

Contribution du collectif *Alerte*

Pour la participation de tous : lutter contre la pauvreté et l'exclusion : une priorité nationale

ALERTE
Grande Cause Nationale 1994

REÇU- 3 AVR. 1996

POUR LA PARTICIPATION DE TOUS

**LUTTER CONTRE LA PAUVRETE ET L'EXCLUSION :
UNE PRIORITE NATIONALE**

MARS 1996

**Propositions
de la Commission Interassociative "Lutte contre la Pauvreté et l'Exclusion"
de l'UNIOPSS**

POUR LA PARTICIPATION DE TOUS

Lutter contre la pauvreté et l'exclusion : une priorité nationale

PRÉAMBULE

Les enjeux

⇒ **Permettre la participation de tous et le développement de chacun**

Il s'agit de permettre la contribution de tous à la vie économique, sociale, culturelle et politique, chacun étant acteur du développement. Le fonctionnement même de la démocratie est ici en jeu puisqu'elle suppose la participation de tous à la vie de la cité.

Notre société doit affirmer sa confiance dans la capacité de construire de chacun et refuser d'enfermer certains dans une logique d'assistance.

Notre société doit en même temps "assurer à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement" comme l'affirme le préambule de la Constitution française.

⇒ **Permettre l'accès de tous aux droits de tous.**

Notre société doit refuser de mettre en place des droits au rabais marginalisants et stigmatisants. L'application des mêmes droits pour tous et le respect de ces droits sont le signe et le gage de l'accès à la pleine citoyenneté pour chacun.

⇒ **Prévenir l'exclusion et la pauvreté et promouvoir un meilleur partage des activités et des richesses pour permettre la promotion de tous.**

Nos principes

▪ *L'échange et non la dépendance, le partage et non le parcage.*

Le plein épanouissement des hommes provient de la réciprocité. Ce n'est ni ce qu'on donne ni ce qu'on reçoit qui grandit mais ce qu'on partage volontairement. Les associations appellent à promouvoir tout ce qui offre des capacités d'échanger.

Les personnes en situation d'exclusion sont porteuses de projets et d'initiatives, à même de susciter la création de nouvelles entreprises, capables d'entrer dans un emploi et dans un processus qualifiant mais cela nécessite un autre regard, un autre environnement (qui suppose un changement des habitudes administratives et des pratiques bancaires et un positionnement différent des entreprises) - un environnement qui facilite les initiatives et qui donne les moyens et le temps de l'accompagnement en fonction des besoins.

▪ *Un développement personnel qui s'enrichit de multiples dimensions.*

Il est nécessaire de prendre en compte la globalité de l'individu dont le plein épanouissement tient au croisement de divers besoins qui interfèrent en permanence et qui sont d'ordre physiologique (se loger, se nourrir, se soigner, se vêtir), d'ordre psychologique et social (être reconnu, entretenir les relations et les amitiés de son choix...), d'ordre éducatif et culturel (devenir autonome en développant ses propres compétences...), ou encore d'ordre économique et politique (être acteur de sa propre vie, recevoir une rémunération décente et équitable de son activité, participer aux choix pour les orientations tant nationales que locales du pays, etc.).

▪ *Un développement social qui englobe la notion de développement économique.*

Capable de stimuler la création de richesses, le marché ne préjuge pas de leur usage et de leur redistribution. Il a fait la preuve de ses limites comme seule force d'intégration. Il importe aujourd'hui de faire de la rentabilité financière un moyen et non pas une fin au service d'un meilleur partage des activités et des richesses.

Conditions de mise en oeuvre d'une lutte en profondeur contre la pauvreté et l'exclusion.

▪ **Toute la société doit être mobilisée** : rien ne se fera sans changement de regard, sans échange, et sans volonté que chacun puisse trouver sa place. Cela nécessite la formation, la coopération et un autre mode de fonctionnement de tous : citoyens, associations, entreprises, syndicats, organismes sociaux, banques, administrations, collectivités territoriales, Etat.

▪ **L'Etat doit exercer pleinement son rôle de pilote** par la définition d'orientation et la mise en cohérence des actions. Il doit jouer un **rôle d'initiateur** afin de favoriser la mobilisation de l'ensemble de la société. Il doit assurer également **un rôle de soutien et d'accompagnement des initiatives** qui concourent à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion en contribuant au développement économique et social (initiatives des collectivités locales, des associations, des partenaires sociaux, des citoyens d'un quartier, etc...). Il doit **en même temps jouer pleinement son rôle de garant en veillant au respect des droits de tous**. Il s'agit de garantir l'universalité du droit, d'assurer l'effectivité du droit existant et de dire le droit là où il est insuffisant.

L'action de l'Etat doit être une action multidimensionnelle qui assigne à chaque politique sectorielle ou structurelle une finalité de prévention et de lutte contre l'exclusion car l'exclusion est un phénomène complexe et multidimensionnel qui ne peut se traiter à la marge ou en soi mais suppose que la lutte contre l'exclusion soit intégrée comme une priorité.

L'action de l'Etat doit **s'inscrire dans la durée**. La politique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion exige des réponses à long terme et un engagement durable de tous pour permettre la prévention des situations d'exclusion et des processus excluants et la promotion des personnes.

L'action de l'Etat doit **s'appuyer sur une plus grande expression des personnes** en situation d'exclusion, sur une **meilleure connaissance** des situations et des processus de pauvreté et d'exclusion et sur une **meilleure évaluation** de l'impact des politiques mises en place en terme de pauvreté et d'exclusion.

Cette politique ne pourra être mise en oeuvre sans **débloquer les moyens budgétaires, législatifs, réglementaires et humains à la hauteur des enjeux.**

Attentes et propositions des associations

C'est pour répondre à ces enjeux de taille et sur la base des principes qui viennent d'être rappelés que les associations de solidarité appellent à **faire de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion une priorité nationale.**

Depuis plus de 10 ans, l'UNIOPSS a pris l'initiative de réunir régulièrement les principales associations et fédérations nationales directement concernées par les actions de lutte contre la pauvreté et l'exclusion afin de développer entre elles une meilleure (re)connaissance mutuelle, une capacité d'évaluation interassociative des situations et des réponses apportées ainsi qu'une force de propositions et d'interpellation commune en direction des pouvoirs publics et de l'ensemble des citoyens. Ainsi s'est constituée, avec des associations membres ou non de l'UNIOPSS, la Commission "Lutte contre la Pauvreté et l'Exclusion" présidée par M. François BLOCH-LAINE.

En 1994, 30 de ces associations de solidarité ont mené campagne commune avec l'appui du label Grande Cause Nationale que leur avait accordé collectivement le Premier Ministre. Cette campagne d'ALERTE, de mobilisation de l'ensemble de la société s'est exprimée à travers une action médiatique à l'automne 1994 et a abouti à la proposition d'un pacte contre la pauvreté et l'exclusion. Ce pacte qui appelait à l'engagement de tous les acteurs de la société (citoyens, associations, média, entreprises, organismes sociaux, collectivités territoriales et Etat) a été présenté à la presse en mars 1995.

Un an après la présentation de ce Pacte, les associations membres de la Commission "Lutte contre la Pauvreté et l'Exclusion" de l'UNIOPSS présentent les constats et propositions détaillées dont les pouvoirs publics doivent s'emparer pour mener une véritable stratégie de lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

Les associations ont ainsi avancé des propositions concrètes d'engagement de l'Etat sur les axes suivants :

- Dispositif institutionnel (et ressources)
- Santé
- Emploi
- Enfance et famille
- Habitat-Logement
- Jeunes
- Culture-Formation-Expression
- Réponses à l'urgence

pour que soit garantie à tous, y compris les plus démunis, la possibilité de se faire entendre et de trouver leur place au coeur de l'ensemble des décisions qui engagent leur avenir et celui de toute la société,

pour que soient favorisées puissamment les initiatives et les dynamiques menées avec les personnes exclues elles-mêmes pour vaincre l'exclusion,

pour que soit rendu effectif pour chacun l'accès aux droits de tous : l'éducation et la culture, un logement digne et durable, une véritable activité professionnelle conférant un statut, des ressources permettant l'autonomie et la promotion, des soins médicaux de qualité,

et pour que soient contrariés les égoïsmes et les rejets à tous les niveaux et que soient assurées des réponses durables de lutte contre les mécanismes profonds de l'exclusion dans toutes les politiques publiques.

La nécessaire transformation du DISPOSITIF INSTITUTIONNEL de lutte contre la pauvreté et l'exclusion

Enjeu

Les situations de pauvreté et d'exclusion sociale revêtant un caractère multidimensionnel, seul un dispositif institutionnel durable et décloisonné sera de nature à apporter des réponses réellement efficaces pour les conjurer.

Constat :

Trois perversions et six déficits :

▪ Les perversions

☞ Les dispositifs actuels concourant à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion constituent "une politique en mille feuille" aussi bien au niveau national qu'au niveau local. On a ajouté, année après année, des dispositifs sectoriels nouveaux prétendant pour chacun s'insérer dans une stratégie intégrée et en partenariat avec ceux qui précèdent. En réalité cette stratégie est pratiquement impossible sauf à dépenser une énergie considérable.

☞ Plutôt que de rendre effectif pour chacun l'accès aux droits existants, une "mauvaise tentation" est trop souvent éprouvée par les pouvoirs publics de créer des droits marginalisant, plus ou moins au rabais, pour les pauvres et les exclus.

☞ Les associations sont trop souvent plus considérées comme des sous-traitantes des dispositifs mis en place par les pouvoirs publics que comme des acteurs sociaux dont les initiatives, les propositions et analyses doivent être prises en compte dans l'élaboration et la mise en oeuvre des réponses publiques aux situations de pauvreté et d'exclusion.

▪ Les déficits

☞ L'ampleur, l'évolution et la nature des situations de pauvreté et d'exclusion sociale souffrent d'un grave déficit de connaissance (par les autorités publiques de notre pays) faute d'une bonne

organisation de la collecte et du traitement des statistiques ainsi que du dispositif d'enquête nécessaire.

⇒ L'évaluation de l'impact social des lois, réglementations et procédures administratives sur les situations de pauvreté et d'exclusion souffre également d'un grave déficit.

⇒ Il en est de même de la représentation des personnes victimes ou menacées d'exclusion sociale dans les instances où se définissent des orientations et des décisions les concernant.

⇒ Les aides et interventions délivrées par les administrations (guichets et services divers...) sont trop souvent cloisonnées et souffrent de discontinuité les unes par rapport aux autres engendrant une grande perte d'efficacité.

