

# **Plateforme française pour les droits économiques sociaux et culturels**

**Rapport alternatif au troisième rapport de la  
France**

**mars 2008**

## **PLATEFORME FRANCAISE POUR LES DROITS ECONOMIQUES SOCIAUX ET CULTURELS**

Action Locale Pour l'Insertion par le Logement (**ALPIL**)

Adéquations

Alliance International des Habitantes (**AIH**)

Amis de la Terre

Association Internationale des Techniciens Experts et Chercheurs (**AITEC**)

Association des Paralysés de France (**APF**)

CGT Spectacle (**FFNSAC-CGT**)

Coordination Nationale des Comités de Défense des Hôpitaux et  
des Maternités de Proximité (**CNCDHMP**)

Centre de Recherche et d'Information pour le Développement (**CRID**)

Fédération des Associations pour la Promotion et l'Insertion par le  
Logement (**FAPIL**)

Foodfirst Information and Action Network (**FIAN**)

Fédération Internationale des Droits de l'Homme (**FIDH**)

Fédération Syndicale Unitaire (**FSU**)

France Terre d'Asile

Groupe d'Information et de Soutien des Immigrés (**Gisti**)

Initiative Pour un Autre Monde (**IPAM**)

Ligue des Droits de l'Homme (**LDH**)

Mouvement ATD Quart Monde

Oxfam France- agir ici

Peuple et Culture

Union Syndicale Solidaires

Terre des Hommes

Avec la contribution de la Fondation Abbé Pierre sur la partie du droit au logement

# SOMMAIRE

	Page
<b>INTRODUCTION</b>	<b>5</b>
<b>DROIT AU TRAVAIL ET CONDITIONS DE TRAVAIL</b>	<b>7</b>
Informations et données statistiques sur les conditions d'accès à l'emploi	7
Des conditions d'accès au travail discriminatoires	8
• Discrimination quant à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre	8
• La situation des femmes	8
• La situation des personnes handicapées	9
Le cas des personnes immigrées	9
Recommandations	10
<b>DROITS SYNDICAUX</b>	<b>11</b>
Le critère de représentativité des syndicats	11
Le rapport HADAS-LEBEL et l'avis du conseil économique et social de 2006	12
• Le rapport HADAS-LEBEL	12
• L'avis du CES de 2006	13
<b>DROIT A LA SECURITE SOCIALE</b>	<b>14</b>
Les minima sociaux en France	14
• Les statistiques officielles	15
• Perspectives critiques	15
Les minima sociaux : une protection de base	15
Recommandations	16
<b>DROIT A LA SANTE PHYSIQUE ET MENTALE</b>	<b>17</b>
L'accès universel aux soins de santé	17
• La problématique des plus démunis	17
• Un accès aux soins inégal	18
• Un accès aux soins difficile pour les ressortissants étrangers résidant en France	18
• Couverture maladie universelle et aide médicale d'état	19
Les politiques de prévention	19
Recommandations	21
<b>PAUVRETE ET EXCLUSION</b>	<b>22</b>
Application de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions	23
• La participation des personnes vivant dans la pauvreté et l'exclusion sociale	23
• La formation des acteurs de la lutte contre l'exclusion	23
• Protection de la famille et de l'enfance	24
• Droit à la culture	24
• Les personnes handicapées en situation de pauvreté	24
Recommandations	25
<b>DROIT A UN NIVEAU DE VIE SUFFISANT : LE DROIT AU LOGEMENT</b>	<b>26</b>
Application de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine et la loi de solidarité et de renouvellement urbain	26
Le mal logement et les sans abri	27
Recommandations	29
<b>DROIT A L'EDUCATION</b>	<b>30</b>
Un accès à l'éducation inégal	30
• Les enfants étrangers	30
• Les nouveaux arrivants non francophones	30

• Les jeunes de familles sans papier	31
• Les personnes handicapées	31
• La scolarisation des enfants de familles non sédentaires	31
• ZEP et ambition réussite	31
• La situation dans les DOM : la Guyane	32
Les problèmes rencontrés chez les étudiants	32
Cultures et langues régionales et minoritaires	32
Recommandations	34
<b>DROIT CULTUREL</b>	<b>35</b>
Diagnostic de la situation nationale et principaux manquements	35
• Droit à la culture, accès à la vie culturelle	35
• Lutte contre le cumul des discriminations et risques de fracture culturelle	35
Développement de la coopération et contacts internationaux dans les domaines de la science et de la culture	35
Recommandations	36
<b>L'ACCES DES MIGRANTS AUX DROITS ECONOMIQUES ET SOCIAUX</b>	<b>37</b>
La précarité généralisée du droit au séjour	37
Les problèmes spécifiques des demandeurs d'asile et des réfugiés	38
• La situation précaire des demandeurs d'asile	38
• L'insertion difficile des réfugiés	39
• La prise en charge insuffisante des traumatismes	39
• La protection amoindrie des bénéficiaires de la protection subsidiaire	39
<b>PENALISATION DE LA PAUVRETE ET DES MOUVEMENTS SOCIAUX</b>	<b>40</b>
Un traitement pénal des questions sociales	40
La pénalisation des mouvements sociaux et de la protection sociale	41
<b>LES OBLIGATIONS INTERNATIONALES DE LA FRANCE</b>	<b>42</b>
Une augmentation de l'aide publique au développement Française en trompe l'œil	42
La politique de coopération de la France en Afrique en défaveur des DESC	43
Le rôle de la France dans les institutions internationales	43
Des politiques commerciales de l'union européenne qui fragilisent les DESC des pays en développement	44
Le contrôle des entreprises françaises opérant à l'étranger	45
Recommandations	46

## **INTRODUCTION**

En tant que signataire du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la France a l'obligation de rendre un rapport au comité des Nations Unies chargé de contrôler le respect de ce Pacte. Au mois de mars 2007, le troisième rapport périodique de la France a été rendu. Il est examiné par votre Comité dans le cadre de la 40<sup>ème</sup> session, qui se déroulera du 28 avril au 16 mai 2008.

Inscrit dans une volonté affirmée de la société française de constituer un véritable outil d'éducation populaire, le rapport alternatif est le fruit d'un travail inter associatif et syndical. Ce rapport de synthèse, collectivement signé par les ONG et syndicats participants, examine de façon critique dans quelle mesure la France satisfait aux obligations qui lui incombent en vertu du Pacte, qu'elles soient internes ou internationales.

Ce rapport alternatif fait écho aux rapports établis depuis quelques années par le gouvernement français sur la question des droits économiques, sociaux et culturels en France et permet d'évaluer la mise en œuvre des observations successivement émises par le comité.

Néanmoins l'ensemble des participants a souhaité prioritairement insister sur certains points considérés comme sensibles. Ainsi, de nombreux aspects problématiques apparaissent en sus des neufs droits prévus au regard des obligations qui se dégagent du Pacte, tant en ce qui concerne la lutte contre la misère et l'exclusion sociale, les droits des migrants, la pénalisation de la pauvreté et des mouvements sociaux ainsi que les discriminations entravant l'accès aux droits économiques, sociaux et culturels.

Force est de constater que les pratiques discriminatoires font de plus en plus partie du champ social et leur aggravations entravent indéniablement l'accès aux droits économiques sociaux et culturels

Une problématique demeure essentielle, celle de l'effectivité du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels en droit interne. Elle a retenu l'attention du comité dans ses observations finales sur l'examen du rapport de la France en 2001.

Ce dernier pose également la question de la "justiciabilité" des droits économiques, sociaux et culturels, question particulièrement incontournable et déterminante selon nous et qui permet de démontrer l'importance du droit à un recours effectif dans la mise en œuvre de ces droits.

De ce fait à travers l'analyse de l'accès aux droits économiques, sociaux et culturels en France, nous présentons ce rapport alternatif afin non seulement de démontrer les atteintes aux droits économiques, sociaux et culturels mais également de prouver la nécessité de leur effectivité et de leur "justiciabilité", et ce en proposant des recommandations.

Le Pacte ne définit pas concrètement les modalités de sa propre application dans l'ordre juridique national. De plus, il ne contient aucune disposition obligeant les Etats parties à l'incorporer intégralement au droit national ou à lui à accorder un statut particulier dans le cadre de ce droit, bien qu'il n'oblige pas formellement les Etats à incorporer ses dispositions dans la législation interne, pour le comité une telle démarche s'avère souhaitable.

S'agissant de la "justiciabilité" des droits économiques, sociaux et culturels, chaque fois qu'un droit énoncé dans le Pacte ne peut être exercé pleinement, un recours judiciaire devrait être assuré et il est à déplorer que certains droits économiques, sociaux et culturels ne soient pas invocables en justice. Malheureusement, le gouvernement

français, dans son troisième rapport périodique déposé en mars 2007, ne donne aucun élément de réponse à ce sujet.

L'état actuel du droit français prévoit les conditions d'applicabilité des instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme au droit interne. Ainsi, l'applicabilité directe des conventions et leur invocabilité par les particuliers peuvent être tempérées dans deux cas :

1. soit le traité ne contient que des recommandations ou des obligations qui s'adressent aux Etats et à eux seuls ;
2. soit les règles posées ne sont pas applicables, du fait de leur formulation trop imprécise ou conditionnelle et faute de mesures permettant d'en définir les modalités d'application.

En tout état de cause, lorsqu'un particulier invoque le bénéfice d'une convention, c'est au juge qu'il appartient, *in fine*, de décider si les stipulations de celle-ci sont ou non directement applicables. Or, le Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels n'est pas aujourd'hui considéré par le Conseil d'Etat et la Cour de cassation comme directement applicable en droit interne.

Sachant que la formulation des dispositions contenues dans le Pacte international est suffisamment considérée comme claire et précise à la lumière de leur interprétation par le comité des droits économiques, sociaux et culturels et dès lors qu'il appartient aux tribunaux, en l'absence de dispositions législatives contraignantes, de déterminer *in fine* si une disposition conventionnelle est directement applicable, toutes les juridictions compétentes doivent être informées :

- de la nature et de la portée du Pacte,
- du rôle important des recours judiciaires dans son application,
- du principe de "justiciabilité" des droits contenus dans le Pacte.

A ces fins, la formation des magistrats doit être renforcée sur toutes les questions relatives aux droits économiques, sociaux et culturels.

La réalisation du rapport alternatif nous est apparue d'autant plus souhaitable que la réalité de la situation des droits économiques, sociaux et culturels ne semble pas pleinement relayée par le gouvernement français et que le défaut d'effectivité du Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels en droit interne témoigne indubitablement des lacunes de l'Etat français sur les obligations qui lui incombe en tant qu'Etat partie signataire dudit pacte.

Ainsi en cette année 2008 durant laquelle sera célébrée le 60<sup>ème</sup> anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'Homme qui vit la première reconnaissance internationale de nombreux droits économiques, sociaux et culturels, nous souhaitons insister sur l'importance du respect du Pacte international qui revêt un intérêt direct dans l'amélioration des conditions de vie de chacun au travers de valeurs telles que l'égalité, la liberté et la fraternité dont toute société démocratique se doit d'être la garante.

## **LE DROIT AU TRAVAIL ET LES CONDITIONS DE TRAVAIL**

### INFORMATIONS ET DONNEES STATISTIQUES SUR LES CONDITIONS D'ACCES A L'EMPLOI

**1.-** Votre comité, dans le cadre du groupe de travail de pré session qui s'est réuni du 21 au 25 mai 2007, a relevé que le rapport périodique présenté par le gouvernement français ne laisse place à aucune analyse, ni aucune donnée statistique sur d'éventuels dispositifs visant à assurer une formation professionnelle et des débouchés pour certaines catégories de personnes (*in* Liste des points à traiter à l'occasion du troisième rapport périodique de la France concernant les articles 1<sup>er</sup> à 15 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, paragraphe 10).

