welfare states under pressure: cash benefits in European welfare states over the last ten years», in *Journal of European Social Policy*, vol. 7, n° 2, p. 129 à 146.

Deacon, B. (2000), «Eastern European welfare states: the impact of the politics of globalization», in *Journal of European Social Policy*, vol. 10, n° 2, p. 146 à 161.

Donnelly, J. (1994), «Human rights in the new world order: implications for a new Europe», in Forsythe, D.P. (ed) *Human rights in the new Europe*, Lincoln: University of Nebraska Press.

- Duffy, K. (1998), *Projet Dignité humaine et exclusion sociale – Opportunité et risque: les tendances de l'exclusion sociale en Europe*, Strasbourg: Conseil de l'Europe.
- Eide, A. (1995a), «Economic, social and cultural rights as human rights», in Eide, A., Krause, K. et Rosas A. (eds.), *Economic, social and cultural rights: a textbook*, Dordrecht: Martinus Nijhoff.
- Eide, A. (1995b), «Cultural rights as individual human rights», in Eide, A., Krause, K. et Rosas, A. (eds), *Economic, social and cultural rights: a textbook*, Dordrecht: Martinus Nijhoff.
- Eide, A., Krause, K. et Rosas, A. (eds) (1995), *Economic, social and cultural rights: a textbook*, Dordrecht: Martinus Nijhoff.
- Ferrera, M. et Rhodes, M. (2000), «Building a sustainable welfare state», in *West European Politics*, vol. 23, n° 2, p. 257 à 282.
- Fitzpatrick, B. (2001), «Le Système européen de protection des droits sociaux fondamentaux», in *La Protection des droits fondamentaux en Europe par la Charte sociale européenne*, Strasbourg: Cahiers de la Charte sociale, n° 11.
- http://www.odci.gov/cia/publications/factbook/fields/population_below_poverty_line.html.
- Marshall, T.H. (1965), *Class, citizenship and social development*, Garden City, NY: Anchor Books.
- Milanovic, B. (1998), *Income, inequality and poverty during the transition from planned to market economy*, Washington, DC: Banque mondiale.
- OCDE (2001), *Local partnerships for better governance*, Paris: OCDE.
- Pascall, G. et Manning, N. (2000), «Gender and social policy: comparing welfare states in central and eastern Europe and the former Soviet Union», in *Journal of European Social Policy*, vol. 10, n° 3, p. 240 à 266.
- Paugam, S. (éd.) (1996), *L'Exclusion: l'état des savoirs*, Paris: La Découverte.
- Phillips, A. (1999), *Which equalities matter?*, Cambridge: Polity Press.
- Pillinger, J. (2001), *Quality in social public services*, Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Plant, R. (1992), «Citizenship, rights and welfare», in Coote, A. (ed.) *The welfare of citizens: developing new social rights*, Londres: IPPR/Rivers Oram Press.
- Pnud, bureau régional pour l'Europe et la CEI (1998), *Poverty in transition?*, New York: Pnud.
- Présidence irlandaise/Conseil de l'Europe (2000), «Towards social development for all: a European strategy based on co-operation and partnership», Strasbourg: Conseil de l'Europe.
- Rosas, A. (1995), «So-called rights of the third generation», in Eide, A., Krause, K., and Rosas, A. (eds) *Economic, social and cultural rights: a textbook*, Dordrecht: Martinus Nijhoff, p. 243 à 245.

Sano, H.O. (1999), «Development and human rights: The necessary, but partial integration of human rights and development», *Human Rights Quarterly*, vol. 21, p. 734 à 752.

Scott, C. (1999), «Reaching beyond (without abandoning) the category of 'economic, social and cultural rights'», in *Human Rights Quarterly*, vol. 21, p. 633 à 660.

Standing, G. (1998), «Societal impoverishment: The challenge for Russian social policy», in *Journal of European Social Policy*, vol. 8, n° 1, p. 23 à 42.

Sykes, R., Palier, B. et Prior, P.M. (eds) (2001), *Globalization and European welfare States*, Basingstoke: Palgrave.

Therborn, G. (1995), *European modernity and beyond: the trajectory of European societies 1945-2000*, Londres: Sage.

Van Steenberghe, B. (ed.), *The condition of citizenship*, Londres: Sage.

Sales agents for publications of the Council of Europe

Agents de vente des publications du Conseil de l'Europe

AUSTRALIA/AUSTRALIE

Hunter Publications, 58A, Gipps Street
AUS-3066 COLLINGWOOD, Victoria
Tel.: (61) 3 9417 5361
Fax: (61) 3 9419 7154
E-mail: Sales@hunter-pubs.com.au
<http://www.hunter-pubs.com.au>

BELGIUM/BELGIQUE

La Librairie européenne SA
50, avenue A. Jonnart
B-1200 BRUXELLES 20
Tel.: (32) 2 734 0281
Fax: (32) 2 735 0860
E-mail: info@libeurop.be
<http://www.libeurop.be>

Jean de Lannoy
202, avenue du Roi
B-1190 BRUXELLES
Tel.: (32) 2 538 4308
Fax: (32) 2 538 0841
E-mail: jean.de.lannoy@euronet.be
<http://www.jean-de-lannoy.be>

CANADA

Renouf Publishing Company Limited
5369 Chemin Canotek Road
CDN-OTTAWA, Ontario, K1J 9J3
Tel.: (1) 613 745 2665
Fax: (1) 613 745 7660
E-mail: order.dept@renoufbooks.com
<http://www.renoufbooks.com>