⇒ Les plus démunis n'ont pas un accès satisfaisant à l'ensemble de la palette des droits offerts (manque d'information, complexité des procédures, temps administratifs ne correspondant pas aux rythmes sociaux, arbitraires administratifs, absence d'aide au remplissage des formulaires et à la recherche des justificatifs demandés...). Ils ne peuvent en conséquence mobiliser convenablement leur pleine capacité au sortir de l'exclusion.

⇒ On ne sort pas seul de l'exclusion sociale. Les publics en difficulté ont besoin, plus que d'autres, d'un accompagnement pour les aider à retrouver dignité et citoyenneté. L'accompagnement social, bien que prévu dans un certain nombre de dispositifs (logement, emploi, RMI...), non seulement ne peut être mobilisé par l'ensemble des populations bénéficiaires de minima sociaux, mais reste également souvent trop aléatoire ou trop restrictif.

Demandes

➤ **Transformer le pilotage et l'impulsion du dispositif institutionnel**

- Créer un comité interministériel permanent de lutte contre la pauvreté et l'exclusion
- Elargir la composition et accroître les moyens du CNLE
- Donner une base juridique à des pactes locaux contre la pauvreté et l'exclusion, reposant sur une contractualisation d'initiatives et d'interventions conjointes de tous les acteurs concernés (associations, entreprises, organismes sociaux, services publics, administrations...) avec le concours financier de l'Etat et des collectivités territoriales
- Assurer la stabilité de la réglementation : pas de modification sans évaluation préalable
- Etablir une programmation pluriannuelle des engagements de l'Etat
- Clarifier les financements (pas de transfert de charges sans transfert de ressources)

- Clarifier les responsabilités : définir un seul pilote responsable à l'échelon local de la mise en oeuvre de chaque pratique
- Créer une cellule unique de coordination auprès du Préfet
- Moduler les dotations de l'Etat en faveur des collectivités qui ont une politique dynamique
- Inscrire la dimension de la lutte contre l'exclusion dans les prochains contrats de plan, dans les procédures d'aménagement du territoire, dans la décentralisation de la formation professionnelle et dans la tutelle des organismes sociaux
- Organiser au niveau de chaque bassin d'emploi et d'habitat l'impulsion d'une politique locale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion
- Mettre en oeuvre des contrats pluriannuels d'objectif avec les associations.

➤ Développer l'évaluation et l'observation

- Créer une mission nationale permanente d'observation de l'exclusion, de la pauvreté et des politiques d'insertion et favoriser à l'échelon régional et départemental avec le concours des régions et des départements l'instauration de mission régionale et départementale
- Réaliser, avant l'adoption de tout texte législatif ou réglementaire, une étude d'impact social sur ses effets sur les populations en difficulté
- Evaluer chaque année les dispositifs publics ayant une incidence sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

➤ Promouvoir l'expression des personnes et groupes en situation de pauvreté et d'exclusion

- Généraliser la création de comités d'usagers auprès des organes administratifs locaux en charge de la mise en oeuvre des droits
- Assurer la représentation des associations de défense des personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale dans les organismes consultatifs généraux (CES, CESR) et les instances publiques ayant une incidence sur les situations de pauvreté et d'exclusion (ASSEDIC, ANPE, FSL, CLI, CDI...)
- Modifier le code électoral pour permettre le droit de vote des personnes sans domicile fixe.
- Instituer un "chèque associatif" pour tous les bénéficiaires de minima sociaux.

➤ Accès aux droits et mobilisation des soutiens nécessaires

- Rendre responsable tout service public du bon traitement (délais) et de la transmission des dossiers (guichet unique interne)
- Créer des lieux d'information inter-administratifs
- Renforcer les mesures qui encouragent les personnels les plus qualifiés et expérimentés à s'investir dans les zones géographiques défavorisées
- Introduire dans les programmes de formation initiale et continue des professionnels susceptibles d'être en contact avec les populations en difficulté (enseignants, personnes de justice, policiers, professionnels de santé, travailleurs sociaux...) un enseignement leur

permettant de mieux connaître et prendre en compte les réalités de la pauvreté et de l'exclusion sociale

- Apporter à ceux qui ne peuvent accéder aux moyens de subsistance des ressources leur assurant une vie décente et se mobiliser dans le même temps pour permettre la participation sociale, économique et culturelle de tous.
- Rendre impossibles les chutes brutales de ressources liées à des changements de situation administrative
- Introduire des dispositifs accompagnant les ruptures financières : faillite civile, garantie d'accès à l'énergie et à l'eau...
- Obliger fermement toutes les administrations et services publics à motiver précisément tout refus d'accès à un droit ouvert et à donner toutes les informations utiles pour faciliter un éventuel recours
- Généraliser dans chaque sous-préfecture la présence permanente et disponible d'un correspondant du Médiateur de la République
- Accroître le nombre de médiateurs-conciliateurs auprès des tribunaux d'instance
- Instaurer dans chaque centre communal d'action sociale un service de conseil juridique
- Elargir les possibilités de domiciliation actuellement ouvertes aux seuls demandeurs du RMI à l'ensemble des bénéficiaires de minima sociaux
- Instaurer un droit à l'accompagnement social pour tout bénéficiaire de minima sociaux ou pour toute personne en difficulté sociale ; l'accompagnement social devant être entendu comme une démarche volontaire engageant de manière réciproque accompagnant et accompagné. A cette fin, dégager les moyens nécessaires et développer la formation des intervenants , bénévoles ou professionnels, associatifs ou publics, à la connaissance des personnes en difficulté et à l'action avec elles.

EMPLOI : concrétiser le droit au travail

Enjeu

L'ampleur du chômage (plus de 3 millions de chômeurs officiellement recensés en décembre 1995) déstructure aujourd'hui dans notre société les modes d'intégration sociale traditionnels alors même que le travail demeure une valeur fondamentale pour une très grande majorité de personnes. Il confère en effet statut et reconnaissance d'une participation à la construction économique et sociale. Or les difficultés d'entrée, de maintien et de retour à l'emploi touchent plus particulièrement les personnes les plus fragiles en raison de leur âge, de leur qualification ou de leur histoire personnelle. Il convient de leur proposer une place sans les reléguer dans un sous-secteur d'emploi, dans un ghetto. L'engagement d'une lutte pour l'emploi et la mise en oeuvre des conditions d'accès à l'emploi des personnes qui en sont le plus éloignées sont donc au coeur de la lutte contre l'exclusion. Cette lutte pour l'emploi ne peut réussir qu'avec l'implication de tous les acteurs (partenaires sociaux notamment mais également l'ensemble des citoyens) mais elle suppose que les pouvoirs publics encouragent et impulsent cette mobilisation plutôt que de stigmatiser les personnes sans emploi.

Constats

▪ Un accès inégal à la participation économique en dépit du développement des politiques d'emploi

Les politiques d'emploi concernent de plus en plus de monde (619 000 en 1980, 2,4 millions de personnes en 1994) mais elles ne parviennent pas à colmater les brèches. Le nombre de chômeurs continue d'augmenter ainsi que les situations de précarité professionnelle (CDD, stages, intérim, temps partiel non choisi).

De plus, certaines personnes se retrouvent du fait de leur âge, de leur niveau de qualification, de leur parcours, de leur origine ou encore de leur situation géographique en plus grande fragilité par rapport à l'emploi. Des actions ont été développées au sein même de l'emploi marchand classique pour lutter contre ces phénomènes excluants et pour permettre l'accès de tous à la participation économique mais elles demeurent nettement insuffisantes. La part des chômeurs de longue durée (inscrits depuis plus d'un an à l'ANPE) atteignait ainsi 34,4% en décembre 1995. Les jeunes éprouvent des difficultés de plus en plus grandes à accéder à un premier emploi. Parmi les jeunes au chômage et sans qualification, 200 000 n'ont jamais travaillé.

Si les chômeurs créateurs d'une micro-activité peuvent bénéficier d'une subvention de 32000F au titre de l'ACCRE, ils rencontrent encore un taux d'échec important faute d'un accompagnement suffisant dans la mise en oeuvre de leur projet et en raison de leurs grandes difficultés d'accès au crédit bancaire.

▪ Des structures d'insertion par l'économique rencontrant des limites

Des structures d'insertion par l'économique ont été mises en place par le monde associatif. On en compte aujourd'hui près de 2000, en croissance continue depuis 5 ans (entreprises d'insertion, associations intermédiaires, régies de quartier...). Ces structures qui recrutent des personnes en difficulté d'accès à l'emploi ont pour mission d'accompagner ces personnes vers un accès à l'emploi classique. Mais elles éprouvent des difficultés de plus en plus grandes à jouer ce rôle de passerelle, faute de financements suffisants et stables, faute de coopération suffisante des entreprises du secteur marchand et faute d'un volume d'emplois disponibles suffisant.

L'enjeu est ici de permettre au champ de l'insertion par l'économique de jouer pleinement son rôle de tremplin vers l'emploi classique (il ne doit pas devenir un secteur fermé sur lui-même). Il s'agit pour cela de multiplier les relais mais aussi de consolider les actions menées sur ce champ afin qu'elles puissent assumer les coûts (en temps et accompagnement) et la durée nécessaires à la "remise en capacité" des personnes les plus éloignées de l'emploi. Dans cet esprit, les associations seront très attentives aux résultats de l'évaluation en cours des politiques publiques en matière d'insertion par l'économique.

▪ Des besoins qui restent insatisfaits

Cependant, la mondialisation de l'économie et l'évolution structurelle des modes de production laissent penser que le retour de la croissance ne pourra pas à lui seul résoudre le problème (même si la suppression d'emplois pour cause d'évolution technologique et de concurrence n'est pas une fatalité). On constate par ailleurs que de nombreux besoins restent insatisfaits (services aux personnes, aide à la vie quotidienne, animation culturelle et sportive, préservation de l'environnement, etc..) alors qu'un nombre important de personnes sont sans emploi.

Il convient donc d'opérer un redéploiement progressif des sommes consacrées aux politiques passives vers des politiques actives de soutien à la création d'emplois, tout en évitant trois écueils, celui de la stigmatisation, celui de l'activité artificielle ou occupationnelle, celui de création d'une sous-fonction publique. En effet les actions menées jusqu'alors en ce domaine au lieu d'inscrire l'émergence et l'essor de ces activités d'utilité sociale dans des logiques de développement partant des besoins et des ressources locales ont tendance à administrer un dispositif bouclé au niveau national qui risque de générer une sous-fonction publique ou un parcage occupationnel pour une partie de la population (d'autant plus que le développement de ce secteur a été précarisé par le recours massif au CES).