**2.-** Les ONG et syndicats notent, pour leur part, que si le nombre total de travailleurs précaires reste encore limité, aux alentours de 13 %, cette proportion augmente considérablement chez les jeunes et chez les femmes. 28,3 % des 15 à 29 ans qui travaillent disposent d'un emploi précaire (CDD, intérimaires, et contrats aidés) contre 8,4 % chez les 30-49 ans, en augmentation de 1,5 point en deux ans.

**3.-** Un diplôme élevé n'est pas une garantie de trouver un emploi stable : 40 % des diplômés du 3<sup>e</sup> cycle ont commencé par un emploi temporaire en 2001. Cette proportion s'élève à 63 % chez les non qualifiés. De plus, le chômage touche d'abord les plus jeunes : en 2006, 18 % des actifs de 15 à 29 ans sont au chômage.

**4.-** L'inégalité d'accès à l'emploi concerne particulièrement les immigrés et leurs descendants. A titre d'exemple, plus de 23 % des hommes dont les parents sont d'origine algérienne sont au chômage contre 10 % pour ceux dont les parents sont français.

**5.-** Cette situation est aggravée par le fait que progressivement la norme d'emploi socialement reconnue tend à ne plus être le contrat à durée indéterminée à temps plein. Ainsi, les CDD représentent 73% des embauches à la sortie du chômage. Les divers dispositifs gouvernementaux qui visent à combattre la pauvreté, comme la prime pour l'emploi (PPE) ou le revenu de solidarité active (RSA) renforcent cette tendance en légitimant un recours accrus aux temps partiels et contrats précaire. Ainsi 16,7% des actifs en 2005 n'ont connu que le chômage ou des emplois à bas salaire, contre 7,3% en 1985.

**6.-** L'existence de salariés de plus en plus nombreux qui n'ont pas accès à un véritable emploi à temps plein, avec un salaire décent conduit au développement du phénomène des travailleurs pauvres qui, tout en travaillant, n'ont pas les moyens de leur autonomie financière et ne peuvent accéder à des droits fondamentaux comme celui de pouvoir bénéficier d'un logement stable. Ainsi 27% des travailleurs à temps complet touchaient moins de 1,3 salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) en 2006. Selon l'INSEE, en 2006, un salarié sur vingt jonglerait entre plusieurs métiers (augmentation de 13,5% par rapport à 2003).

**7.-** Il doit être relevé que la précarité des contrats s'aggrave avec la mise en place du "contrat nouvelle embauche" et du "volontariat civil". Ce dernier a conduit à autoriser le recrutement de "volontaires" pendant une période pouvant aller jusqu'à deux ans, hors code du travail, avec une "indemnité" plus proche du revenu minimum d'insertion (RMI) que du SMIC.

**8.-** S'agissant des chercheurs d'emploi, ils sont mis constamment sous pression, le service de l'emploi est de moins en moins un service et de plus en plus en plus un outil de contrôle des chômeurs les renvoyant à la culpabilité de leur situation.

**9.-** Votre comité apparaît comme un cadre approprié pour revenir à une logique d'accès au droit à un travail. Nous souhaitons de ce fait que les chercheurs d'emploi aient beaucoup plus prise sur le service public de l'emploi, ceci par la mobilisation de moyens financiers dans chaque bassin d'emploi à disposition des porteurs de projets mettant en place le dialogue des demandeurs d'emploi avec le service public de l'emploi.

#### DES CONDITIONS D'ACCES AU TRAVAIL DISCRIMINATOIRES

##### ➤ *Discrimination quant à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre*

**10.-** L'adoption de la directive européenne 2000/78/CE du 27 novembre 2000 a porté création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail. La loi n°2001-1066 du 16 novembre 2001 a permis la prise en compte par le droit du travail français de l'orientation sexuelle en tant que motif des discriminations qu'il réprime.

**11.-** Bien que les employeurs adoptent des attitudes très variées selon les cas, les ONG et syndicats ont mis en évidence des discriminations au travail qui restent particulièrement présentes dans la vie des personnes homosexuelles et transsexuelles, et qui peuvent dans certains cas conduire à la perte de l'emploi.

##### ➤ *La situation des femmes*

**12.-** Les femmes sont pour leur part touchées massivement par le temps partiel pour leur premier emploi, et ce quel que soit leur niveau de diplôme. Pour les jeunes non qualifiés, la proportion de temps partiel est trois fois plus grande chez les femmes (38 %) que chez les hommes (12%).

**13.-** Les femmes représentent 83 % des temps partiels. Le plus souvent, le travail à temps partiel est davantage subi que choisi. D'autre part, les femmes représentent 59 % des emplois aidés ou en contrat à durée déterminée (CDD). Enfin, 80 % des salariés payés en dessous du SMIC sont des femmes. Ce statut précaire s'est renforcé avec l'annonce de la mise en place du "*contrat nouvelle embauche*" (CNE) en août 2005. Ce contrat s'applique à des emplois à temps partiels et à durée déterminée. Il rend possible un licenciement sans motif de la part de l'employeur. Ainsi avec l'apparition du "*contrat nouvelle embauche*", les femmes, qui sont déjà majoritaires dans les contrats précaires, voient accroître leur précarité.

**14.-** Les femmes sont également surreprésentées dans les activités "peu qualifiées" de nettoyage, de services aux personnes, de restauration, d'hôtellerie. A travail égal, les femmes gagnent 27% de moins que les hommes. Sachant que depuis une dizaine d'années, les écarts entre les salaires ne diminuent plus.

**15.-** Cette tendance est présente autant dans les secteurs publics que privés. Cela va de pair avec un accès insuffisant aux formations. L'accès restreint à la formation s'explique, en partie, par la nature de leurs emplois qui ne nécessitent pas d'actualisation ou d'approfondissement de leurs compétences.

**16.-** En 2003, les femmes représentaient 58% des emplois dans l'ensemble des secteurs de la fonction publique mais seulement 12% appartenaient aux 7 757 emplois dits supérieurs. Par exemple, la fonction publique hospitalière est composée de 17.5% de femmes dirigeantes, alors qu'elles représentent les trois quarts du personnel des hôpitaux. De leur côté, les Conseils d'administration des grandes entreprises sont composés de 7.6% de femmes tandis que 30% des créations d'entreprises sont le fait des femmes.

**17.-** Depuis les années 2000, le gouvernement français a mis en place de nouvelles mesures. D'une part, il mobilise plusieurs leviers afin de réduire les représentations de genre. Des rapports périodiques et une meilleure coordination de plusieurs acteurs

(Institut Universitaire de Formation des Maîtres, Office National d'Informations sur les enseignements et les professions) sont mis en œuvre dans le but d'agir sur les orientations des filles durant le parcours scolaire. Des mesures publiques ont aussi été prises concernant la représentation des femmes en politique. Néanmoins, ces mesures se cantonnent à des pénalités financières aux partis politiques qui ne respectent pas l'objectif de parité. Le résultat reste insuffisant.

**18.-** Des plans ont été mis en place en mars 2006 afin de promouvoir les projets de création et de reprise d'entreprise et d'inciter le recrutement des entreprises à diversifier leurs profils en développant la formation dans le système scolaire et dans le milieu professionnel. Il est encore trop tôt pour pouvoir évaluer l'impact de ces mesures.

➤ *La situation de personnes handicapées*

**19.-** La situation de l'emploi des personnes handicapées demeure globalement très mal connue. La loi du 10 juillet 1987 en faveur de l'emploi des personnes handicapées a imposé à toute entreprise publique ou privée de plus de 20 salariés l'obligation de recruter 6% de travailleurs handicapés, ce seuil n'est toujours pas atteint, des discriminations subsistent.

**20.-** Pourtant l'emploi est possible : aujourd'hui, 680000 personnes handicapées sont en activité. Le nombre de demandeurs d'emploi travailleur handicapés s'élève à 250 000.

**21.-** Le taux de chômage des personnes handicapées demandeuses d'emploi est plus du double de celui des personnes valides soit près de 17,8%, et de 28% dans la tranche 15-24 ans. Plus de 30% des entreprises privées assujetties à l'obligation d'embauche, ne recrutent aucun travailleur handicapé.

**22.-** La culture "embauche des personnes en situation de handicap" est encore trop ténue en France où le handicap reste lié à l'aide sociale.

LE CAS DES PERSONNES IMMIGRÉES

**23.-** Sur le plan juridique, la situation des Français et étrangers face aux conditions de travail est rigoureusement la même. Si en pratique il existe de nombreuses différences, liées notamment à la multiplication d'accords collectifs, celles-ci n'ont de prime abord aucun lien avec la nationalité des travailleurs. Il en est autrement s'agissant des étrangers qui ne disposent pas du droit de travailler en France car dépourvus de titre de séjour en cours de validité.

**24.-** Près de 7 millions de postes, pratiquement 30% des emplois, restent fermés aux ressortissants qui ne sont pas issus de l'Union Européenne. Ces emplois se situent essentiellement dans le secteur public et la fonction publique. Ecartés des postes statutaires, les non européens sont parfois embauchés pour le même travail comme contractuels, avec moins de droits et des salaires nettement plus faibles.

**25.-** Depuis la loi du 24 août 1993, les étrangers qui ne disposent pas d'une autorisation de travail ne peuvent plus être normalement déclarés et en particulier être immatriculés au régime de sécurité sociale. Ils sont donc condamnés à être employés de façon dissimulée : pas de déclaration par l'employeur, pas de bulletin de paie, pas de paiement de cotisations sociales par les employeurs, etc. Un certain nombre de "sans papiers" travaillent avec des faux papiers, l'employeur l'ignorant ou faisant mine de l'ignorer.

**26.-** Certes, et c'est une exception à la règle selon laquelle le droit à la protection sociale nécessite d'être en situation régulière, il est possible pour un travailleur sans papiers d'être pris en charge en cas d'accident du travail ou de maladie professionnelle et de mettre en cause la responsabilité de son patron. Mais cette réglementation n'a presque aucune réalité concrète.

**27.-** Récemment, le gouvernement français a pris des mesures concernant les autorisations de travail pour les différents secteurs d'activités. Deux listes ont été établies :

- une liste concernant les ressortissants de l'Union européenne, particulièrement les huit derniers pays entrés dans l'Union européenne en 2004 plus la Bulgarie et la Roumanie, avec 152 métiers répertoriés, dans l'ensemble peu qualifiés ;
- une liste pour les étrangers des pays hors Union européenne avec seulement une trentaine de métiers, en général très qualifiés.

## RECOMMANDATIONS

Les ONG et syndicats entendent mettre l'accent sur les points suivants qu'ils estiment particulièrement important, sachant que le droit au travail n'est pas pleinement effectif et que les dispositions du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ont amené votre comité à s'interroger sur la mise en œuvre des conditions d'accès à un emploi décent :

- Les ONG et syndicats souhaitent l'instauration d'un nouveau statut du salarié basé sur la continuité du contrat de travail. L'obligation de reclassement au même niveau de qualification ainsi que le maintien de la rémunération et de la protection sociale doivent être encouragés, l'ensemble devant être financé par une mutualisation entre toutes les entreprises et par le produit des actuelles cotisations chômage.

- Les ONG et syndicats demandent l'amélioration du contrôle des pouvoirs publics sur les aides publiques versées aux entreprises, ainsi que l'instauration des mécanismes de récupération de ces aides publiques en cas de non respect des engagements en matière de sauvegarde ou de création d'emploi. Dans cette optique, il peut être avancé l'idée d'une modification de la fiscalité des entreprises pour favoriser l'investissement plutôt que le dividende, et de rendre les entreprises donneuses d'ordre responsables du sort des salariés de leurs sous-traitants.