CZECH REPUBLIC/ RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Suweco Cz Dovož Tisku Praha
Ceskomoravska 21
CZ-18021 PRAHA 9
Tel.: (420) 2 660 35 364
Fax: (420) 2 683 30 42
E-mail: import@suweco.cz

DENMARK/DANEMARK

GAD Direct
Fiolstaede 31-33
DK-1171 COPENHAGEN K
Tel.: (45) 33 13 72 33
Fax: (45) 33 12 54 94
E-mail: info@gadirect.dk

FINLAND/FINLANDE

Akateeminen Kirjakauppa
Keskuskatu 1, PO Box 218
FIN-00381 HELSINKI
Tel.: (358) 9 121 41
Fax: (358) 9 121 4450
E-mail: akatilaus@stockmann.fi
<http://www.akatilaus.akateeminen.com>

FRANCE

La Documentation française
(Diffusion/Vente France entière)
124, rue H. Barbusse
F-93308 AUBERVILLIERS Cedex
Tel.: (33) 01 40 15 70 00
Fax: (33) 01 40 15 68 00
E-mail: commandes.vel@ladocfrancaise.gouv.fr
<http://www.ladocfrancaise.gouv.fr>

Librairie Kléber (Vente Strasbourg)
Palais de l'Europe
F-67075 STRASBOURG Cedex
Fax: (33) 03 88 52 91 21
E-mail: librairie.kleber@coe.int

GERMANY/ALLEMAGNE

AUSTRIA/AUTRICHE
UNO Verlag
Am Hofgarten 10
D-53113 BONN
Tel.: (49) 2 28 94 90 20
Fax: (49) 2 28 94 90 222
E-mail: bestellung@uno-verlag.de
<http://www.uno-verlag.de>

GREECE/GRÈCE

Librairie Kauffmann
28, rue Stadiou
GR-ATHINAI 10564
Tel.: (30) 1 32 22 160
Fax: (30) 1 32 30 320
E-mail: ord@otenet.gr

HUNGARY/HONGRIE

Euro Info Service
Hungexpo Europa Kozpont ter 1
H-1101 BUDAPEST
Tel.: (361) 264 8270
Fax: (361) 264 8271
E-mail: euroinfo@euroinfo.hu
<http://www.euroinfo.hu>

ITALY/ITALIE

Libreria Commissionaria Sansoni
Via Duca di Calabria 1/1, CP 552
I-50125 FIRENZE
Tel.: (39) 556 4831
Fax: (39) 556 41257
E-mail: licosa@licosa.com
<http://www.licosa.com>

NETHERLANDS/PAYS-BAS

De Lindeboom Internationale Publikaties
PO Box 202, MA de Ruyterstraat 20 A
NL-7480 AE HAAKSBERGEN
Tel.: (31) 53 574 0004
Fax: (31) 53 572 9296
E-mail: lindeboo@worldonline.nl
<http://home-1-worldonline.nl/~lindeboo/>

NORWAY/NORVÈGE

Akademika, A/S Universitetsbokhandel
PO Box 84, Blindern
N-0314 OSLO
Tel.: (47) 22 85 30 30
Fax: (47) 23 12 24 20

POLAND/POLOGNE

Główna Księgarnia Naukowa
im. B. Prusa
Krakowskie Przedmiescie 7
PL-00-068 WARSZAWA
Tel.: (48) 29 22 66
Fax: (48) 22 26 64 49
E-mail: inter@internews.com.pl
<http://www.internews.com.pl>

PORTUGAL

Livraria Portugal
Rua do Carmo, 70
P-1200 LISBOA
Tel.: (351) 13 47 49 82
Fax: (351) 13 47 02 64
E-mail: liv.portugal@mail.telepac.pt

SPAIN/ESPAGNE

Mundi-Prensa Libros SA
Castelló 37
E-28001 MADRID
Tel.: (34) 914 36 37 00
Fax: (34) 915 75 39 98
E-mail: libreria@mundiprensa.es
<http://www.mundiprensa.com>

SWITZERLAND/SUISSE

BERSY
Route de Monteiller
CH-1965 SAVIESE
Tel.: (41) 27 395 53 33
Fax: (41) 27 395 53 34
E-mail: jprausis@netplus.ch

Adeco – Van Diermen
Chemin du Lacuez 41
CH-1807 BLONAY
Tel.: (41) 21 943 26 73
Fax: (41) 21 943 36 05
E-mail: info@adeco.org

UNITED KINGDOM/ROYAUME-UNI

TSO (formerly HMSO)
51 Nine Elms Lane
GB-LONDON SW8 5DR
Tel.: (44) 207 873 8372
Fax: (44) 207 873 8200
E-mail: customer.services@theso.co.uk
<http://www.the-stationery-office.co.uk>
<http://www.itsofficial.net>

UNITED STATES and CANADA/ ÉTATS-UNIS et CANADA

Manhattan Publishing Company
468 Albany Post Road, PO Box 850
CROTON-ON-HUDSON,
NY 10520, USA
Tel.: (1) 914 271 5194
Fax: (1) 914 271 5856
E-mail: Info@manhattanpublishing.com
<http://www.manhattanpublishing.com>

Council of Europe Publishing/Éditions du Conseil de l'Europe

F-67075 Strasbourg Cedex

Tel.: (33) 03 88 41 25 81 – Fax: (33) 03 88 41 39 10 – E-mail: publishing@coe.int – Website: <http://book.coe.int>