Demandes

➤ Encourager et préserver la participation de tous à l'initiative économique

- Impulser une dynamique de partage de l'emploi en adoptant les mesures y compris les incitations financières, qui permettent de sauvegarder et d'accroître l'emploi : réduction et aménagement du temps de travail, pénalisation des heures supplémentaires, flexibilité interne, temps choisi sans précarité, action des comités d'entreprise
- Moduler les charges patronales en fonction de l'action de l'employeur en matière d'insertion (accueil des publics en difficulté notamment) et de prévention de l'exclusion
- Développer la formation des personnes faiblement qualifiées ou sans qualification reconnue en leur permettant de s'engager dans des parcours individualisés de 2 ou 3 ans avec une pédagogie adaptée s'appuyant sur les savoir-faire des personnes, un accompagnement social et professionnel soutenu, une validation continue des compétences acquises et une rémunération assurant l'autonomie. Ces parcours devraient s'effectuer dans le cadre d'un contrat de travail intégrant la formation.
- Encourager les initiatives qui permettent de transférer sur une base volontaire les dépenses passives d'indemnisation du chômage au bénéfice de la création d'activités réinscrivant les hommes au coeur de l'échange économique : encourager à ce titre le développement des conventions de coopération en ce qui concerne l'assurance chômage, créer des fonds départementaux pour l'emploi qui permettent à des allocataires du RMI ou de l'ASS qui le souhaitent d'être employés durablement à des activités d'utilité sociale qualifiantes.
- Mettre en place un fond de soutien à l'initiative économique démultiplié au niveau départemental pour financer l'accompagnement des personnes à faible revenu ayant un projet de création de micro-entreprises
- Ouvrir les fonds de garantie existants aux chômeurs et bénéficiaires du RMI créateurs d'entreprise

➤ Renforcer l'insertion par l'économie

- Programmer un effort financier spécifique et durable en faveur du secteur de l'insertion par l'économie (entreprises d'insertion, associations intermédiaires, régies de quartier et CAVA notamment) : croissance des financements de l'Etat (dotations en fonds propres, crédits d'étude et de recherche, financement de l'accompagnement social), respect des enveloppes et engagements pluriannuels
- Réorienter les mesures type CES ou CIE vers les personnes les plus éloignées de l'emploi et moduler le soutien financier qui leur est apporté en fonction de leur inscription par l'employeur dans un parcours d'insertion (formation, transformation en CDI notamment) afin que ces contrats soient maintenus dans leur fonction de sas
- Soutenir financièrement le développement dans les entreprises classiques du tutorat externe et interne afin d'y faciliter l'embauche des personnes longtemps éloignées de l'emploi

➤ **Permettre le développement de nouveaux emplois répondant à des besoins de services non satisfaits pour une meilleure qualité de vie pour tous**

- Développer le recensement, la capitalisation et la diffusion des besoins existants porteurs d'emploi et des expériences innovantes en ce domaine
- Articuler le développement de ces activités d'utilité sociale avec les perspectives de développement local, ce qui suppose de soutenir l'ingénierie sociale et les porteurs de projet (moyens en conseil, en étude de faisabilité, soutien financier et accompagnement au démarrage, accès au crédit facilité par le jeu d'un fond de garantie)
- Soutenir les structures développant des services d'intérêt collectifs par la mise en oeuvre d'une politique contractuelle et par l'activation des dépenses passives : allouer le financement à l'activité de façon globale pour une durée limitée à 5 ans (sans que ce financement dépende de l'emploi d'une personne en particulier comme dans le cas du CES) dans le cadre d'une convention entre la structure et un Fond Départemental pour l'Emploi (alimenté notamment par l'activation des dépenses passives). Cette convention prévoirait le nombre de personnes en difficulté devant être embauchées en contrepartie du soutien à l'activité. Afin d'éviter les effets de stigmatisation et de parage, d'autres salariés ne présentant pas de difficultés face à l'emploi pourraient être embauchés.
- Faire ressortir les services qui touchent des personnes fragiles (enfants, personnes âgées ou handicapées) d'une procédure d'agrément protectrice et régulatrice : cette régulation doit reposer en référence à la loi de 1975 sur les institutions sociales et médico-sociales sur l'évaluation des besoins et des capacités d'offre sur un territoire, l'élaboration d'un schéma de développement, des instances de contrôle de la qualité de la prestation, etc.
- Promouvoir la qualité des emplois créés en veillant au bon encadrement et à la qualification des personnels et en définissant des possibilités de parcours professionnels dans ce secteur.
- Solvabiliser la demande de service des ménages à faible revenu en instaurant pour les foyers non imposables une mesure équivalente à l'abattement fiscal pour les emplois familiaux.

HABITAT-LOGEMENT

Enjeu

La précarisation, la fragilisation des populations, l'insécurité devant l'avenir, l'accroissement des ruptures familiales ou conjugales imposent à notre société de consolider un socle autour duquel les ménages ne se sentent pas menacés de basculer voire d'être considérés en trop dans la société.

L'habitat et le logement représentent indéniablement ce refuge familial intime et sécurisant.

Le droit au logement est un droit à l'habitat qui lui-même est facteur d'insertion dans un environnement, qui permet une identité et une identification du ménage et de s'inscrire dans un réseau de relations avec le voisinage, les services publics, le monde du travail ou de la recherche d'emploi : le logement permet de recevoir, de protéger, d'accueillir, de répondre à l'échange.

Constats

▪ Une méconnaissance des situations d'exclusion du logement

Aucune instance ne connaît toutes les situations de pauvreté, de précarité et d'exclusion et encore moins de fragilité, menaçant à terme de conduire à la solitude, au "sans-abrisme", l'absence de ressources et de soutien familial ou social.

Cette méconnaissance est due à l'éclatement des responsabilités, au cloisonnement des réponses et au manque de volonté d'agir préventivement.

Aux questions d'exclusion souvent dramatiques, le préalable des réponses est toujours au niveau des compétences, des territoires, des priorités, des financements, des situations extérieures.

▪ Une logique de marché sans discernement

La logique de marché s'est imposée progressivement sur le chapitre logement, sans tenir compte de son aspect vital, en oubliant que la limitation voire la pénurie de "produits" entraînait des conséquences sans commune mesure avec d'autres produits de marché. L'absence ou la perte de logement suscite un enchaînement de situations d'exclusion préjudiciables à toute société tant bien sûr au point de vue humain, social qu'économique.

Les aides au logement ont été conçues pour une fonction redistributrice de la solidarité nationale vers les ressources les plus modestes. La progression du montant global est due, en plus de la montée de la précarité, à des mesures spécifiques (réhabilitation de logements, extension à tout le parc, aide aux étudiants...).

Leur croissance s'est vu limitée par l'importance des dispositions qui, jusqu'à présent, ont été préjudiciables aux plus démunis (gels des revalorisations, suppression du premier mois d'allocation, limitation des périodes de récupération des droits...).

▪ Une augmentation sensible des expulsions

Plus de 115.000 jugements d'expulsion sont prononcés en France chaque année et ce chiffre est en évolution constante. Près de 2 % des locataires voient chaque année leur bail résilié.

Plus de 50 % d'entre eux ne se sont pas présentés devant le tribunal pour exposer leurs difficultés, de nombreuses situations sont inconnues des services sociaux, eux-mêmes peu informés des procédures et des recours. La première "enquête sociale" est sollicitée quand le bailleur demande au Préfet le concours de la force publique pour expulser le ménage... les magistrats ne jugent que le fait du paiement effectué ou non.

▪ Des coupures de fourniture d'énergie

Des milliers de ménages sont chaque année privés d'électricité, de chauffage, coupés d'alimentation d'eau. Que signifie la lutte contre l'exclusion quand on accepte que, pour des causes de pauvreté, des personnes, des enfants, soient ainsi laissés sans eau pour se laver, boire, cuisiner... sans électricité pour vivre, étudier ou se distraire ?

Des systèmes de prévention ou de détection sont mis en place çà et là mais toujours uniquement grâce à l'engagement de personnels d'associations, d'institutions. Le téléphone (95 % des ménages sont abonnés) reste parfois le seul lien avec une famille, des amis, une agence d'intérim... et en être privé renforce inexorablement la solitude et l'abandon.

▪ Une offre de logements trop limitée et un besoin d'adaptation du logement aux besoins

Un accent a été mis en 1995 sur le logement d'urgence et le logement d'insertion. La dynamique créée autour de ce programme n'a cependant que peu de chance de résoudre les difficultés à la hauteur des besoins. Les limitations budgétaires sur la création du PLA, le coût du loyer de sortie des programmes nouveaux, la revalorisation des loyers après réhabilitation, la diminution progressive du parc social de fait dans le secteur privé entraînent une réduction voire une pénurie de l'offre des locations à loyer modeste et représentent autant d'obstacles pour l'accès au logement des ménages démunis alors que sur tant de logements vacants, parfois délibérément, 200.000 au moins pourraient être utilisés.

▪ Une absence de représentation des personnes

Les instances chargées des questions de logement n'ont pratiquement pas inclus dans leur composition la représentation des ménages ; les quelques associations invitées à siéger le sont souvent plus à titre de prestataires de service que de représentants du public. Ainsi n'apparaît pas ou seulement exceptionnellement de représentation des personnes dans le Conseil National de l'Habitat et les Conseils Départementaux, les Comités Départementaux du Plan pour le Logement des Défavorisés, le Comité technique FSL, les comités locaux d'attribution de logement.

▪ Un accompagnement social temporaire et parfois non reconnu

Les personnes sont soumises à des choix financiers ou politiques pour pouvoir bénéficier d'un accompagnement social.

L'accompagnement social des personnes en difficulté ne peut s'effectuer sur des financements aléatoires et temporaires. Cet accompagnement doit être entrepris par du personnel qualifié, motivé et qui ne peut lui-même être soumis à la précarité de son statut et de son contrat de travail et fluctuer avec la gestion d'un fonds et les priorités locales.

▪ Une liste d'attente pour l'accès au logement

Les mesures prises sur le logement et la mixité dans l'habitat n'ont pu endiguer la montée des demandes de logement. Les listes d'attente se sont allongées et ont renvoyé les plus démunis encore plus loin dans l'accès à un logement autonome. Les mesures intermédiaires se sont développées (logements d'urgence, passerelles, temporaires, d'insertion) et les associations s'y sont investies (médiation, caution, AIVS, propositions) mais les initiatives ont besoin d'être développées et soutenues.

Le développement des inégalités selon les communes, agglomérations ou territoires est préjudiciable au respect de la solidarité nationale.