- Les ONG et les syndicats considèrent que doit être mis un terme aux discriminations liées aux pays d'origine dans la politique de délivrance des autorisations de travail, et supprimer des conditions de nationalité pour l'accès à l'emploi des secteurs privés et publics, hormis les emplois relevant des missions régaliennes de l'Etat.

- Les ONG et les syndicats tiennent également à souligner l'importance d'une mention systématique des identités de genre dans les négociations menées par les partenaires sociaux sur la diversité dans l'entreprise, et dans les documents de type "charte de la diversité". Des revendications analogues sont défendues dans le cas des employeurs publics.

- Les ONG et syndicats estiment nécessaire d'aller au-delà de l'obligation de négociation et instaurer des plans de ratrappage, en particulier dans les entreprises publiques et les fonctions publiques. Les différentes lois sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes doivent être plus contraignantes.

- Les ONG et syndicats préconisent de rendre plus opérationnel les contrôles sur l'effectivité des accords d'entreprise ou de branche relatifs à l'obligation d'embauche des personnes handicapées. Une mise en accessibilité de tous les lieux d'accueil du public associés à l'emploi et au service public de l'emploi, ainsi que la transposition de la mise en œuvre des mesures appropriées faites aux entreprises par la loi de 2005, aux structures de formation, sont indispensables. Dans cette perspective, il est nécessaire de compenser les surcoûts liés à l'embauche pour l'employeur.

## **LES DROITS SYNDICAUX**

**28.-** Le présent rapport alternatif dépasse l'appréhension de la liberté syndicale par le gouvernement pour démontrer les atteintes relatives à l'élaboration des normes sociales et du "dialogue social". En effet, les conditions d'élaboration des réformes des retraites et de l'assurance maladie (caricatures de concertation), l'institution du "contrat nouvelle embauche" (CNE) par ordonnances, la tentative de passage en force, par amendement gouvernemental au détour d'une procédure législative en cours, pour le projet de création du "contrat première embauche" (CPE) sont quelques exemples qui mettent en doute la pratique de négociations collectives en France.

**29.-** Le dialogue social est également handicapé par le maintien, depuis 1966, de la présomption de représentativité des organisations syndicales, qui entraîne un décalage entre la démocratie sociale "formelle" et le syndicalisme réel dans les entreprises.

**30.-** C'est enfin l'ordre public social qui a été gravement mis en cause avec la possibilité de conclure des accords dérogatoires *in péjus*, à savoir moins favorables aux salariés que le minimum législatif. A cet égard, la loi du 17 Janvier 2003 sur le temps de travail autorise la conclusion d'accords moins favorables en particulier sur les heures supplémentaires. Il en est de même lors de la loi du 4 Mai 2004 qui met en cause le "principe de faveur" relatif au dialogue social.

### LES CRITERES DE REPRESENTATIVITE DES SYNDICATS

**31.-** Les conditions d'organisation du dialogue social en France, dont on a mesuré l'état critique à l'aune de la crise du "contrat première embauche" (CPE) au cours des mois de mars et avril 2006, nécessite de s'interroger sur ses acteurs et en particulier, sur le caractère représentatif des organisations syndicales et de leur légitimité à dialoguer. Il est certain que cette légitimité conditionne la capacité des organisations syndicales à contraindre le gouvernement français à négocier, mais aussi à peser sur ces négociations. Cette réflexion sur la représentativité des organisations syndicales contribue également au débat sur l'affaiblissement du mouvement syndical en France. Si la France se situe au 30<sup>e</sup> et dernier rang des pays membres de l'O.C.D.E. avec un taux de syndicalisation total de 8 % de la population salariale, dont 5 % seulement dans le secteur privé, ce taux de syndicalisation a été divisé par deux en 25 ans. Cette faiblesse du mouvement syndical a certes des causes plurielles, mais l'une d'entre elles est en lien avec la question du caractère représentatif de ces organisations syndicales et plus spécifiquement, avec les critères de représentativité tels que définis par l'arrêté ministériel du 31 mars 1966.

**32.-** Cet arrêté du 31 mars 1966 a conféré à cinq organisations (CFDT, CGT, FO, CFTC et CFE-CGC) une présomption irréfragable de représentativité. Les conséquences attachées à cette présomption de représentativité sont essentielles : monopole pour ces organisations au niveau national et interprofessionnel de négocier les accords collectifs, de participer à la gestion du régime d'assurance chômage, des caisses de sécurité sociale, des régimes complémentaires de retraite et des organismes collecteurs du secteur de la formation professionnelle. En outre, au niveau de la branche professionnelle, les organisations déclarées représentatives peuvent négocier les conventions et accords collectifs et au plan de l'entreprise, les accords d'entreprises, disposant seules du droit de négocier lors des élections des représentants du personnel le protocole d'accord préélectoral, mais également de présenter des candidats au premier tour de ces élections. Soulignons enfin l'importance des aides financières étatiques dont disposent les organisations syndicales déclarées représentatives.

**33.-** A défaut d'avoir été déclarées par l'arrêté ministériel de 1966 organisation représentative, les autres organisations syndicales doivent rapporter la preuve de leur représentativité sur la base des critères posés par le code du travail : effectivité,

indépendance, cotisations, ancienneté du syndicat et "attitude patriotique pendant l'occupation".

**34.-** L'arrêté ministériel du 31 mars 1966 contribue à créer un immense décalage entre la démocratie syndicale formelle et la démocratie syndicale réelle, entre le syndicalisme juridique des textes et le syndicalisme réel actuel dans les entreprises tel que porté par la revendication des salariés. Ce système pérennise un syndicalisme à deux vitesses : celui des organisations bénéficiant de l'arrêté du 31 mars 1966 et celui des organisations n'en bénéficiant pas, contraintes de démontrer devant les juridictions qu'elles satisfont à ces critères, et générant par ailleurs une véritable "*guérilla judiciaire*" entre organisations syndicales.

**35.-** Par ailleurs, ce même arrêté ministériel organise une véritable discrimination légale entre syndicats reconnus représentatifs et syndicats non reconnus représentatifs, sur le fondement d'un arrêté ministériel privé de base légale car aucun texte ne stipule qu'une décision administrative devra intervenir pour dresser la liste des organisations syndicales dites représentatives.

**36.-** Enfin, le texte ministériel entrave le libre choix de désignation par les salariés de leurs représentants et constitue une atteinte au principe fondamental inhérent à toute démocratie rappelé par le préambule de la Constitution du 21 octobre 1946.

**37.-** C'est donc cette liberté du droit de vote qu'il convient de restituer aux salariés afin de leur permettre de désigner librement leurs représentants syndicaux en abrogeant l'arrêté ministériel du 31 mars 1966. Ce constat d'une nécessaire abrogation semble partagé par la majorité des organisations syndicales déclarées représentatives, même si certaines d'entre elles apparaissent surtout soucieuses de conserver leur pré carré.

#### LE RAPPORT HADAS-LEBEL ET L'AVIS DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DE 2006

**38.-** Dans le paragraphe 14 du document portant sur la liste des points à traiter lors de l'examen du troisième rapport périodique de la France, le groupe de travail de pré session de votre comité souhaité avoir des informations sur l'avis émis par le Conseil économique et social à la fin de l'année 2006 consécutivement au rapport Hadas-Lebel sur la réforme des critères de "représentativité" des syndicats.

➤ *Le rapport Hadas-Lebel*

**39.-** Afin de mesurer le plus fidèlement possible l'influence réelle d'un syndicat et donc sa représentativité, le gouvernement de Dominique de Villepin, conscient de l'impérieuse nécessité de réformer les règles actuelles de représentativité syndicale en France, a confié à monsieur Hadas-Lebel, président de la section sociale du Conseil d'Etat, une mission d'investigation. Monsieur Hadas-Lebel a remis son rapport au mois de mai 2006.

**40.-** Dans ce rapport, outre la négociation collective et la validité des accords de branche, la négociation collective dans les petites et moyennes entreprises, est examinée la question de la représentativité des organisations professionnelles et syndicales, en proposant deux scénarios dits d'adaptation et de transformation.

**41.-** Le scénario d'adaptation maintient une présomption irréfragable de représentativité pour les syndicats affiliés aux confédérations reconnues représentatives par le gouvernement et préconise plusieurs mesures d'aménagement :

- la révision périodique de la liste des organisations représentatives tous les quatre ou cinq ans après des élections prud'homales ou après un cycle d'élections aux institutions représentatives du personnel ;
- la mise à jour des critères de représentativité définis par le code du travail, qui pourraient être regroupés autour de la capacité d'influence, mesurée par

l' "audience électorale", l'indépendance des activités et de l'expérience de l'organisation et du respect des valeurs républicaines ;

- la clarification des prérogatives attachées à la qualité des organisations syndicales représentatives, qu'il s'agisse d'une présomption irréfragable ou d'une représentativité dont la preuve doit être rapportée ;
- la facilitation des procédures de reconnaissance de la représentativité dans la branche et dans l'entreprise pour les organisations syndicales qui ne bénéficient pas de la présomption irréfragable.

**42.-** Le scénario de transformation est basé sur une évolution et une représentativité par le vote évalué en fonction de plusieurs instruments de mesure tels les résultats aux élections prud'homales ou les résultats aux élections des délégués du personnel ou l'organisation d'une élection de représentativité de branche. Cette évolution aurait pour effet de limiter le système de présomption irréfragable au seul niveau national. Il pourrait continuer à s'appliquer au niveau national interprofessionnel sur la base de décisions révisables périodiquement, par le paritarisme et la conclusion d'accords nationaux interprofessionnels. Par contre, les organisations bénéficiant de cette reconnaissance nationale, ne bénéficieraient plus que d'une présomption simple de représentativité au niveau inférieur (branches et entreprises) contestable sur la base du seul critère d'audience. Par ailleurs, le monopole de présentation des candidatures au premier tour des élections professionnelles par les seules organisations représentatives pourrait être réexaminé. Dans tous les cas, la question demeure de la définition d'un seuil de chiffre et de représentativité de l'ordre de 5 ou 10 % selon que l'on souhaite ou non favoriser le regroupement des organisations syndicales.

➤ *L'avis du conseil économique et social de 2006*

**43.-** Consécutivement à ce rapport, le Premier Ministre de l'époque, Dominique de Villepin, a décidé de consulter pour avis le Conseil Economique et Social (C.E.S.). Cet avis a été rendu le 29 novembre 2006, rejoignant les conclusions du colloque organisé par l'Observatoire de la démocratie sociale. Les éléments majeurs de cet avis sont les suivants :

- l'abrogation de l'arrêté du 31 mars 2006 ;
- la proposition de fonder la légitimité des organisations syndicales sur le vote de tous les salariés ;
- la proposition de permettre à tous les syndicats légalement constitués de se présenter au premier tour des élections professionnelles dans les entreprises afin que ces syndicats soient traités suivant un strict principe d'égalité ;
- la proposition que ne soit validé au niveau de l'entreprise, au niveau de la branche et au niveau interprofessionnel que les accords qui auraient obtenu une majorité relative des suffrages exprimés.

**44.-** Actuellement, les partenaires sociaux ont entamé un dialogue afin de procéder à la réforme de la représentativité syndicale. Certaines organisations toutefois entendent maintenir le *statu quo*, conscientes des avantages dont elles bénéficient en qualité d'organisations déclarées représentatives, qui ne correspond certainement pas à la réalité de leur influence syndicale.