Les offres ne sont pas à la hauteur des besoins et les réalisations actuelles des programmes de construction et d'urgence ne résoudront pas les difficultés.

Demandes

➤ **Observation**

▫ Création d'une observation locale ou nationale permanente sur l'exclusion par le logement avec mise à la connaissance du public des résultats statistiques et constats de l'évolution.

➤ **Prévention de l'expulsion**

Pour mettre fin aux expulsions pour cause de pauvreté sans relogement,

▫ Mise en place auprès de chaque préfecture d'une instance unique chargée de la prévention de l'expulsion, établissant des liens avec le plan départemental du logement des défavorisés et alertant un service social **avant le jugement**, avec modification des procédures pour qu'elles incluent de façon obligatoire une démarche préventive aux différentes étapes.

▫ Permettre aux représentants d'associations d'accompagner les personnes en procédure d'expulsion au tribunal d'instance et d'y intervenir.

▫ Instaurer des médiations sociales dans chaque département pour favoriser le règlement de problèmes contentieux liés aux impayés de loyer.

➤ Aide et solvabilisation des ménages

- Réforme des aides au logement pour qu'elles soient indexées sur le coût de la vie et solvabilisent davantage les revenus très faibles avec un système particulier pour les jeunes de 18 à 25 ans sans ressources.
- Inscription d'un droit véritable à l'énergie (électricité, chauffage, eau...) qui empêche toute coupure d'énergie sans avoir au préalable recherché des solutions financières, sociales et des aides pouvant empêcher ces coupures.
- Maintenir un droit la communication par le téléphone en gardant au minimum la possibilité d'être appelé et de joindre des services d'urgence pour des personnes défavorisées.
- Offrir aux personnes la possibilité d'un droit d'appel aux ménages prioritaires qui ne se voient pas proposer d'offre de logements.

➤ Engagement politique et mobilisation du parc public et privé

- Mise en place d'outils publics financiers et/ou fiscaux pour diminuer les coûts de construction et de réhabilitation de logements afin de réduire voire plafonner le taux d'effort des ménages modestes.
- Elaboration d'une programmation pluriannuelle prévoyant la réalisation de logements sociaux et de logements d'insertion dans des propositions importantes tenant compte des besoins.
- Suppression de la dispense de taxe d'habitation sur les logements dont la vacance est jugée délibérée et affectation de cette ressource à des primes pour remise de logements sur le marché locatif.
- Assortir les aides de l'ANAH ou de l'Etat dans le parc locatif privé à des logements dont le loyer sera obligatoirement conventionné.
- Introduire dans la répartition de la DGF et de la DSU des critères de mise en oeuvre effective des efforts de solidarité nationale accomplis par les collectivités locales.

➤ Soutien aux associations

- Imposer la représentation des populations au sein des instances chargées du logement sur le plan local et national (CNH, CDH, commission d'attribution, FSL...).
- Pérenniser les mesures et financements d'accompagnement social avec des directives précises dans le cadre des Fonds de Solidarité Logement, commission de surendettement, ou liés à l'insertion sociale et professionnelle.

CULTURE, FORMATION, EXPRESSION

Enjeu

Notre société, lorsqu'elle tente de venir en aide à ceux de ses membres qui subissent l'exclusion, cherche à satisfaire leurs besoins fondamentaux en ne considérant comme tels que ceux qui permettent la survie.

Pourtant, la culture, la formation et l'expression sont essentielles à la vie et au développement de tout être humain. Elles sont les conditions de l'exercice d'une réelle liberté, celle qui permet d'exister à la fois comme sujet propre et comme citoyen, qui permet de s'exprimer, d'être utile à soi-même et aux autres, de participer au développement de son pays.

Les constats et propositions qui suivent tendent à répondre à deux nécessités :

1/ Permettre aux plus démunis d'accéder à la culture commune

2/ Permettre aux autres personnes de s'enrichir de l'expérience de vie et du savoir propre des plus démunis.

Ces deux démarches complémentaires nécessitent l'affirmation d'une volonté politique et la mise en place de moyens concrets.

► L'éducation

Constat : L'échec scolaire est très répandu dans les milieux défavorisés. L'école n'arrive donc pas à y jouer l'un de ses rôles essentiels qui est de permettre à chacun l'accès à la culture.

Propositions : Pour combattre l'échec scolaire, il conviendrait de

▫ renforcer les moyens attribués aux écoles situées dans les quartiers défavorisés. (Veiller notamment à ce que ces moyens renforcés permettent de corriger effectivement les taux d'échec constatés : l'école a vraiment la responsabilité d'apprendre à lire, écrire et compter à chaque enfant).

▫ attribuer à ces écoles des enseignants expérimentés, formés à la connaissance des populations les plus démunies

▫ encourager la communication et le partenariat entre enseignants et parents d'élèves, comme cela est proposé dans le rapport du recteur Joutard "Grande pauvreté et réussite scolaire". Une formation, des moyens et un soutien devraient être donnés aux enseignants pour qu'ils puissent s'investir dans ce partenariat qui est une clé de la réussite.

▫ sensibiliser les associations de parents d'élèves pour qu'elles s'ouvrent, même si c'est difficile, aux parents les plus défavorisés et à leurs propositions.

▫ favoriser l'accompagnement scolaire

- assurer la gratuité effective de l'école obligatoire pour les familles à revenus modestes : cantine, assurances, fournitures, transports, activités culturelles. Revaloriser le montant des bourses.
- renforcer les moyens de la lutte contre l'illettrisme.

➤ *L'accès à la culture*

Constat : La pression du quotidien laisse très peu de possibilités aux plus démunis d'accéder à la culture et de s'exprimer par l'art individuellement ou collectivement. Ils en ont pourtant besoin, sans doute plus que tout autre, pour s'extraire de l'angoisse permanente de la survie et trouver les raisons de continuer à avancer.

Propositions :

- Puisqu'il est quasiment impossible à ces personnes d'aller vers la culture, celle-ci doit venir à leur rencontre,
 - dans les lieux où elles vivent : c'est tout le sens des actions de savoir dans la rue et du nouveau métier de "médiateur du livre dans les quartiers" qu'il convient de promouvoir ; il faudrait aussi développer dans les quartiers des projets culturels associant les habitants au processus de création artistique.
 - dans les lieux où elles passent : les CCAS, les CAF... où les attentes sont souvent longues et destructrices alors qu'elles pourraient être tout autres.
- Cette démarche de médiation culturelle doit viser à élargir peu à peu l'horizon des personnes aux lieux et instruments de culture : bibliothèques, maisons de la culture, musées, théâtres, ateliers de création... Le coût d'accès à ces lieux et instruments devrait être peu élevé (même si cela ne suffit pas, au début, à y attirer les plus démunis).

➤ *La culture, terrain de rencontre à égalité*

Constat : Les plus démunis souffrent de toujours dépendre des autres et ont un besoin vital de se retrouver à égalité avec leurs concitoyens, en ayant avec eux une relation qui ne soit pas utilitaire mais gratuite. L'art et la culture sont des terrains idéaux pour une telle relation sans rapport de forces.

Propositions :

Dans la démarche d'action sociale, l'accès de ces personnes ou familles aux lieux permettant de telles rencontres devrait être proposé et facilité : centres culturels, sportifs, de loisirs, colonies, camps, maisons familiales de vacances...

➤ *Le savoir des plus démunis à reconnaître*

Constat : Les plus démunis ont un savoir forgé par les différentes activités qu'ils ont exercées pour survivre et élever leurs enfants (savoir-faire professionnel, connaissance des rouages et dysfonctionnements des administrations et des réseaux de solidarité, savoir-faire éducatif face à

cependant de veiller à ce que les personnes peu qualifiées ou sans qualification reconnue puissent toujours avoir la possibilité d'accéder à ce secteur.

➤ *La culture de notre société transformée par ses membres les plus démunis*

Constat : Pour bâtir un pays sans exclusion, pour que les droits de l'homme soient vraiment réalisés, au-delà des changements politiques, c'est toute la société qui est concernée et doit se transformer. Les droits fondamentaux des plus pauvres sont souvent déniés dans les faits : découvrir ce qu'ils vivent nous permet de mieux comprendre le sens et l'enjeu des droits de l'homme.

Propositions :

- Prendre les moyens de connaître la pensée de ceux dont l'humanité est très souvent niée car elle ouvre des pistes pour bâtir une véritable société des droits de l'homme.
- Cet apport des plus défavorisés à notre culture doit notamment faire partie de l'enseignement obligatoire à l'école, dans le cadre de l'éducation aux droits de l'homme.

➤ *La culture, composante reconnue de l'activité humaine au même titre que le travail rémunéré*

Constat : Le temps de chômage est aujourd'hui vécu le plus souvent comme un temps de manque de travail et d'inutilité. Il est subi. Ce temps pourrait au contraire être une étape reconnue et donc mieux vécue, où l'on pourrait se consacrer à d'autres activités sociales, culturelles ou de formation pour son propre bien et celui des autres (l'utilité sociale existe hors de l'emploi rémunéré). Il ne s'agirait pas d'une parenthèse mais d'une période positive dont l'apport rejaillirait forcément sur les activités professionnelles (ou autres) à venir.

Propositions :

- Les pouvoirs publics devraient manifester en premier lieu leur reconnaissance de l'utilité de ces étapes de l'existence.
- Pour que chacun puisse connaître au cours de sa vie ces temps de recul et d'ouverture, il faudrait que le recours aux "temps sabbatiques" soit massif de la part de ceux qui détiennent les emplois, ce qui demande des mesures concrètes, concernant notamment :
 - . les facilités d'accès à ces activités sociales, culturelles et de formation (coût, proximité géographique, possibilité de faire garder ses enfants, etc.),
 - . les revenus pendant ces temps sabbatiques,
 - . les conditions d'accès à l'emploi à l'issue de ces périodes.
- Le partage du temps de travail ouvrirait également des possibilités d'accès à des activités de culture et de loisir (en plus du fait qu'il pourrait libérer des emplois pour ceux qui en sont privés).

des conditions de vie difficiles, pratiques d'entraide et de solidarité...). Pourtant, ce sont très souvent leurs manques, leurs insuffisances qui sont pointés. On leur renvoie sans cesse qu'ils ont tout à apprendre. Les relations qu'ils ont avec la société sont toujours perçues à tort (par eux comme par leurs interlocuteurs) comme étant de celui qui reçoit à celui qui donne.

Propositions :

- Pour réussir une démarche de promotion avec des personnes très défavorisées (en particulier dans le domaine de l'accès au travail), partir des savoirs acquis par ces personnes et s'y appuyer pour progresser.
- Développer les occasions de partage du savoir où l'apport de chacun apparaît clairement, sans hiérarchie dans les savoirs : les réseaux d'échange des savoirs, le savoir dans la rue, les universités populaires Quart Monde vont dans ce sens.
- L'apport des plus démunis à notre société, dans l'histoire ancienne comme dans les évolutions récentes de notre pays, devrait être reconnu publiquement et enseigné dans les écoles et à l'université.

➤ *L'expérience de vie des plus démunis utile à l'ensemble de la société*

Constat : La misère a forgé des manières d'être et de faire souvent déroutantes et inexplicables pour ceux qui ne l'ont pas connue. Il en résulte une incompréhension qui peut conduire ceux qui entrent en contact avec les plus démunis à mal les juger, à désespérer d'eux et à renoncer. Or, l'expérience de vie de ces derniers est une réelle richesse si on la prend en compte. Leur humanité souvent niée, leur dépendance permanente des autres, en ont fait des experts en relations humaines, avec une véritable pensée.

Propositions :

- Les professionnels (enseignants, travailleurs sociaux, fonctionnaires du service public, etc) devraient être formés à la connaissance de ces populations, notamment à la connaissance de leur expérience de vie et de leur pensée.
- Les plus démunis ont besoin de se retrouver entre eux pour parvenir à exprimer leur expérience et leur pensée. Il est important aussi que participent à ces rencontres des personnes qui ont davantage l'habitude de formuler leurs idées pour qu'il y ait un effet d'entraînement (par exemple, dans les universités populaires Quart Monde).
- De là peut naître une expression collective, chacun dépassant sa situation personnelle pour parler au nom de tous. Une représentation des plus démunis est alors possible : elle est particulièrement nécessaire dans les lieux où se prennent des décisions qui ont un impact sur leur vie : CES et CERS, CLI, ASSEDIC, ANPE, FSL...
- D'où l'importance de créer des comités d'usagers et des lieux d'expression et d'élaboration de projets dans les quartiers et communes (comités de quartiers, commissions extra-municipales...) permettant la participation active des plus démunis.
- Dans les métiers de services nouveaux ou qui connaissent un développement important aujourd'hui, particulièrement ceux qui s'adressent aux populations défavorisées (médiateurs du livre dans les quartiers, emplois de services auprès des personnes...), la dimension "relations humaines" est essentielle. Pourvu qu'on leur permette d'accéder à une formation complémentaire, les plus démunis sont très bien placés pour exercer ces métiers. Ceci demande

□ *Donner un champ d'application suffisamment large à la couverture sociale à 100 %*

Les projets gouvernementaux sembleraient prévoir pour les personnes démunies une prise en charge des soins à 100% par la Sécurité Sociale avec financement de l'Etat.

Les associations se félicitent de ce projet à condition que :

- la couverture sociale totale soit applicable au moins à tous les actuels bénéficiaires potentiels de l'aide médicale, y compris notamment les jeunes de moins de 25 ans,
- soit établi un barème national de ressources,
- soit prévue une possibilité de prise en charge du forfait journalier,
- soit maintenue une prise en charge partielle pour les personnes disposant de faibles revenus mais qui ne remplissent pas les conditions de ressources pour bénéficier de la gratuité totale des soins,
- soit donnée la possibilité pour les personnes sans justificatifs de produire une déclaration sur l'honneur pour l'accès au droit à l'aide médicale ; un système purement déclaratif, tel qu'il est actuellement, devrait être maintenu
- l'admission immédiate à l'aide-médicale prévue par la loi de 1992 et appliquée par les organismes instructeurs pour "tout demandeur dont la situation l'exige", ce qui lui permet un accès total aux soins en 24 heures, soit pratiquée à l'avenir par les caisses si elles deviennent guichet unique,
- aucune avance de frais ne soit demandée aux personnes qui sont prises en charge à 100 % pour ressources insuffisantes.

➤ **Améliorer les dispositifs existants**

□ *Organiser un accès immédiat à la totalité des soins*

sans vérification administrative préalable

Il s'agit de renforcer les "dispositifs précarité" existants dans les hôpitaux. Ce dispositif permet à toute personne se présentant à l'hôpital de recevoir des soins médicaux complets sans vérification administrative préalable et de bénéficier dans un second temps d'un entretien social en vue d'une ouverture de ses droits en matière de soins.

Ce dispositif permet ce à quoi les associations sont le plus attachées : un accès de tous au système de soins de droit commun et non pas à une filière spécifique pour les pauvres.

Cet excellent dispositif n'a actuellement comme base qu'une circulaire. Pour les associations, il apparaît nécessaire de :

- lui donner une base réglementaire,
- l'étendre à l'ensemble du territoire, en en faisant une obligation pour les établissements de santé en fonction des besoins.
- faire en sorte qu'il soit un tremplin vers l'ouverture des droits
- assurer la formation des professionnels de santé à la connaissance des conditions de vie des plus pauvres. C'est essentiel pour un accueil de qualité et des soins adaptés sans lesquels l'accès aux soins est réduit et leur portée limitée.

SANTE : Permettre à tous d'accéder aux soins

Enjeux

Aux yeux des associations humanitaires et des associations de solidarité, l'Etat devrait se donner comme une priorité de ne pas laisser s'installer durablement une médecine à deux vitesses, voire même inaccessible à certains. Qui voudrait qu'à côté de nos CHU et de nos hôpitaux ultramodernes voisinent un jour des asiles pour les pauvres nous ramenant au dix-neuvième siècle... ou aux Etats-Unis ?

Constats

Alors même que les progrès de la médecine ne cessent de s'accélérer, que les techniques les plus sophistiquées et coûteuses (scanner, IRMN etc...) se généralisent, nombreuses sont les victimes de l'exclusion gravement atteintes dans leur santé et non soignées.

Alors que depuis 20 ans la généralisation juridique de la sécurité sociale est sans cesse accrue, le nombre de personnes qui, de fait, n'ont pas accès aux soins "normaux", à la médecine ordinaire, augmente toujours. Le problème a pris aujourd'hui une ampleur considérable.

Enfin, l'absence d'une réflexion globale et d'une politique multisectorielle de lutte contre la pauvreté compromet les efforts faits pour améliorer l'accès aux soins et à la santé des plus démunis.

Demandes

Les associations demandent certaines mesures nouvelles d'ordre législatif, une amélioration des dispositifs existants, enfin un développement de la prévention et de la promotion de la santé.

➤ Prendre certaines mesures d'ordre législatif

▫ *Instaurer une véritable assurance maladie universelle*

Les associations saluent les intentions annoncées par le Gouvernement dans ce domaine, à condition que :

- l'assurance maladie soit accordée à toute personne résidant en France,
- le taux de remboursement soit au moins celui du régime général.

Elles précisent par ailleurs que leur accord pour un régime universel d'assurance maladie ne préjuge en rien de leur avis sur un éventuel régime unique, les deux n'étant pas liés.

En cas de refus d'accès immédiat aux soins sans vérification administrative préalable ou en cas de refus d'accès aux droits (mauvaise application de l'aide médicale par exemple), les personnes doivent avoir une possibilité de droit de recours. Les associations qui les accompagnent peuvent éventuellement les aider dans cette démarche.

▫ *Etendre le tiers-payant*

Une extension du tiers-payant, avec des modalités clairement définies, apparaît indispensable en médecine extra-hospitalière pour la population ayant de faibles ressources.

▫ *Augmenter le nombre de places d'hébergement médicalisé*

Cette extension est indispensable, vu l'ampleur des besoins. Les associations souhaitent qu'elle se fasse dans les conditions actuellement définies par la circulaire VEIL du 21 mars 1995.

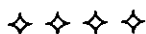
➤ **Développer la prévention et la promotion de la santé**

Il est nécessaire, comme chacun le dit depuis longtemps, de développer la prévention et la promotion de la santé en direction de toute la population, ce qui implique un renforcement des différentes structures qui concourent à la prévention et de leurs moyens.

Cela est vrai notamment en matière de luttres contre l'alcoolisme et la toxicomanie qui manquent cruellement de moyens. Les associations signalent en particulier des carences persistantes dans la politique de réduction des risques vis-à-vis des personnes toxicomanes (programmes d'échange de seringues, programmes de substitution, places de postcure).

Il apparaît également nécessaire de réviser la loi du 31.12.1970 sur la toxicomanie qui apparaît trop basée sur la pénalisation de l'usager.

Par ailleurs, la malnutrition et la sous-nutrition constatées auprès de personnes marginalisées et de familles en grande difficulté nécessitent des actions de prévention, en particulier celles qui consistent à apporter une sécurité alimentaire aux enfants (problème des cantines scolaires).



Les associations appellent les Pouvoirs publics et les acteurs de santé à renforcer leur vigilance en matière d'intimité, de confidentialité et de secret médical. Il importe qu'il en soit pour les soins aux personnes démunies comme pour tout citoyen.

Les associations souhaitent que les Pouvoirs publics comme les acteurs de santé reconnaissent la compétence de toute personne sur sa situation personnelle et notamment sur sa santé.

Enfin, il est indispensable d'assurer la cohérence entre les efforts faits en matière de santé et les autres politiques publiques dans une conception d'ensemble de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Sans une telle approche ni la levée des obstacles à l'accès aux soins en soi nécessaire et urgente, ni la réforme des systèmes de santé ne pourront atteindre leur but, à savoir l'amélioration de la santé des plus démunis.

ENFANCE ET FAMILLE

Enjeux

Les actions autour de l'enfance et de la famille doivent avoir un caractère tout à fait prioritaire dans une stratégie de prévention des exclusions et de promotion des personnes qui en sont victimes. Le partenariat avec les parents est une clé essentielle de leur réussite.

L'amélioration et la diffusion des connaissances sur le développement de l'enfant permettent aujourd'hui de mieux apprécier l'intérêt d'une action précoce de qualité, tant sur la construction de sa personne, que sur sa socialisation et son apprentissage cognitif. Par ailleurs, des travaux récents ont pointé l'enfance comme moment privilégié d'une stratégie de prévention de l'exclusion (Rapport Wresinski 1987, évaluation du RMI 1991, travaux du XIème Plan 1992), une meilleure appréhension de situations d'exclusion confirme le rôle essentiel que peut jouer cette action précoce dans ces politiques de prévention : lutte contre la marginalisation des familles défavorisées et de leurs enfants, lutte contre les formes diversifiées de l'exclusion (population d'origine étrangère, isolement, handicap...), lutte contre l'illettrisme, prévention de l'enfance en danger.