**45.-** Cependant, si aucun accord n'intervient entre les partenaires sociaux avant le 31 mars 2008, l'Etat légiférera probablement *a minima* en ne réservant plus aux organisations syndicales déclarées représentatives, l'exclusivité de présentation de candidats au premier tour des élections professionnelles, mesure qui ne sera certainement pas satisfaisante et qui ne résoudra pas la question de la légitimité des organisations syndicales à représenter les salariés et à peser dans les négociations avec les employeurs et cela, d'autant plus qu'actuellement, de très nombreux salariés ne peuvent bénéficier d'une représentation syndicale puisque travaillant dans des entreprises employant moins de 11 salariés.

## **DROIT A LA SECURITE SOCIALE**

### LES MINIMA SOCIAUX EN FRANCE

**46.-** Le nombre d'allocataires du revenu minimum d'insertion (RMI) est passé de 1,27 à 1,18 million (DOM compris) entre septembre 2006 et septembre 2007, soit une baisse de 7%. Amorcée depuis la fin 2006, cette diminution est en grande partie liée à la reprise des créations d'emplois. Ce qui confirme que le fait de toucher le RMI n'est pas lié à une volonté de suppression d'un assistanat supposé, mais bel et bien à une pénurie d'emplois disponibles.

**47.-** Le système français de minima sociaux, prestations sociales non contributives versées sous conditions de ressources et visant à assurer un revenu minimal à une personne ou à sa famille, comporte neuf dispositifs applicables sur l'ensemble du territoire et un dispositif spécifique aux départements d'outremer :

- *le revenu minimum d'insertion* (RMI), créé en 1988, garantit des ressources minimales à toute personne âgée d'au moins 25 ans assumant la charge d'un ou de plusieurs enfants ;
- *l'allocation de solidarité spécifique* (ASS), instituée en 1984, est une allocation chômage s'adressant aux chômeurs ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage, et qui justifient d'au moins cinq années d'activité salariée au cours des dix dernières années précédant la rupture de leur contrat de travail ;
- *l'allocation équivalent retraite* (AER), créée en 2002, est une allocation chômage qui constitue un revenu de remplacement ou de complément au profit des demandeurs d'emploi qui totalisent 160 trimestres de cotisations à l'assurance vieillesse avant l'âge de 60 ans ;
- *l'allocation d'insertion* (AI), créée en 1984, est une allocation chômage, d'une durée maximale d'un an, réservée depuis 1992 aux personnes ayant demandé l'asile en France, aux salariés expatriés non affiliés à l'assurance chômage ou aux réfugiés, ainsi qu'aux anciens détenus libérés depuis moins de 12 mois, aux victimes d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle ;
- *l'allocation temporaire d'attente* (ATA), créée en 2005, remplace l'allocation d'insertion (AI) pour les entrées à compter du 16 novembre 2006. Outre des conditions rénovées de versement aux demandeurs d'asile, l'ATA est ouvert à de nouvelles catégories de personnes : bénéficiaires de la protection subsidiaire, bénéficiaires de la protection temporaire ou victimes de la traite des êtres humains ou du proxénétisme. Excepté les réfugiés, les anciens bénéficiaires de l'AI peuvent également bénéficier de l'ATA ;
- *l'allocation de parent isolé* (API), créée en 1976, s'adresse aux personnes sans conjoint assumant seules la charge d'enfants (enfant à naître, enfant de moins de trois ans ou, dans certains cas, de trois ans ou plus) ;
- *l'allocation aux adultes handicapés* (AAH), instituée en 1975, s'adresse aux personnes handicapées ne pouvant prétendre ni à un avantage vieillesse ni à une rente d'accident du travail ;
- *l'allocation supplémentaire d'invalidité* (ASI), créée en 1957, s'adresse aux titulaires d'une pension d'invalidité servie par le régime de sécurité sociale au titre d'une incapacité permanente. Jusqu'en 2005, ce minimum social était réservé aux personnes âgées de moins de 60 ans. Cette condition d'âge a été supprimée au 1er janvier 2006 ;
- *l'allocation veuvage* (AV), créée en 1980, s'adresse aux conjoints survivants d'assurés sociaux décédés. Ce dispositif tend à disparaître, progressivement absorbé par les pensions de réversion ;
- *l'allocation supplémentaire vieillesse* (ASV), créée en 1956, s'adresse aux personnes âgées de plus de 65 ans et leur assure un niveau de revenu égal au minimum vieillesse. Une nouvelle prestation, *l'allocation de solidarité aux personnes âgées* (ASPA) est entrée en vigueur le 13 janvier 2007.
- *le revenu de solidarité* (RSO), créé en décembre 2001 et spécifique aux départements d'outre-mer (DOM), est versé aux personnes d'au moins 50 ans,

bénéficiaires du RMI depuis au moins deux ans, qui n'exercent pas d'activité professionnelle.

➤ *Les statistiques officielles*

**48.-** Fin 2006, 3,5 millions de personnes sont allocataires de l'un des dix minima sociaux, ce qui représente une baisse de -0,3 % par rapport à 2005. La baisse du nombre d'allocataires du revenu minimum d'insertion (-0,8 %), qui s'inscrit dans un contexte d'amélioration du marché du travail, explique pour une large part cette diminution.

**49.-** Le nombre d'allocataires de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) diminue également (-2,1 %) après une forte hausse en 2005 en lien avec la baisse du chômage de très longue durée.

**50.-** La croissance régulière du nombre d'allocataires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) s'affaiblit nettement : +0,4 % fin 2006 après +1,9 % en 2005.

**51.-** En revanche, la croissance du nombre de bénéficiaires de l'allocation de parent isolé (API) continue de se renforcer (+5,5 %).

**52.-** Le nombre d'allocataires du minimum vieillesse continue de diminuer (-1,8 %) et le nombre d'allocataires du minimum invalidité est également en légère baisse (-1,1 %).

**53.-** Alors que le nombre d'allocataires de minima sociaux diminue en métropole, celui-ci continue d'augmenter dans les départements d'outre-mer (DOM), mais à un rythme ralenti (+0,4 %)<sup>1</sup>. Au 31 décembre 2007, en métropole et dans les départements d'outre-mer (DOM), 1,16 million de foyers perçoivent le revenu minimum d'insertion (RMI) versé par les caisses d'allocations familiales (CAF).

**54.-** La tendance à la baisse amorcée depuis 2006 se confirme au cours de l'année 2007. Elle s'explique par l'amélioration du marché du travail depuis la mi-2005 et par des effets mécaniques liés à la réforme du dispositif d'intéressement. Elle concerne l'ensemble des départements et s'accompagne d'une diminution des dépenses correspondant à ce minimum social. Par ailleurs, le nombre de titulaires de contrats d'avenir et de contrats insertion - revenu minimum d'activité (CI-RMA) augmente au 1er semestre 2007 et se stabilise ensuite<sup>2</sup>.

➤ *Perspectives critiques*

**55.-** Ces éléments officiels émanant de la statistique publique doivent être replacés dans la dynamique d'évolution d'une part de la conjoncture économique et bien sûr du marché du travail mais aussi des politiques publiques et donc des modifications des conditions d'éligibilité à tel ou tel dispositif.

**56.-** Le niveau du chômage ou le taux de pauvreté sont souvent fixés en référence à un seuil monétaire et selon qu'il se situe à 50, 60 ou 70 % du revenu médian, la représentation de la pauvreté change radicalement.

LES MINIMA SOCIAUX : UNE PROTECTION DE BASE

**57.-** Rappelons que le niveau des minima sociaux est extrêmement faible dans notre pays, que ce soit en comparaison des autres pays européens ou par rapport aux indicateurs usuels de pauvreté monétaire. Le niveau du RMI pour une personne seule

---

<sup>1</sup> Etudes et résultats 617, décembre 2007, DREES (Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques)

<sup>2</sup> Etudes et résultats 627, mars 2008, DREES

représente moins de 30% du niveau de vie moyen en France, et moins de la moitié du seuil de pauvreté à 50% du revenu médian. Ce n'est plus une garantie de revenu, c'est la certitude de rester pauvre.

**58.-** Le SMIC ne permet pas, même pour un salarié à temps plein, de sortir de la pauvreté monétaire. Le relèvement du SMIC devrait surtout s'accompagner de la garantie d'un retour aux mécanismes d'indexation puisque l'harmonisation des SMIC est maintenant achevée.

**59.-** Il est vrai que le niveau du SMIC reste nettement supérieur à la plupart des minima de branche et que cela freine dans bien des cas toute progression salariale. Ce phénomène n'est pas nouveau. A la création du SMIG, les négociations avaient achoppé et l'Etat avait dû intervenir pour fixer son niveau.

**60.-** On ne peut donc incriminer le SMIC au motif que le patronat refuse obstinément de reconnaître cette norme sociale dans les négociations salariales. Il faut au contraire pousser les employeurs à prendre en compte cette réalité dans les négociations. Une incitation consisterait à inviter les partenaires sociaux à négocier sur ce point et sur ses conséquences sur les grilles de salaire.

#### **RECOMMANDATIONS**

- Les ONG et syndicats souhaitent consolider et élargir le socle des protections de base. Cela concerne au premier chef les minima sociaux et le SMIC, dont le relèvement doit s'accompagner d'une garantie de progression qui soit au moins égale à celle de la richesse nationale, afin d'éviter le décrochage que l'on observe - notamment pour les minima sociaux- depuis une vingtaine d'années.

- Les ONG et syndicats insistent sur l'invitation des partenaires sociaux à négocier sur la réévaluation du SMIC et sur ses conséquences sur les grilles de salaire, et d'autre part, à programmer la disparition progressive des exonérations actuelles de cotisations sociales, avec un échéancier et des modalités qui seraient modulées, selon chaque branche, en fonction des résultats de ces négociations.

## **LE DROIT A LA SANTE PHYSIQUE ET MENTALE**

### L'ACCES UNIVERSEL AUX SOINS DE SANTE

#### ➤ *La problématique des plus démunis*

**61.-** Le Pacte international pose un principe de garantie à toute personne du meilleur état de santé physique et mentale. Cette référence globalisante pose l'indéniable problème des plus démunis.

**62.-** La limitation et/ou l'exclusion d'accès aux soins concerne les populations pour qui la santé devient une charge trop compliquée et trop onéreuse, et donc délaissée par nécessité. Il s'agit principalement de :

- ceux qui ont des problèmes d'emplois et d'insertion sociale, ceux qui ont peu de revenus ou des problèmes de logement ;
- ceux qui sont des parents isolés avec des charges familiales lourdes malgré l'attribution de l'allocation parent isolé (API) ;
- ceux qui ont des problèmes d'intégration nationale. Il doit être ici noté que la situation des sans-papiers est la plus problématique, car ils peuvent être arrêtés et expulsés alors qu'ils se rendent à des consultations médicales ;
- ceux qui vivent dans des régions isolées ou mal desservies : milieux ruraux désertifiés, milieux périurbains abandonnés et dépourvus de services, ainsi que ceux qui sont dépendants telles que les personnes âgées, les personnes handicapées ou en longue maladie. Les critères d'âge, de handicap et de poly-pathologie sont des facteurs limitant d'accès aux soins, d'autant que les fermetures de lits d'hospitalisation exposent à des contraintes dénoncées régulièrement par les professionnels, auxquelles s'ajoutent des contraintes budgétaires fortes, accentuées par la mise en place de la tarification à l'activité, elle-même pouvant être à l'origine d'une sélection des malades<sup>3</sup>.
- ceux qui ont une maladie mentale, on estime à 17% la part de la population carcérale qui présente des troubles psychotiques, dont 7 % de schizophrènes, soit 7 fois plus que la population générale<sup>4</sup>. Diverses commissions parlementaires et plusieurs témoignages ont révélé les limites multiples de l'accès aux soins dans les prisons françaises. Ainsi, faute de médecins, tous les détenus qui souhaitent une consultation psychiatrique ne peuvent être entendus<sup>5</sup>.