Ainsi, autour de l'enfant, symbole d'avenir et porteur de changements, peuvent se présenter des moments, des opportunités susceptibles de consolider des liens incertains, de revitaliser des réseaux de solidarité éclatés et de favoriser dans des espaces urbains ou ruraux en difficulté, l'ancrage social des familles.

Constats

On assiste à un accroissement et à une diversification des risques de précarisation, dont l'un des facteurs réside dans l'évolution très rapide des structures familiales. De plus à la difficulté économique - voire la pauvreté - générée ou subie par certaines situations familiales, s'ajoute l'importance prise par les situations d'isolement (absence de réseaux de solidarité, familles monoparentales) susceptibles de menacer l'ancrage social des enfants et de leur famille.

La question posée est donc double :

Quelles sont les garanties données aux familles, notamment au regard de la compensation des charges familiales ?

Quelles sont les actions susceptibles d'accompagner et de consolider les liens parentaux ou une parentalité élargie, de sorte que les projets individuels et éducatifs soient préservés ? Comment ces actions peuvent-elles être le support d'une citoyenneté active pour la famille et l'ensemble de ses membres ?

Demandes

Pour répondre à ces questions, au regard de la prévention des exclusions et de la promotion des personnes, il semble dès lors que **deux principes** peuvent se dégager :

- Un ancrage sur des politiques de l'enfance, en direction de l'ensemble des familles, où cependant des discriminations positives mais non stigmatisantes mériteraient d'être développées en faveur des familles les plus défavorisées.

- Une ambition qui dépasse la seule solvabilisation économique des familles. L'importance de l'isolement et de l'éclatement familial nécessitent de confirmer et de consolider les actions collectives : accompagnement, services, équipements - tout à fait complémentaires à une politique de transferts financiers et susceptibles de consolider le lien social en construction.

Ces principes sont d'autant plus importants qu'ils permettent de toucher précocement l'ensemble des familles à travers des dispositifs du droit commun, susceptibles de les reconnaître comme partenaires éducatifs.

➤ Une politique de prévention des exclusions appelle un réaménagement des politiques de transfert financier...

Outre le rôle dans la compensation des charges familiales, se pose ici la question du caractère redistributif de ces prestations en direction des familles les plus démunies.

Aujourd'hui, un certain nombre de prestations, en particulier les prestations familiales, n'ont pas suivi l'évolution du pouvoir d'achat, alors qu'elles occupent une part importante dans les revenus des familles modestes et nombreuses. Par ailleurs, des transferts financiers, avec notamment le développement des prestations fiscales (réduction d'impôt) ont souvent eu pour effet d'atténuer le caractère redistributif des transferts financiers en direction des familles. Les mesures récentes en matière de réforme de la protection sociale (absence de revalorisation des prestations familiales, contribution au RDS, projet de fiscalisation) ont encore accentué les "ponctions" sur les prestations familiales dont une partie importante touche des familles modestes (sous condition de ressources).

Dans ce contexte, plusieurs évolutions sont prioritaires :

- revaloriser les prestations familiales et les allocations logement,
- améliorer l'allocation de soutien familial par une indexation de son évolution sur le pouvoir d'achat,
- rechercher la convergence et la mise en cohérence des minima sociaux (à condition que celle-ci ne se fasse pas vers le bas),
- favoriser toutes les mesures susceptibles de permettre aux familles les moins bien informées de bénéficier de leurs droits en matière de prestations familiales,
- simplifier le système des prestations familiales.
- réviser le mode de calcul du RMI pour les familles en charge d'enfants de façon à ne pas annuler le bénéfice de l'allocation pour jeune enfant, de la majoration pour âge et du complément familial

Par ailleurs, des aménagements prenant en compte l'âge des enfants, leur rang ainsi que le revenu des familles demeurent souhaitables. Notamment, les mesures prenant en compte la cohabitation tardive des jeunes dans leur famille, inscrites dans la loi de 1994, doivent devenir

effectives. Il serait nécessaire de donner suite aux travaux et propositions effectués récemment sur ces questions¹.

➤ **Une consolidation de l'action sociale en direction des familles.**

Il s'agit ici d'améliorer le degré de complémentarité entre les aides financières et les services offerts aux familles d'une part, et de favoriser les réponses de proximité susceptibles de trouver un ancrage dans les réseaux familiaux et de voisinage, d'autre part.

Il importe donc d'entendre l'action sociale dans sa dimension la plus large, s'appuyant sur les différents dispositifs qui participent à la socialisation de l'enfant : santé, éveil, accueil, éducation. Une vision transversale et globale de l'action sociale en direction de l'enfant et de sa famille concerne donc une multitude de services tels que, hôpitaux, équipements de quartier, protection maternelle et infantile, modes d'accueil, école, lieux d'éveil, loisirs, qui reposent eux mêmes sur différents blocs de compétences (Etat, Département, Municipalité, CAF) et des acteurs multiples (services publics, associations, entreprises).

Au sein de ces dispositifs, la question de "l'accueil", dès le plus jeune âge, pendant l'activité des parents ou leurs temps de formation ou leurs difficultés passagères demeure prioritaire.

Cette priorité appelle une mobilisation collective sur cette fonction tant au plan national que local ; la mise en oeuvre d'une concertation sur cette priorité doit permettre d'organiser les moyens nécessaires à une politique d'accueil à la hauteur des enjeux précisés. Outre les aspects quantitatifs, le rôle joué par cette fonction d'accueil dans une politique de prévention et de promotion doit également reposer sur des critères de qualité qui résident notamment dans la part donnée dans les projets, au partenariat avec les parents, aux opportunités d'éveil et de socialisation des enfants et à la formation des acteurs.

Malgré l'effort important consenti depuis quelques années, notamment par la CNAF (contrat crèche, contrat enfance), par les Municipalités et par les familles, l'offre d'accueil de qualité demeure insuffisante et ne permet pas de prendre en compte les besoins des familles (emplois précaires, horaires décalés, accueil d'urgence). Comme dans tout système de relative pénurie, les insuffisances pèsent sur les familles les plus démunies ou les plus fragiles.

Ainsi, outre la généralisation d'un dispositif d'accueil de qualité et adaptée, plusieurs aménagements sont primordiaux :

1) consolider et accroître, au sein des budgets sociaux -CAF, Municipalités, Départements- la part des financements consacrés à ces actions mais aussi rechercher une plus grande efficacité dans la clarification du rôle et l'articulation des compétences de chacun. Dans ce domaine, où la politique mise en oeuvre s'appuie sur des bases extra-légales et partenariales et sur la volonté de chacun, la clarification des compétences et des légitimités de chacun peut apparaître comme un levier par rapport à des situations de tension ou d'inaction préjudiciables aux familles et aux porteurs de projets, notamment associatifs. Il est prioritaire sur ce point que les engagements pris en matière d'action sociale dans le cadre de la loi famille de 1994 soient respectés.

¹ Rapport groupe-administratif sur les minimas sociaux - CGP. Le rapport du Conseil Economique et Social sur les politiques familiales. Travaux du XIème Plan.

2) veiller à la mise en oeuvre d'une palette diversifiée et cohérente de réponses de qualité.

En fonction des aspirations des familles, des habitudes culturelles, de la personnalité de l'enfant, des contraintes familiales et professionnelles des parents, de l'arrivée de certains événements, les besoins sont diversifiés et multiples. A ce titre, l'ensemble des dispositifs d'accueil collectif et à domicile (assistantes maternelles, emplois familiaux, travailleuses familiales, parents ou familles élargies) mérite d'être soutenu pour notamment corriger d'importantes distorsions financières et de qualité auxquelles sont confrontées les familles selon les services auxquels elles ont recouru, distorsion qui s'exerce le plus souvent en direction des familles les plus modestes. Il est important de signaler également que les travailleuses familiales formées en conséquence jouent un rôle capital de sécurité évitant bien des éclatements familiaux.

Or, la juxtaposition des différents dispositifs (prestations de service, AFEAMA, AGED) avec des conditions de solvabilisation des familles (coefficient familial, prestation légale, réduction d'impôt) et des exigences de qualité très variées rendent difficile la cohérence des actions mises en oeuvre et leur lisibilité par les familles. Les mesures en faveur des emplois familiaux impulsées dans le cadre d'une logique d'emploi, sont significatives de cette juxtaposition et de la difficile articulation avec les actions mises en oeuvre dans le cadre des politiques de l'enfance et de la famille. Elles gèrent aujourd'hui de profondes inégalités et une dualisation des réponses d'accueil (crèches pour les plus pauvres, accueil à domicile pour les plus aisées. La prochaine conférence sur la famille doit inscrire cette question comme prioritaire.

3) Faciliter l'accès à l'information des familles, face à la diversité des réponses possibles, à l'éclatement des procédures et des aides financières, il est nécessaire qu'au plan local, un des acteurs se saisisse d'organiser ce rôle fondamental.

4) Favoriser la pérennité et le soutien des actions qui donnent une place importante, - dans un dispositif de droit commun - aux populations fragiles (milieux défavorisés, interculturels, intégration d'enfants porteurs de handicap).

Aujourd'hui, les acteurs engagés dans ces projets voient, en raison des mécanismes budgétaires actuels, l'équilibre financier de leurs projets sans cesse fragilisé, cette difficulté est accentuée dès lors que le projet est de petite taille et qu'il concerne une part importante de familles modestes. Ces difficultés ont été pointées par les municipalités et les associations (incidence du coefficient familial, non corrigé par la prestation de service).

Il apparaît donc nécessaire, en plus d'une revalorisation des prix plafond des prestations de services, servies par les CAF, au regard du coût réel des structures, de favoriser les mécanismes de rééquilibrages financiers en faveur des zones géographiques précarisées... (ressources de collectivités locales) et de discrimination positive en faveur de projets volontaristes. Cette question est prioritaire pour l'ensemble de l'action sociale familiale.

5) Favoriser les actions d'accueil temporaire, les activités d'éveil (bibliothèque, accès aux livres, éveil musical) et d'accompagnement des enfants et de leur famille (lieu d'accueil parent/enfant, lieux passerelles vers l'école maternelle, points de rencontre).

Les PMI si elles avaient des besoins plus importants pourraient dans leur accueil jouer un rôle culturel essentiel pour le développement de l'enfant dans sa famille. A côté de l'accueil pendant le temps de travail des familles, des besoins importants émergent en matière d'accueil non permanent, de dépannage, d'accueil périscolaire, d'activité d'éveil, de rencontre, de médiation. Les actions mises en oeuvre sont souvent multiples, au-delà de la "garde", ces actions favorisent l'accompagnement de la parentalité. Elles permettent d'écouter les familles et de rompre l'isolement, de créer des lieux de socialisation des jeunes enfants, de faciliter le passage à l'école maternelle, d'offrir des opportunités d'éveil et d'apprentissage, de prévenir des ruptures familiales, des placements institutionnels.

Ce sont, pour beaucoup, des actions de proximité à majorité en gestion associative, ancrées sur les populations locales et les familles, ayant fait preuve (après des aides de démarrages multiples et le soutien des réseaux associatifs) de leur utilité sociale.

En raison des critères de proximité mis en oeuvre, il convient de soutenir ces expériences par une réglementation souple et adaptée par une consolidation des financements (la création d'une prestation de service doit être confirmée dès 1996) sur des bases pluriannuelles négociées dans un cadre contractuel et faisant l'objet d'une évaluation qualitative....

Il convient pour ces projets, de mettre un terme à l'éclatement et à la précarité des financements actuels, afin que les actions puissent s'inscrire dans la durée, condition nécessaire pour une action de prévention auprès des populations fragilisées. Enfin, l'association a souvent joué un rôle important pour l'ancrage social des familles (solidarité se prolongeant au-delà de l'accueil) qu'il convient de préserver et de soutenir.

6) L'école, et notamment la préscolarisation constituent un atout majeur en matière d'égalisation des chances. C'est un service public gratuit qui touche l'ensemble des familles.

Cependant, le rôle de l'école à travers la scolarisation à deux ans semble poser problème en l'état actuel, au regard de certains critères qualitatifs (respects des rythmes de vie et de l'éveil de l'enfant, implication des parents), d'une manière générale les conditions d'accueil permises actuellement dans le cadre de l'Éducation Nationale, posent d'importantes difficultés quant aux partenariats avec les familles et articulation avec les activités périscolaires.

Des dispositifs contractuels (Éducation Nationale, CAF, collectivité locale, associations notamment, parents d'élèves) doivent permettre de soutenir les familles dans leur responsabilité éducative. Il importe en particulier d'actualiser et de conforter le protocole passé entre l'Éducation Nationale et le Ministère des Affaires Sociales en 1990 (celui-ci est tombé en désuétude) sur ces questions. Celui-ci offrirait un cadre de soutien important aux actions susceptibles d'être financées par la CNAF (soutien scolaire par exemple).

JEUNES : construire ensemble

Enjeu

Une société ne peut se construire et se développer sans une participation active de la jeunesse. Or de très nombreux jeunes se retrouvent aujourd'hui mis de côté, sans perspective d'avenir, et presque tous rencontrent des difficultés d'insertion.

Il est donc urgent que les pouvoirs publics engagent une action forte, cohérente et ambitieuse à destination des jeunes, qui leur redonne une place d'acteurs dans la société, qui leur permettent de se réinscrire dans un projet. Il faut repartir des capacités et de la parole des jeunes, du potentiel de chacun d'entre eux, de leurs aptitudes à construire et à se construire. La nécessité d'engager une telle action pour l'insertion des jeunes s'impose aujourd'hui comme une priorité nationale.

Constats

■ L'allongement et la précarisation de la jeunesse

On assiste à un allongement de la jeunesse au sens de période de transition en raison en partie de l'allongement de la scolarité mais surtout des difficultés structurelles rencontrées aujourd'hui par le marché de l'emploi. Le taux de chômage des 16-25 ans s'élève ainsi à 23,3% pour l'année 1994 et la part des 16-25 ans occupant un emploi est passée de 60% en 1970 à moins de 30% aujourd'hui.

Cet allongement de la période d'instabilité qui caractérise la jeunesse a pour corollaire l'aggravation de la précarité des jeunes. En 1995, l'INSEE dans son enquête sur les « Revenus et patrimoines des ménages » constatait que depuis 1970, la pauvreté a reculé chez les personnes âgées alors qu'elle a augmenté chez les jeunes. La moitié des 18-25 ans sont aujourd'hui sans ressources, les conditions de vie sont donc très difficiles pour tous ceux qui n'ont pas de soutien familial.

Les associations témoignent par ailleurs de l'augmentation des difficultés personnelles des jeunes (santé, errance, violence...) provoquées par ces difficultés d'insertion sociale et professionnelle, par la précarité et par l'absence de perspectives qui en découle.

▪ L'éclatement des politiques à destination de la jeunesse

La complexification des parcours vers l'autonomie caractérise - selon des modalités certes variables - l'ensemble de la jeunesse, ce qui suppose d'inscrire les politiques visant à lutter contre l'exclusion des jeunes dans un ensemble cohérent de politiques en direction de la jeunesse, que ce soit en matière d'emploi, de formation, de logement, de santé, de culture ou de loisirs. Or plus de 40 dispositifs "jeunes" s'entremêlent aujourd'hui sans grand résultat. L'éclatement des politiques en direction de la jeunesse est en outre aggravé par la décentralisation et par la multiplicité des intervenants locaux. Il est donc nécessaire de mettre en oeuvre un plan cohérent et ambitieux qui, au-delà de la « série de mesures », permette l'exercice d'un réel droit à l'insertion des jeunes et l'engagement d'un parcours. Il s'agit de permettre l'accès de tous les jeunes à l'autonomie et à la participation.

▪ La relégation des jeunes les plus en difficulté

Si l'accès à l'autonomie est rendu plus difficile pour la plupart des jeunes, il l'est d'autant plus pour ceux qui connaissent en raison de difficultés familiales, scolaires, ou du fait des phénomènes de relégation urbaine ou rurale, des risques de marginalisation et d'exclusion durables. Ces jeunes échappent aux dispositifs censés les aider d'une part par manque de lien entre les structures d'accueil et d'orientation et les jeunes les plus en marge et d'autre part par l'effet d'écroulement presque systématique que développent les dispositifs d'insertion. Par ailleurs l'arrêt du programme PAQUE (d'une valeur de 3, 5 milliards de F annuels) sans qu'aucune autre action d'envergure ne soit engagée a largement contribué à la dégradation de la situation des jeunes les moins qualifiés. Il faut donc veiller à ce que les jeunes les plus en difficulté ne demeurent pas les éternels exclus des dispositifs, en développant notamment accompagnement individuel et actions collectives et en permettant une action dans la durée.

Demandes

➤ **Mettre en oeuvre un véritable droit à l'insertion pour tous les jeunes (qui garantisse à chacun l'accès à l'emploi, la formation ou l'activité avec des ressources permettant l'autonomie), ce qui suppose**

▫ l'augmentation de l'offre d'emplois disponibles pour les jeunes par la mobilisation des acteurs économiques et sociaux

▫ l'évaluation et l'adaptation des dispositifs de formation (CAP, contrats de qualification et autres formations en alternance)

▫ un travail en partenariat des intervenants locaux : PAIO, missions locales, élus locaux, entreprises, associations, structures d'insertion par l'économique, organismes de formation, CFA, équipes de prévention, structures de soins, écoles ... Partenariat qui pourrait être formalisé par une convention définissant sur un bassin de vie ou d'emploi le Projet pour l'Insertion des Jeunes.

▫ l'établissement sur une base volontaire et conjointe d'un contrat d'objectifs entre le jeune sans statut (hors du système scolaire ou sans emploi) et une structure référente (structure de service public ou association)

qui définit un parcours modulable en fonction de la situation du jeune

- accès à l'emploi (aidé ou non) y compris les emplois d'utilité sociale (avec le développement des actions de tutorat bénévole pour l'accompagnement vers l'emploi)
- formation
- définition de contrats-initiative-jeunes qui permettent aux jeunes de mener à bien un projet collectif dans le domaine de la création, de l'expression, de l'action humanitaire, de la vie d'un quartier ou de l'accès au permis de conduire, etc..
- action de remobilisation individuelle (soins, soutien psychologique...)

et qui garantit la continuité en terme des ressources entre les différentes périodes du parcours (recyclage du FAJ) en fonction de la situation personnelle et familiale du jeune.

➤ **Soutenir l'accompagnement associatif et les actions innovantes allant à la rencontre des jeunes les plus en marge**

▫ Donner aux associations engagées dans l'accompagnement des jeunes les moyens d'assurer une action continue (en dépit des ruptures qui peuvent se produire dans le parcours des jeunes les plus en difficulté) : engagement financier pluriannuel des pouvoirs publics, critères d'évaluation prenant en compte l'accompagnement individuel comme les actions collectives, l'acquisition de savoir-faire et de savoir-être (et non pas uniquement l'entrée immédiate dans des dispositifs d'insertion classique).

▫ Inciter au développement des actions menées hors-établissements et hors-dispositifs classiques dans le but de rejoindre les jeunes les plus en marge (jeunes en errance notamment) en accroissant leurs moyens : capitalisation des expériences, développement d'outils médico-psycho-sociaux, formation des personnels, financements et critères d'évaluation adaptés.

▫ Débloquer les moyens budgétaires nécessaires à la mise en oeuvre effective de la convention justice-DIJ du 27 octobre 1994 visant à réaliser les projets d'insertion en cours de détention (élargissement des équipes éducatives pénitentiaires à des personnes extérieures afin de préparer la sortie des jeunes détenus).

➤ **Renforcer les missions de l'école et enrichir ses modes d'action**

▫ Offrir à tous les jeunes une occasion de découvrir les métiers et donner à l'école les moyens humains et financiers de mener à bien ses missions d'orientation

▫ Encourager, par la voie financière et réglementaire en particulier, le développement d'expériences d'aménagement des rythmes et de l'organisation scolaire, notamment dans les zones en difficulté (travail en petite unité autour d'un projet auquel sont associés élèves et parents, renouvellement pédagogique, valorisation des capacités manuelles, artistiques et sportives...)

▫ Donner à l'école les moyens d'assurer à chaque élève un niveau au moins équivalent à l'entrée en CAP.

➤ Logement

- Diversifier la gamme des logements accessibles aux jeunes (accueil pour court séjour, logement stable, foyers, co-location ...) et inscrire l'accès au logement dans la dynamique de projet interpartenariale définie au niveau du bassin d'emploi ou de vie.
- Réformer les aides au logement afin qu'elles puissent solvabiliser les jeunes sans ressources.