**63.-** La réforme de l'assurance maladie de 2004 a complexifié l'accès aux soins et institué les premières franchises. Cette réforme a un effet dissuasif sur les catégories les plus vulnérables<sup>6</sup>. La commission nationale consultative des droits de l'Homme affirme que les inégalités face à la prévention et l'accès aux soins s'aggravent depuis la mise en place de cette réforme. L'observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale constate de son côté un état de santé dégradé des précaires et des défavorisés. On assiste à la hausse des cotisations, les complémentaires par exemple proposent de 3 à 4% de hausse pour 2008.

**64.-** Le forfait hospitalier<sup>7</sup> augmente aussi les coûts. Il est dû pour tout séjour supérieur à 24 heures dans un établissement hospitalier public ou privé, y compris le jour de sortie.

<sup>3</sup> Article des Pr GRIMADI et TIMSIT : "Hôpital entreprise contre hôpital Public" - Le Monde Diplomatique - septembre 2006.

<sup>4</sup> "Le cri d'alarme d'une psychiatre" - Article paru dans l'hebdomadaire L'express du 15 juin 2006.

<sup>5</sup> Parmi les principaux témoignages : *Soigner en prison*, de Bruno MILLY, aux éditions PUF; *Fresnes, Histoires de fous*, de Catherine HERZBERG, aux éditions du Seuil ; *Médecin chef à la prison de la santé*, de Véronique VASSEUR, aux éditions du Cherche-midi.

<sup>6</sup> Rapport et avis du CES n°2003-12, *L'accès de tous aux droits de tous par la mobilisation de tous*, adopté le 18/06/2003 et publié le 26/06/2003.

<sup>7</sup> Le forfait hospitalier est la participation financière du patient aux frais d'hébergement entraînés par son hospitalisation.

**65.-** Depuis 2008 s'ajoutent de nouvelles franchises. Elles remettent fondamentalement en cause le principe de solidarité de la sécurité sociale. Elles pénalisent également les patients aux revenus les moins élevés, aggravant ainsi les difficultés d'accès aux soins. Le renforcement des franchises est d'autant plus critiquable qu'elles ne sont pas économiquement efficaces : "Les forfaits n'ont pas empêché l'accroissement des dépenses de soins car celles-ci sont concentrées sur un petit nombre de personnes à pathologies graves".<sup>8</sup>

➤ *Un accès aux soins inégal*

**66.-** Des inégalités sociales et territoriales s'aggravant, entravent l'accès au droit à la santé des plus pauvres. La France est une exception par rapport aux autres pays d'Europe de l'Ouest puisque les disparités de mortalité sont prégnantes : "la mortalité prématurée des hommes de 45 à 59 ans est de 30 % supérieure à la moyenne pour les travailleurs manuels et de 26 % inférieure à cette moyenne pour les travailleurs non manuels".<sup>9</sup> Le Conseil économique et social a aussi relevé que "c'est peut être au regard des écarts d'espérance de vie qu'apparaît le plus, la gravité de laisser durablement des personnes et familles en dehors des droits fondamentaux"<sup>10</sup>.

**67.** - Selon la commission nationale consultative des droits de l'Homme, l'inégalité se situe en amont de l'accès aux soins, ce qui aggrave l'incapacité des politiques de prévention de s'adresser aux citoyens les moins éduqués ayant peu de ressources<sup>11</sup>.

**68.-** La santé n'est plus accessible géographiquement de manière égalitaire et le maillage territorial des hôpitaux et structures de soins est désormais déstructuré. Ainsi, la France a perdu les deux tiers de ses maternités depuis les années 70 sans développement suffisant de solutions alternatives (HAD, réseaux de périnatalité....).

**69.-** La coordination nationale des comités de défense des hôpitaux et maternités de proximité dénonce une restriction de l'accès à la santé par le ministère de la santé en affaiblissant des services clés dans ces hôpitaux.

➤ *Un accès aux soins difficile pour les ressortissants étrangers résidant en France*

**70.-** Les ressortissants étrangers rencontrent deux types de difficultés pour accéder aux soins en France : d'une part, les difficultés liées à l'ouverture des droits à la protection maladie, d'autre part, les difficultés liées à l'usage de cette couverture.

**71.-** Le système de santé français étant un système d'assurance, l'ouverture des droits à une protection maladie est un préalable à l'accès aux soins, elle seule permettant de lever l'obstacle financier. Or, en matière d'accès à la protection maladie, les ressortissants étrangers sont confrontés à l'existence d'un double système selon la nature de leur titre de séjour. Les caisses sont donc invitées à exclure les étrangers résidant sans titre de séjour de l'assurance maladie, pour les réorienter sur un système archaïque d'aide sociale appelée aide médicale de l'Etat<sup>12</sup>.

**72.-** Le contrôle de la régularité du séjour des ressortissants étrangers tant à l'ouverture des droits qu'au renouvellement génère ainsi un mécanisme chronique d'obstacles administratifs, transformant les étrangers en perpétuel entrant dans le système. Ces

---

<sup>8</sup> Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES), *Rapport de l'ONPES: 2005-2006*, in page 98.

<sup>9</sup> CNCDH, *Avis sur la prévention de la santé, l'accès à la santé et les droits de l'homme*, janvier 2006, in page 14. Site : [www.cncdh.fr](http://www.cncdh.fr)

<sup>10</sup> Rapport et avis du CES n°2003-12, *L'accès de tous aux droits de tous par la mobilisation de tous*, adopté le 18/06/2003 et publié le 26/06/2003.

<sup>11</sup> CNCDH, *Avis sur la prévention de la santé, l'accès à la santé et les droits de l'homme*, janvier 2006, in page 15. Site : [www.cncdh.fr](http://www.cncdh.fr)

<sup>12</sup> 192 000 bénéficiaires au 30/09/2006.

obstacles se soldent soit par une exclusion pure et simple du droit soit par une ouverture différée pendant des délais allant jusqu'à plusieurs mois.

➤ *Couverture Maladie Universelle (CMU) et Aide Médicale d'État (AME)*

**73.-** Les difficultés d'accès à la protection sociale et aux soins de santé sont évidentes pour les plus démunis. Le rapport de l'observatoire de l'accès aux soins de la Mission France de Médecins du Monde démontre clairement cette situation. A titre d'exemple, lors des premières visites, neuf patients sur dix, soit 86,2%, ne disposaient pas de couverture maladie en 2005. 50% des patients de Médecins du Monde détiennent l'aide médicale d'Etat, et 29% ont une assurance maladie (CMU). 10% des patients restent sans couverture maladie, et 99% d'entre eux sont de nationalité étrangère<sup>13</sup>.

**74.-** La situation est d'autant plus alarmante qu'elle s'aggrave dans le temps : de 2002 à 2005, les bénéficiaires de l'assurance maladie, parmi les patients de Médecins du Monde, ont diminué de 8 points passant de 37% en 2002 à 28,8% en 2005. Et ceux de l'AME ont reculé de 4 points passant de 53% en 2002 à 49% en 2005. Parallèlement, le pourcentage de personnes n'ayant aucun droit lors de la consultation a augmenté de 12 points, représentant en 2005, 22,2% des patients de Médecins du Monde.

**75.-** La loi du 13 août 2004 subordonne la consultation d'un spécialiste, situé secteur 2 le plus souvent, à un rendez vous préalable obligatoire avec un médecin traitant, situé en secteur 1, et ce dans le but d'améliorer le taux de couverture et d'étendre le secteur 1. Avec la convention médicale signée en janvier 2005, si le taux de couverture s'est réduit, force est de constater qu'il étend la possibilité de dépassement des honoraires tant pour le secteur 1 que pour le secteur 2. Cette situation aggrave en premier lieu les difficultés des plus vulnérables d'accéder aux soins.

**76.-** La pratique du dépassement incite les spécialistes à privilégier les usagers qui s'adressent directement à eux, refusant les bénéficiaires de la CMU. La situation des hôpitaux est similaire. Elle se concentre sur les activités et les patients les plus rentables. Une médecine à deux vitesses est apparue.

**77.-** En outre, les hôpitaux publics sont fragilisés par un déficit budgétaire chronique reconduit d'année en année et lié à l'insuffisance de l'enveloppe budgétaire allouée par l'état, définie par l'objectif national d'évolution des dépenses de l'assurance maladie.

LES POLITIQUES DE PREVENTION

**78.-** La prévention est un champ d'action aussi essentiel que l'offre de soins proposée. La protection sanitaire suppose des actions de préventions suffisantes pour prévenir les risques évitables. Mais l'insuffisance de la prévention est un fait. 9 % de la richesse nationale est accordée à la santé mais seule 2 % est réservée à la prévention.

**79.-** Une politique globale de prévention est clairement établie en matière d'hygiène publique, qu'il s'agisse des vaccinations, de la sécurité sanitaire ou encore de la qualité de l'eau et de l'air. Des actions nationales sont planifiées, telles que le plan national nutrition-santé, les plans nationaux de santé publique en matière de cancer, asthme, diabète ou encore des plans contre l'alcoolisme et la toxicomanie<sup>14</sup>. Pourtant, plusieurs défaillances sont à noter quant à l'organisation et la communication des préventions.

**80.-** Le Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie relève un manque de mobilisation et de structuration du système de soins français autour d'un objectif de

<sup>13</sup> Médecins du Monde, *Rapport de l'observatoire de l'accès aux soins de la Mission France-médecins du Monde / 2005-2006*, in page 33.

<sup>14</sup> Avis du Conseil économique et social, *La prévention en matière de santé*, Guy ROBERT, Séance du 26 novembre 2003, in page 14.

santé publique, notamment "*l'insuffisance d'un rôle reconnu, stimulé et organisé des professionnels de santé dans la prévention et l'éducation à la santé*"<sup>15</sup>. En outre, l'aspect local des préventions est relativement absent des actions préventives. La mise en œuvre de la prévention des plans nationaux à l'échelon local est dépassée par les campagnes médiatiques financées par l'assurance maladie, l'Etat, et quelques associations.

**81.-** D'autre part, le Conseil économique et social relève une insuffisance de connaissances et de données épidémiologiques qui entravent la mise au point d'une réelle politique de prévention, notamment sur les accidents professionnels ou encore sur les causes des cancers.

**82.-** De façon générale, la logique d'actions préventives privilégie le respect d'équilibres budgétaires annuels sans faire attention nécessairement aux types de dépenses de préventions. Ainsi les financements PRAPS et PRSP sont alloués annuellement et leurs enveloppes sont en constante réduction. Le financement des réseaux de santé a été nettement remis en cause en 2007, de nouveaux projets ne pouvant espérer émerger dans ce contexte.

**83.-** Par ailleurs, la médecine préventive institutionnelle, service de santé scolaire et service de santé au travail, ne peut remplir ses missions. Par exemple, un médecin scolaire suit plus de 14000 enfants en région parisienne. Quant à la médecine du travail, elle est aujourd'hui une discipline médicale menacée.

**84.-** Peu coûteuse, la prévention s'adresse à tous les citoyens français, et particulièrement aux plus démunis, pour un meilleur accès aux soins, mais également pour améliorer tous les droits relatifs à la santé : moindre coût, meilleure détection, prise en charge globale de la notion de "santé publique".

**85.-** Il est donc fondamental de se concentrer sur la prévention car elle constitue l'élément principal pour assurer l'efficacité de l'assurance maladie. Le troisième rapport périodique de la France qui vous est soumis ne mentionne nullement le rôle prioritaire assumé en France par les services publics de santé. Il s'agit là d'une grave lacune car en France le service public est le garant de l'accès aux soins pour toutes et tous, et ce sur l'ensemble du territoire.

---

<sup>15</sup> CNCDH, *Avis sur la prévention de la santé, l'accès à la santé et les droits de l'homme*, janvier 2006, in page 15. Site : [www.cncdh.fr](http://www.cncdh.fr)

## **RECOMMANDATIONS**

- Les ONG et syndicats demandent que soit amélioré le maillage territorial des professions de santé, en veillant à une meilleure répartition, en le rendant plus moderne et opérationnel en développant des réseaux concertés, égalitaires et complémentaires entre les différents niveaux de structures sanitaires.
- Les ONG et syndicats estiment indispensable que soit conservé le maillage public sanitaire afin d'être au plus près des habitants et tenir compte des différences géographiques et régionales.
- Les ONG et syndicats insistent pour que la prévention, les qualités humaines et techniques, la rapidité des interventions redeviennent une priorité.
- Les ONG et syndicats estiment essentiel que soit défini ensemble ce que doit être un site hospitalier territorial de proximité.
- Les ONG et syndicats préconisent la suspension des mesures remettant en cause la solidarité nationale et limitant l'accès aux soins en particulier pour les populations fragilisées, en recherchant notamment des pistes nouvelles de financement.

## **PAUVRETE ET EXCLUSION**

**86.-** Le projet de principes directeurs "*Extrême pauvreté et droits de l'Homme : les droits des pauvres*" adopté par la sous-commission pour la promotion et la protection des droits de l'Homme des Nations Unies le 24 août 2006<sup>16</sup> considère que "*la discrimination des pauvres fondée sur leur image, leur habillement, leur aspect physique ou tout autre motif ayant un lien avec leur situation d'extrême pauvreté constitue une violation des droits de l'Homme. L'État, les organismes internationaux et les autres acteurs concernés ont l'obligation de critiquer et combattre la stigmatisation des pauvres et de promouvoir une image équilibrée et juste des personnes qui se trouvent en situation d'extrême pauvreté*".

**87.-** Le taux de pauvreté monétaire en France est proche de la moyenne européenne : le taux de pauvreté monétaire estimé, au seuil fixé conventionnellement par Eurostat, à 60% du revenu médian national, se situe à 13% en France (en 2001) contre 15% dans l'ensemble de l'Union européenne<sup>17</sup>. Une personne vivant seule au seuil de 60% avait un revenu mensuel disponible de 817 € en 2005.

**88.-** Parmi les situations rencontrées par le Secours Catholique<sup>18</sup>, le pourcentage de ménages ne vivant que de revenus de transferts sociaux (Revenu minimum d'insertion, allocations familiales, aide au logement, allocation d'adulte handicapé, etc.) est en progression constante (40,6% en 2002, 42,6% en 2004, 43,1% en 2006).

**89.-** Le vote de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions s'était pourtant inscrit dans un contexte de prise de conscience progressive des facteurs et des situations d'exclusion ainsi que de réflexions sur les dispositions à adopter pour les combattre. C'est au regard de ces éléments que nous voudrions faire des commentaires sur le pré-rapport présenté par la France à votre Comité.

### ➤ APPLICATION DE LA LOI D'ORIENTATION RELATIVE A LA LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS

**90.-** La loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions représente un certain nombre de politiques de redistribution au profit des plus vulnérables. Elle est fondée sur l'égale dignité de tous les êtres humains et tend à garantir, sur l'ensemble du territoire, l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance.

**91.-** La loi repose sur un partenariat renforcé pour mettre en œuvre les outils de la lutte contre la pauvreté, ainsi l'observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale assure à la fois le suivi et l'évaluation de sa mise en œuvre.

**92.-** Pourtant, dix ans plus tard, la loi de 1998 est loin d'être appliquée comme l'a montré le rapport Robert du Conseil économique et social, daté des 17 et 18 juin 2003, et intitulé "*L'accès de tous aux droits de tous avec la mobilisation de tous*", ainsi que l'avis de la commission nationale consultative des droits de l'Homme, "*L'indivisibilité des droits révélée par les situations de grande pauvreté*".<sup>19</sup>

**93.-** Et ce, bien que d'autres lois inspirées par celle-ci, aient été votées dont la loi relative à la couverture maladie universelle (CMU), la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), la réforme de la loi sur la protection de l'enfance avec le droit d'accès au dossier pour les familles qui ont à faire avec le juge pour enfant, la loi

<sup>16</sup> Résolution 2006/9 de la SCDH, 24 août 2006.

<sup>17</sup> Voir le Rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale – 2005-2006, La Documentation française, Paris

<sup>18</sup> Voir Rapport statistiques 2006 Secours Catholique, page 13,

<sup>19</sup>Avis de la CNCDH du 23 juin 2006 "*L'indivisibilité des droits révélée par les situations de grande pauvreté*" - Site : [www.cncdh.fr](http://www.cncdh.fr)

sur la participation de 2002, la loi sur le droit au logement opposable. Le cadre global, cohérent et prospectif de la loi de 1998 est désormais menacé par une mauvaise application de ces lois.

**94.-** Certaines mesures désignent à nouveau une partie de la population comme coupable et responsable de leurs difficultés, dans une logique de sanction plus que de soutien. C'est le cas en matière de chômage : accentuation du contrôle, réduction des droits à l'indemnisation, soupçon de fraude généralisé,... Mais cela est aussi le cas en ce qui concerne le rôle de parents : contrat de responsabilité parentale, non versement des allocations familiales en cas d'absentéisme scolaire ou pour les parents d'enfants en situation irrégulière, pouvoir de répression donné aux maires vis à vis des parents d'enfants délinquants ou supposés tels. C'est enfin le cas avec la création de délits en matière pénale qui frappe directement les plus pauvres notamment avec le rétablissement d'un délit de mendicité (voir fiche sur la pénalisation de la pauvreté).

**95.-** La multiplicité des programmes, sans évaluation sur l'accès aux droits fondamentaux de ceux qui en sont privés, souvent pour des raisons politiciennes, au niveau des contrats aidés, des contrats formation, des moyens de lutte contre l'échec scolaire, etc. n'œuvre pas pour la suppression des exclusions. Or, le parcours individuel et familial des très pauvres, leur expérience de vie implique de penser et d'agir dans une cohérence d'ensemble. Il est important d'avoir une approche au regard des droits fondamentaux et non une approche catégorielle (jeunes, familles monoparentales, personnes sans domicile fixe, personnes vieillissantes).

#### LA PARTICIPATION DES PERSONNES VIVANT DANS LA PAUVRETE ET L'EXCLUSION SOCIALE

**96.-** Comme l'a affirmé votre comité, la dimension participative est un volet essentiel<sup>20</sup>. Pour être effective, elle demande un savoir faire qui se construit peu à peu. Certaines expériences peuvent servir d'exemples, expériences menées par telle caisse d'allocations familiales, telle centre de protection maternelle et infantile, telle entreprise. Elles montrent qu'il est possible d'aller à la rencontre des personnes défavorisées, d'organiser des regroupements de professionnels pour favoriser l'échange des savoirs et des pratiques avec les personnes concernées. Le temps nécessaire - rencontre, explications, conformation, délibération - représente un coût à budgérer dans les missions de la loi organique relative à la loi de finances.

#### LA FORMATION DES ACTEURS DE LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION

**97.-** La mise en œuvre d'une telle démarche implique la mise en place de l'article 151 de la loi sur la lutte contre les exclusions de 1998, qui prévoit que les formations sociales doivent "*préparer les travailleurs sociaux à la pratique du partenariat avec les personnes et les familles visées par l'action sociale*". Cet article devrait s'appliquer à tous les professionnels et les personnels salariés et non salariés engagés dans la lutte contre l'exclusion : enseignants, professionnels de santé, magistrats, avocats, policiers, personnels d'accueils dans les lieux publics, etc.

**98.-** Le pré rapport de la France de décembre 2006 signale à juste titre le durcissement par rapport au chômage. La France fait état de présélection des talents, d'employabilité, d'égalité, de réussite au mérite, du revenu minimum d'insertion (RMI) sous condition que l'employé ait défini un projet personnel d'insertion sociale et professionnelle qui risquent, si l'on n'y prend garde, d'écartier les plus pauvres considérés injustement comme paresseux, incapables et finalement seuls responsables de leur situation.

**99.-** Les mesures destinées aux parents en difficulté dans la loi de prévention de la délinquance du 5 mars 2007 visant à améliorer des dispositifs de signalement ou de contrôle des familles risquent d'être utilisées avant tout contre les personnes les plus

---

<sup>20</sup> Déclaration adoptée par le comité des DESC le 4 mai 2001 sur la pauvreté et le PIDESC.  
E/C12/2001/10

pauvres, de leur conférer, a priori, une image de mauvais parents et de nuire au climat de confiance indispensable à la relation qui doit être créée avec les travailleurs sociaux. C'est un investissement fort en direction de la petite enfance qui devrait être la priorité.<sup>21</sup>

#### LA PROTECTION DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE

**100.-** Une des grandes souffrances vécue par les personnes en situation de grande pauvreté est celle de ne pouvoir élever leurs enfants comme elles le voudraient, ce qui peut aller jusqu'à devoir quitter les siens, sa famille, parce qu'on est sans logement ou sans travail, et l'on sait combien cela est déstructurant pour la famille.

**101.-** L'article 11 du Pacte international pose le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, des vêtements et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Le logement apparaît plus encore que l'emploi comme une condition préalable pour pouvoir accéder aux droits fondamentaux, et en particulier au droit de vivre dignement en famille (voir fiche sur le droit au logement).

**102.-** Le gouvernement français a entrepris de revisiter les minima sociaux et de mettre en œuvre un revenu de solidarité active (RSA) destinés à favoriser l'insertion et l'autonomie des bénéficiaires. Il est proposé de commencer par la "population charnière", celle qui est la moins pauvre parmi les pauvres. Le "noyau dur" de la grande pauvreté pour qui les précarités s'accumulent ne sera donc pas concerné par le nouveau dispositif. Cette stratégie, connue sous le nom "d'écrémage des pauvres", contribue de fait à renforcer et faire durer la misère et l'exclusion de la grande majorité des populations les plus vulnérables.<sup>22</sup> Elle ne s'attaque donc pas au cœur et aux causes profondes de la grande pauvreté. C'est d'autant plus discutable que l'on sait qu'environ un bénéficiaire du RMI sur deux a retrouvé le chemin de l'emploi au bout d'un an et que les autres rentrent dans un tunnel qui peut ne jamais se rouvrir.

#### LE DROIT A LA CULTURE

**103.-** La lutte contre l'échec scolaire s'illustre au travers de l'accès à la culture qui permet l'accès aux autres droits : droit du travail, droit de la santé, droit au logement, etc. C'est l'une des conditions qui favorisent la participation à la démocratie. L'accès à la culture peut permettre à ceux qui en sont exclus de trouver la confiance, de mieux comprendre la société, de mieux se faire comprendre, et se faire entendre non seulement en tant que sujets mais qu'acteurs politiques et sociaux.. Cela contribue à ce que l'opinion publique soit sensibilisée à la mise en œuvre des droits pour tous.

#### LES PERSONNES HANDICAPÉES EN SITUATION DE PAUVRETE

**104.-** Des centaines de milliers de personnes en situation de handicap ou de maladie invalidante, qui ne sont pas en capacité de travailler, quelque soit leur âge, sont condamnées à vivre toute leur vie sous le seuil de pauvreté. De plus en plus de ces personnes rencontrent des difficultés sociales au point parfois de se retrouver dans la rue, d'autres hommes et femmes deviennent handicapés du fait de leurs conditions de vie.