➤ Santé

- Donner accès systématiquement à l'aide médicale gratuite aux jeunes sans ressources ou avec des ressources proches du niveau du RMI
- Inciter financièrement à la création de lieux d'accueil conviviaux médico-éducatifs susceptibles de faire entrer les jeunes les plus en marge dans un processus d'accès aux soins
- Encourager le développement des lieux de vie, appartements thérapeutiques et centres de traitement de substitution à destination des jeunes toxicomanes ou des jeunes rencontrant des difficultés psychologiques ou psychiatriques.
- Développer les moyens de la prévention des risques SIDA, hépatique et MST.

REPONSES A L'URGENCE SOCIALE

Enjeu

Face à la massification de la misère et à l'augmentation du nombre de demandes des personnes en détresse sociale, la société doit se mobiliser pour, d'une part, être en capacité de traiter les demandes d'accueil et répondre aux besoins fondamentaux, d'autre part, saisir et analyser les causes de ces situations, identifier les dysfonctionnements, saisir les processus facteurs d'exclusion et les prévenir.

Tout doit être mis en oeuvre pour éviter que des personnes ou familles ne tombent dans des situations de grande pauvreté. Cependant, lorsque des personnes ou familles sont dans des situations extrêmes de dénuement, leurs forces sont affaiblies, leurs possibilités de reconquérir leurs droits et de réassumer leurs responsabilités par elles-mêmes sont compromises. Elles ont même parfois perdu les moyens d'entrer en relation avec d'autres. Elles ont perdu les moyens de faire valoir aux yeux des autres leur dignité mais n'ont pas, pour autant, renoncé. C'est sur cette "égale dignité" des hommes à laquelle aucun ne renonce que repose la mise en place de réponses à l'urgence sociale.

Répondre à l'urgence n'est pas une solution en soi qui se limite à elle-même. Il y a continuum entre urgence et après urgence. Les réponses à l'urgence doivent être construites dans la perspective d'un accompagnement vers l'insertion et la promotion et d'une prévention de l'exclusion.

Constats

▪ Le maintien d'une croissance élevée des demandes d'accueil en urgence

La demande d'aides, d'accueil et d'hébergement augmente année après année.

La composition de la population qui effectue ces demandes évolue : rajeunissement, jeunes femmes, femmes ou familles avec enfants, nombre grandissant de personnes toxicomanes, alcooliques, violentes ou présentant des troubles comportementaux imputables à des atteintes psychiatriques, personnes expulsées, chômeurs, hommes et femmes en rupture familiale.

Les demandes d'aides financières et de nourriture sont certainement les plus massivement formulées. Les demandes d'hébergement et de logement viennent juste après, précédant des demandes d'emploi et de formation, puis les demandes d'accès aux soins.

Mais, n'est-ce pas d'abord une demande de relation, d'écoute, de prise en compte d'une détresse qui n'est pas que matérielle ? Les associations sont témoins que des hommes et des femmes souffrent que leur dignité ne soit pas respectée.

▪ L'amélioration du dispositif d'accueil en urgence malgré sa complexité

D'une année à l'autre, la capacité du réseau d'accueil s'est améliorée de manière continue.

Les associations ont démultiplié leurs actions et s'efforcent de mobiliser nos concitoyens dans des démarches de solidarité.

Des modifications sont survenues dans les établissements et services qui accueillent en urgence. Cela témoigne d'une réelle plasticité du secteur social et associatif face à la montée et au renouvellement des demandes formulées en urgence : création de places supplémentaires, transformations dans les services existants, réelle diversification des formes mêmes de l'accueil d'urgence (création de lieux d'accueil de jour, d'hébergements de nuit, de Samu sociaux). Le Secrétariat à l'action humanitaire d'urgence a la volonté de soutenir la création de ces services et de ne plus limiter les plans d'urgence à la période hivernale.

Des mesures exceptionnelles ont été mises en oeuvre dans les départements pour accueillir des personnes en urgence. Ces mesures sont consécutives aux plans départementaux d'hébergement en urgence.

Les crédits spécifiques à l'urgence -en dehors des financements des centres d'hébergement et de réadaptation sociale- sont désormais largement présents sur l'ensemble du territoire. Il s'agit principalement des crédits "urgence sociale" qui correspondent aux fonds affectés les années précédentes aux plans "pauvreté-précarité", les crédits pour le logement d'urgence ou temporaire...

Mais les dispositifs et les financements potentiels sont multiples. Nombre d'entre eux s'inscrivent dans des politiques sectorielles qui sont de fait "excluant". Le risque est de réduire la question de l'urgence à des dispositifs verticaux et cloisonnés, superposés pour des catégories de plus en plus marginalisées, découpées selon les financements catégoriels.

"Le maquis des aides", "le millefeuilles des financements"... sont des expressions que les acteurs ont trop souvent l'occasion d'utiliser.

▪ Ce que n'offre plus notre société

Les technologies ont profondément modifié les services qu'ils soient publics, privés, commerciaux. Une fraction non négligeable de la population -et surtout les personnes en difficulté sociale- n'ose pas ou ne sait pas les utiliser. Les occasions d'être en relation avec quelqu'un se sont réduites. Par ailleurs de nombreux lieux de vie ordinaire deviennent difficile d'accès ou non-gratuit (toilettes, bagagerie...).

Les possibilités d'hébergement de courte durée (moins de huit jours) ou de moyenne durée (de huit jours à trois mois) restent toujours nettement insuffisantes, même si on constate une amélioration sensible. Mais les capacités d'hébergement collectif ou individuel en appartement restent nettement insuffisantes. Le "plan Périssol" va, certes, développer la création de logements d'urgence, mais il est indispensable, en parallèle, de créer des logements sociaux et de les rendre accessibles à tous ceux qui sont actuellement sans logement ou mal-logés.

L'accès à l'emploi ou à la formation ou au logement constitue une difficulté majeure à laquelle les associations ne trouvent que très rarement des réponses. Les difficultés d'accès aux soins sont de moindre envergure, mais on constate une réelle détérioration des possibilités d'intervention particulièrement pour les soins psychiatriques.

Par contre, les possibilités d'aides alimentaires sont réelles. Cela est probablement lié à l'investissement très fort du secteur associatif dans ce domaine.

▪ Des populations en permanence en marge du dispositif d'accueil d'urgence

Il existe des populations pour lesquelles les réponses en matière d'accueil et d'hébergement d'urgence sont insuffisantes ou mal adaptées.

Parmi ces populations, on peut distinguer trois groupes.

- Le premier rassemble des personnes présentant des troubles psychiatriques ou se trouvant dans des situations de dépendance à l'égard de l'alcool ou de drogues.
- Un deuxième groupe est composé de personnes jeunes, errantes, ou de familles, monoparentales ou non, avec enfants.
- Enfin, un troisième groupe rassemble des personnes avec des animaux, plutôt hors normes et hors règles, adoptant parfois des comportements violents.

▪ Des projets pour l'avenir

Les projets des associations sont très nombreux et portent, le plus souvent, sur une amélioration quantitative des conditions d'accès au réseau de l'urgence sociale : augmentation de places en CHRS ou création de CHRS, création d'accueil de jour ou d'hébergement de nuit, d'hôtels sociaux de résidences sociales, amélioration des conditions d'accueil, la mise en place d'aides alimentaires et sanitaires, création de services pour familles et personnes avec enfants...

Mais les associations ne peuvent mener à bien ces projets que si les pouvoirs publics leur en donnent les moyens et les inscrivent dans une politique globale de lutte contre l'exclusion.

Demandes

Les dispositifs et mesures de réponses à l'urgence sociale ne sont pas une fin en soi. Ils nécessitent de transformer le pilotage et l'impulsion du dispositif institutionnel et de développer l'évaluation et l'observation. (Voir les demandes et attentes, fiche "Transformation du dispositif institutionnel").

➤ Développement des lieux répondant aux besoins

- Faciliter l'accès à tous des lieux publics et multiplier ces lieux où la vie ordinaire peut s'exercer (douches, bagageries, téléphones, restaurations collectives...).
- Créer des espaces d'accueil afin que sur un territoire toute personne en détresse puisse être prise en charge : halte, relais, accueil de jour, dispositif mobile...
- Humaniser et moderniser les dispositifs existants et veiller à ce que tous les services publics (administrations, hôpitaux...) adaptent leur accueil aux personnes en détresse sociale.

➤ **Consolider l'aide sociale à l'hébergement**

L'aide sociale à l'hébergement (loi du 19.11.74) doit devenir un véritable droit pour les adultes en grande difficulté sociale et leur famille. La mise en oeuvre de ce droit est déléguée par l'Etat à des associations ou institutions (loi du 30 juin 1975) qui créent et gèrent des Centres d'hébergement et de réadaptation sociale (CHRS).

Pour que les associations aient les moyens de remplir leur mission de service public, les lois de 1974 et 1975 doivent être modifiées.

- Réaffirmer leur mission centrale d'accueil, d'hébergement, d'insertion professionnelle et sociale des plus démunis.
- Etablir un plan de modernisation et d'extension des centres d'hébergement et de réadaptation sociale, le rattrapage immédiat des actuelles insuffisances et l'intégration progressive des centres et services actuellement financés sur des crédits précaires (accueils de jour, hébergements d'urgence, ateliers, services mobiles...).

➤ **Des moyens pour les associations**

- Etablir une programmation pluriannuelle des engagements de l'Etat pour répondre à l'urgence sociale et généraliser les financements pluriannuels contractualisés avec les associations.
- Les critères d'attribution de financements doivent prendre en compte la notion de service rendu et anticiper sur les besoins à couvrir.
- Créer des mesures incitatives, sinon contraignantes, pour que les collectivités territoriales contribuent à répondre à l'urgence sociale.

➤ **Informier**

- Faire connaître les dispositifs disponibles sur un territoire.
- Démultiplier et adapter les moyens d'information à leur cible : les personnes en détresse, les services sociaux, les associations, le grand public..., en utilisant audiovisuel, affichage, presse, brochures, etc..

➤ **Former les acteurs**

- Répondre à l'urgence ne s'improvise pas. Que l'on soit bénévole ou professionnel, cela nécessite des compétences, des connaissances et une aptitude. La formation initiale des travailleurs sociaux doit prendre en compte ce "nouveau métier". La formation continue des professionnels et des bénévoles doit être développée et ainsi l'articulation des actions de chacun sera mieux assurée.

□ Bâtir une profonde connaissance des personnes ou familles en grande difficulté est indispensable si nous voulons développer avec elles les relations humaines qui les feront émerger de leur situation. C'est grâce à cette connaissance qu'un partenariat pourra s'instaurer avec ces personnes, leur permettant d'oser une insertion. Accompagner les plus démunis ne peut se faire que dans la durée. Cette démarche ne devrait être en aucun cas interrompue par un retard ou une impossibilité de renouvellement du financement.