---

<sup>21</sup> Avis relatif au projet de loi de prévention de la délinquance, 21 septembre 2006 - Commission nationale consultative des droits de l'Homme - Site : [www.cncdh.fr](http://www.cncdh.fr)

<sup>22</sup>Voir Actualités Sociales Hebdomadaires, fin octobre 2007, "La réduction de la pauvreté par l'écrémage par le haut", Article de Bruno Tardieu, Délégué national ATD Quart Monde France

## **RECOMMANDATIONS**

- Les ONG et syndicats demandent, après plusieurs décennies de mise en œuvre de politiques spécifiques qui ont montré leurs limites, de mettre la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale au cœur des politiques publiques, car seules des politiques globales qui ont pour ambition d'atteindre les plus vulnérables, permettront de lutter réellement contre les discriminations et la stigmatisation.
- Les ONG et syndicats demandent que les populations concernées soient réellement associées aux recherches, politiques et pratiques sociales dont elles sont bénéficiaires. C'est la condition même de leur réussite.
- Les ONG et syndicats souhaitent vivement que l'Etat soutienne la formation civique et professionnelle de tous ceux qui, par leurs contacts réguliers avec les populations les plus fragilisées, sont le mieux à même de renouer le lien social et notamment celles des enseignants, des policiers, des magistrats, des travailleurs sociaux, des banquiers, des postiers. L'école ou le travail social qui devraient être les premiers alliés des populations les plus pauvres sont souvent perçus par elles avec défiance.
- Les ONG et syndicats exigent l'effectivité de tous les droits fondamentaux. Permettre à une famille sans abri d'avoir un logement est nécessaire mais ne suffit pas. 80% des personnes hébergées dans le dispositif d'urgence retournent dans ces mêmes hébergements. En revanche, quand une réelle sécurité de logement durable est apportée à une famille ainsi qu'une possibilité de revivre en famille, de scolariser les enfants convenablement et de les soutenir, de retrouver une activité, cela déclenche les sécurités sociales nécessaires pour se former et appartenir à un quartier. Les familles peuvent alors accéder à la culture et à la citoyenneté.
- Les ONG et syndicats revendiquent un accès de tous aux droits de tous par la mobilisation de tous. L'avancée d'une société se mesure à celle des plus fragiles, à leur accès aux droits fondamentaux. C'est pourquoi il est nécessaire de mobiliser l'opinion publique, l'ensemble des acteurs de la société française pour que la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale soit l'affaire de tous.

## **DROIT A UN NIVEAU DE VIE SUFFISANT : LE DROIT AU LOGEMENT**

**105.-** Pour la première fois, le rapport périodique de la France, soumis à votre comité, comporte une partie thématique. En effet, la seconde partie du troisième rapport périodique de la France est consacré à la lutte contre l'exclusion. L'accès au logement y est abordé, et ce à différents niveaux.

**106.-** Il peut être rappelé en préalable qu'en France le droit au logement est reconnu par la loi. Sans être inscrit dans la Constitution, le droit à un logement décent a été reconnu comme objectif à valeur constitutionnelle par le Conseil constitutionnel en 1995.

**107.-** Plus de 3 millions de personnes sont mal-logées ou sans logement, et près de 6 millions sont en situation de fragilité à court ou moyen terme. Ces chiffres recouvrent des situations diverses : statuts d'occupation sans protection légale, sur occupation, habitat indécent ou indigne, occupation de locaux ou de terrains non prévus pour l'habitation, habitat en camping, squats, bidonvilles, hébergement en hôtels ou en foyer et la rue.

**108.-** Aujourd'hui, face à ces inégalités croissantes et à ces violations graves de droits fondamentaux, les ONG et syndicats constatent non seulement que les politiques publiques n'ont pas apporté de solutions réellement convaincantes mais qu'elles ont plutôt contribué à l'aggravation de la situation.

### APPLICATION DE LA LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION POUR LA VILLE ET LA RENOVATION URBAINE ET LA LOI DE SOLIDARITE ET DE RENOUVELLEMENT URBAIN

**109.-** La loi de solidarité et de renouvellement urbain (SRU) reste très largement inappliquée pendant que des politiques dites d'accès à la propriété relèguent les populations les plus défavorisées dans la périphérie des zones urbaines, créant une dépendance financière en matière de crédit immobilier et de transports.

**110.-** Les personnes exclues du logement sont de plus en plus nombreuses et les salariés sont aussi touchés. L'augmentation du coût du logement s'est accompagnée d'une pénurie qui s'est accrue au cours de ces vingt dernières années créant une véritable crise. Lorsque l'Etat a mis en place des dispositifs dits "correctifs", certains n'ont fait que renforcer les inégalités.

**111.-** Le déficit cumulé de production de logement était estimé en 2007 à 800 000 logements. La loi de programmation pour la cohésion sociale, corrigée en 2007, prévoit la construction de 591 000 logements sociaux étalée sur 5 ans.

**112.-** L'existence du logement social est menacée par la remise en cause des circuits de son financement : la réforme du livret A - livret d'épargne populaire dont les intérêts financent en partie le logement social<sup>23</sup> accentue la marchandisation du logement social.

**113.-** Un plan de rénovation urbaine intervient au milieu de cette crise de la production et des immeubles entiers disparaissent, entraînant le relogement des ménages. Il faut le plus souvent attendre une reconstruction qui prend du temps et dévient les crédits de la production nette de logements.

**114.-** Parallèlement, l'Etat envisage la vente d'une partie du parc des logements sociaux à leurs occupants. Dans le contexte actuel de pénurie, cet objectif soustrait un nombre de logements sociaux déjà disponible et annule le bénéfice d'un effort de construction.

---

<sup>23</sup> En 2005, les prêts consentis par la Caisse des dépôts sur les fonds du Livret A représentaient 71,6 % du financement d'un logement social.

**115.-** Les politiques publiques soutiennent très fortement l'investissement privé sur un marché immobilier florissant qui se soucie peu du droit au logement, parfois même à l'opposé des intérêts de la collectivité. Par exemple, le dispositif d'investissement locatif propose des plafonds de loyers trop hauts, parfois au dessus du marché local. Des logements ont été mis sur le marché mais dans des zones qui ne correspondent pas aux besoins. Les investisseurs privés sont les seuls à bénéficier réellement de telles politiques.

**116.-** Des compétences participant à la mise en œuvre du droit au logement ont été déléguées ou transférées par l'Etat aux collectivités locales - déclinaison locale des objectifs nationaux de production et de la politique d'aide sociale aux personnes en difficulté. La multiplication des responsables qui permet à chacun de se défausser sur les autres n'œuvre pas dans le sens d'une politique efficace.

**117.-** Les crédits alloués par l'Etat sont insuffisants, l'aide directe aux plus démunis représente moins de 1 % des politiques de l'habitat. Ces politiques ne sont pas évaluées et la satisfaction des besoins n'est pas vérifiée.

**118.-** De surcroît, l'Etat français n'a pas anticipé l'évolution sociodémographique : la décohabitation des enfants, les divorces et le vieillissement, ont généré une demande plus importante malgré des revenus plus faibles.

**119.-** En 6 ans, les délais moyens d'accès au logement ont augmenté de plus de 6 mois et peuvent atteindre 10 ans, à Paris. Les ménages les plus vulnérables et les personnes immigrées sont ceux qui attendent le plus longtemps. La mixité sociale est devenue un argument pour ne pas les loger, afin d'éviter la concentration de ces populations. Il n'est pas concevable que cette notion, qui n'est pas définie par la loi, vienne faire obstacle au droit au logement.

**120.-** La situation particulièrement préoccupante en Outre-mer, la production de logements accessibles cumule les retards et l'habitat insalubre est persistant. Les moyens financiers sont négligés et l'Etat est redevable d'une centaine de millions d'euros auprès des organismes de logement social. L'inégalité de traitement avec la métropole est patente.

#### LE MAL-LOGEMENT ET LES SANS ABRI

**121.-** La question de l'habitat insalubre est loin d'être réglée. Il reste 400 000 à 600 000 logements indignes. La santé des occupants est préoccupante au regard du nombre de logements insalubres et dangereux, que les services d'hygiène n'ont pas les moyens de contrôler.

**122.-** Les communes sont parfois réticentes à intervenir à la place du propriétaire qui ne veut pas réaliser les travaux nécessaires, face au coût que cela représente et les crédits de l'Etat pour lutter contre l'insalubrité sont insuffisants.

**123.-** Les squats et les bidonvilles réapparaissent et se déplacent suites aux expulsions par les forces de police, sans que des solutions de relogement ne soient proposées aux occupants. Ces conditions d'habitat subies ne sont pas traitées dans le cadre de la politique nationale de lutte contre l'habitat indigne et n'offrent aucune protection juridique à leurs occupants, ni aucun droit au relogement ou à l'hébergement.

**124.-** Lors des observations finales du 30 novembre 2001 suite à l'examen du deuxième rapport périodique de la France, votre comité a fait part de ses préoccupations quant au phénomène des sans-abris. Ce point a été repris par le groupe de travail de pré session.

**125.-** Force est de constater que le problème des sans abris n'est pas maîtrisé et les sans logis sont toujours aussi nombreux. L'accès au logement n'étant plus garanti, les structures d'hébergements sont saturées et ne peuvent plus mettre ces personnes à l'abri.

**126.-** Les travailleurs sociaux n'ont pas le temps ni les moyens de réaliser l'enquête sociale prévue par la loi, les expulsions sont exécutées sans se préoccuper du devenir des occupants. Entre 2000 et 2005, le nombre d'expulsions a augmenté de 40 %.

**127.-** Ces dernières années, le recours à l'hébergement en hôtel a été fréquent pour les personnes les plus vulnérables, notamment les demandeurs d'asile, expulsés sans réelle prise en charge sociale efficace malgré le coût économique important que ces relogements génèrent.

**128.-** La garantie procédurale s'est nettement amoindrie par la création d'une procédure d'expulsion d'urgence. En 72h00, des occupants sans droit ni titre, loi instituant un droit au logement opposable, et des gens du voyage, loi relative à la prévention de la délinquance, sont expulsés sur décision du préfet sans autorisation préalable du juge.

**129.-** L'habitat caravane reste en marge du droit au logement. Si la loi<sup>24</sup> oblige certaines communes à réaliser des aires d'accueil, elle n'est pas appliquée : moins de 25 % des 40 000 places prévues ont été créées par les communes laissant 80 % des gens du voyage sans lieu de stationnement.

**130.-** Cette mesure est dépourvue de sanction et l'Etat ne se substitue pas aux communes défaillantes comme la loi le prévoit initialement. Dans ces conditions, l'accès des gens du voyage aux services, aux équipements essentiels à la santé, à la sécurité, à la nutrition est extrêmement difficile (eau potables, énergie, installations sanitaires, évacuation des déchets).

**131.-** A l'inverse, ces conditions de vie sont qualifiées de troubles à la salubrité, à la sécurité et à la tranquillité publique constituant un délit. La loi pour la sécurité intérieure de 2003 sanctionne l'installation, sans autorisation, sur un terrain afin d'y établir une habitation même temporaire.

**132.-** La loi du 5 mars 2007 instituant un droit au logement opposable (DALO) est une avancée, mais elle n'est pas portée financièrement et l'Etat doit maintenant contractualiser avec les collectivités locales pour pouvoir mettre en œuvre le DALO. Les premiers recours vont intervenir dès décembre 2008 et environ 600 000 personnes "ultra prioritaires" pourraient être concernées. En l'état actuel des moyens alloués, l'Etat pourra garantir le droit au logement pour 1/10<sup>ème</sup> de ces requérants potentiels. La loi, qui exige déjà de ces personnes qu'elles résident de façon régulière sur le territoire, prévoit qu'un décret déterminera des conditions de permanence de leur séjour au risque d'être la source d'une inégalité devant le droit au recours.

**133.-** D'autres différences de traitement touchent encore les ménages étrangers et rompent avec le principe d'égalité. La politique applicable aux foyers de travailleurs migrants maintient un niveau de protection très faible, encadrée par des règlements intérieurs souvent draconiens et quelques fois en contradiction avec le respect de la vie privée, alors même qu'ils devraient pouvoir accéder au logement. Les conditions de logement requises pour un regroupement familial exigent une superficie bien supérieure aux critères exigés pour un ménage français et porte également atteinte à leur droit de mener une vie privée et familiale normale. Ce positionnement est purement idéologique dans la mesure où, avant 1998, le regroupement familial rendait prioritaire la demande d'un logement social.

---

<sup>24</sup> Loi du 5 juillet 2000 sur l'accueil des gens du voyage.

**134.-** Le logement est une préoccupation majeure des personnes en situation de handicap et de leur famille. Les difficultés qu'elles rencontrent pour trouver un logement accessible sont inacceptables. Tous les dispositifs imaginés par les pouvoirs publics et les divers intervenants durant les dernières décennies n'ont pas donné les résultats escomptés.

#### **RECOMMANDATIONS**

- Les ONG et syndicats souhaitent rendre obligatoire l'inscription d'une réserve foncière destinée à la production de logements à loyers accessibles dans tous les Plans Locaux d'Urbanisme.

- Les ONG et syndicats préconisent une réelle application de l'article 55 de la loi SRU, en prévoyant de véritables sanctions. Nous estimons nécessaire d'encadrer strictement les dispositifs fiscaux d'investissement locatif afin que les aides accordées aboutissent à la mise à disposition de logements réellement sociaux.

- Les ONG et syndicats considèrent que le marché de l'immobilier doit être encadré afin d'obtenir des loyers soutenables et favoriser la construction de logements abordables pour tous, en augmentant la production et améliorant la répartition des logements sur l'ensemble du territoire.

- Les ONG et syndicats insistent sur un meilleur contrôle des opérations de renouvellement urbain en veillant à ne pas réduire l'offre de logements accessibles ni expulser les personnes vulnérables sur d'autres territoires.

- Les ONG et syndicats recommandent de donner les moyens à l'éradication du logement indigne, et procéder à un état des droits des locataires et des mal-logés au regard de l'exigence d'une progression permanente des droits fondamentaux.

- Les ONG et syndicats revendentiquent la suppression des expulsions sans relogement et la création de places d'hébergement nécessaires en utilisant tous les moyens disponibles, y compris la mise à disposition et la réquisition des bâtiments vacants.

- Les ONG et syndicats recommandent de procéder à un état des droits des locataires et des mal-logés au regard de l'exigence d'une progression permanente des droits fondamentaux et d'élargir l'offre de logements accessibles aux personnes en situation de handicap pour supprimer cet élément de discrimination constaté.

## DROIT A L'EDUCATION

**135.-** Le droit à l'éducation est indispensable à l'exercice des autres droits de l'Homme, il concourt à l'autonomisation de l'individu. Votre comité le présente comme un instrument permettant aux adultes et aux enfants, économiquement et socialement marginalisés, de sortir de la pauvreté et de se donner les moyens de participer pleinement à la vie de leur communauté.

**136.-** Un certain nombre de précisions a d'ailleurs été demandé par le groupe de travail de pré session de votre Comité aux autorités françaises<sup>25</sup>. Les ONG et syndicats souhaitent porter à votre connaissance des précisions et des données factuelles en matière de droit à l'éducation.

### UN ACCES A L'EDUCATION INEGAL

#### ➤ *Les enfants étrangers*

**137.-** Régulièrement des communes refusent l'accès à l'école aux élèves étrangers. Des maires continuent à demander la carte de séjour, en dépit de la Constitution, du code de l'éducation, des circulaires du ministère de l'Education nationale qui incluent dans la scolarisation les écoles maternelles dans lesquelles "*tout enfant doit pouvoir être accueilli (...) si sa famille en fait la demande*" et même dès l'âge de deux ans "*dans la limite des places disponibles*"<sup>26</sup>. La vigilance s'impose donc pour dénoncer ces pratiques discriminatoires.

**138.-** Quant aux mineurs étrangers isolés, ils ont des parcours très chaotiques : la prise en charge par l'aide sociale à l'enfance (ASE) tarde souvent, et la scolarisation est souvent incertaine.

#### ➤ *Les nouveaux arrivants non francophones*

**139.-** La circulaire d'avril 2002<sup>27</sup> rappelle l'obligation d'accueil dans les établissements scolaires de ces élèves. Un dispositif spécifique est mis en place mais construit uniquement par voie de circulaire : aucun texte réglementaire et encore moins législatif n'est venu traiter de cette question.

**140.-** En 2006-2007, 83,5% des nouveaux arrivants recensés bénéficiaient d'une scolarité dans des classes spécifiques ou d'un soutien ponctuel. Mais ces dispositifs ont été mis en place de manière très inégale par les académies : quatre académies y scolarisent moins des deux tiers de leurs élèves non francophones (Martinique, Nantes, Poitiers, Rennes) et cinq, plus de 90% (Amiens, Guyane, Dijon, Rouen, Versailles) voire 100% dans les académies de Paris et de Guadeloupe.

**141.-** Des retards parfois importants dans la scolarisation sont à signaler, de un mois à six mois après l'inscription. Lorsque les jeunes atteignent seize ans au cours de la période d'attente cela peut se solder par une non scolarisation définitive.

**142.-** Dans les classes d'accueil, l'enseignement du français langue seconde prédomine au détriment des autres disciplines que les jeunes pourraient suivre dans le cursus "ordinaire", handicapant ainsi leur orientation.

<sup>25</sup> Liste des points à traiter à l'occasion de l'examen du troisième rapport périodique de la France - Groupe de travail de pré session - 21-25 mai 2007 - in paragraphes 28 à 30.

<sup>26</sup> Circulaire n°91-124 du 6 juin 1991, modifiée par les circulaires du 20 juillet 1992 et 29 juin 1994, portant sur les Directives générales pour l'établissement du règlement type départemental des écoles maternelles et élémentaires.

<sup>27</sup> Circulaire n° 2002-102 du 25 avril 2002

➤ *Les jeunes de familles sans papiers*

**143.-** Le durcissement de la politique d'immigration a conduit de fait à une mise en cause directe ou indirecte du droit à l'éducation dans notre pays. En effet, bien que le principe de non discrimination s'étende "à toutes les personnes d'âge scolaire qui résident sur le territoire d'un Etat partie, y compris les non-nationaux, indépendamment de leur statut juridique", de nombreux enfants, adolescents ou jeunes majeurs voient leur scolarité interrompue ou compromise par des mesures d'expulsions.

➤ *Les personnes handicapées*

**144.-** La loi du 11 février 2005 a permis un réel progrès dans la reconnaissance du droit à l'éducation pour tous. La scolarisation en école "ordinaire" devient la règle générale sauf exception dûment motivée. Cette inscription administrative obligatoire a eu des effets très positifs sur le nombre d'enfants effectivement scolarisés en milieu ordinaire. Au total, sur l'ensemble de la législation 2002-2007, le nombre d'enfants handicapés scolarisés à l'école ordinaire a progressé de plus de 80%.

**145.-** Parfois la non scolarisation ou la scolarisation à temps partiel effectuée dans l'établissement ne s'explique pas toujours par des besoins particuliers du jeune mais par des obstacles -inaccessibilité des bâtiments ou manque d'accompagnement humain-auxquels l'éducation nationale peine à faire face. Entre 10.000 et 15.000 enfants sont actuellement sans solution de scolarisation.

**146.-** Malgré le recrutement de 2.700 auxiliaires de vie scolaire (AVSI) qui accompagnent les enfants handicapés en milieu scolaire, les besoins sont loin d'être couverts. En outre, le recrutement d'EVS (emplois vie scolaire), faisant fonction d'AVS, recrutés sur contrats d'accompagnement (contrats aidés) conduit à mettre des enfants handicapés face à des personnes elles-mêmes en difficulté. De fait, l'existence de différents statuts et le choix de ne recourir qu'à des contrats de courte durée oblige à renouveler régulièrement ces personnels. Au final, toutes les catégories ne bénéficient pas du minimum de 60 heures de formation prévu.

➤ *Scolarisation des enfants de famille non sédentaires*

**147.-** La scolarisation obligatoire est trop souvent difficile à obtenir du fait des conditions de vie, de l'attitude de certains élus qui multiplient les obstacles administratifs, du manque de structures d'accueil et des expulsions.

**148.-** De nombreuses communes ne sont pas en règle avec les textes leur imposant des aires d'accueil. Pourtant, le rapport 2006 de ROMEUROPE témoigne de la réussite scolaire des enfants qui ont pu accéder à une scolarisation "normale"<sup>28</sup>. Mais si officiellement on note une hausse de fréquentation, on n'avance pas de donnée chiffrée. Des obstacles existent aussi chez les familles : pour satisfaire les besoins de la vie quotidienne, les parents organisent la mendicité avec un enfant.

➤ *ZEP et ambition réussite*

**149.-** Un quart des enfants d'ouvriers ne dépasse pas le niveau CAP-BEP alors que la proportion d'enfants de cadres et d'enseignants est inférieure à un sur deux. 64% des élèves de ZEP ont des parents ouvriers ou inactifs. Dans d'autres cas c'est le droit à l'éducation qui est remis en cause.

**150.-** Le recentrage de l'effort sur les établissements dont les élèves présentent les plus graves difficultés dans le cadre de la mise en place des réseaux ambitions réussite (rentrée 2006) ne semble pas probant et la mise en place des programmes personnalisés de réussite éducative (PPRE) ne fait l'objet daucun financement spécifique.

---

<sup>28</sup>Romeurope-Rapport 2006- édition juin 2007 -in pages 22 et suivantes.Site : [www.romeurope.org](http://www.romeurope.org)

**151.-** Dans les 249 réseaux faussement dénommés "ambition/réussite", l'accent sera mis sur le socle commun, sauf pour les élèves les plus "méritants" qui pourront choisir leur lycée en fin de 3<sup>ème</sup>. Ceci accentuera la ghettoïsation des lycées réputés "difficiles".

**152.-** L'organisation des enseignements sera dérogatoire en collège : individualisation des parcours, livret de compétences, etc... Sous couvert de "*l'individualisation des parcours*", c'est une école à plusieurs vitesses qui est organisée.

**153.-** L'absence de mixité sociale nuit, toutes les études le démontrent, aux acquisitions scolaires des élèves des familles les plus défavorisées. Ces mesures vont à l'encontre de la lutte contre les inégalités sociales et territoriales et d'une politique de réelle mixité sociale. On préfère réduire les exigences plutôt que de proposer des mesures visant à favoriser les apprentissages pendant le temps scolaire.

**154.-** L'Etat déroge aux articles 13 et 14 du Pacte international en ne respectant pas les textes qu'il a promulgué ou en ne dégageant pas les moyens pour les appliquer efficacement.

➤ *Situation dans les départements d'Outre Mer : la Guyane*

**155.-** L'observatoire de la non scolarisation recense en janvier 2007, 3.383 enfants non scolarisés : en primaire plus de 10% et plus de 15% en maternelle. Mais ces chiffres ne reposent que sur une estimation. En dépit de certaines avancées, telle que la création de l'observatoire de la non scolarisation, des freins subsistent :

- désintérêt de certaines collectivités locales qui refusent de construire des écoles de proximité oblige à des temps de transport énormes ;
- recensement incomplet des non scolarisés ;
- non respect de la loi pour inscrire les élèves. Ainsi, l'inscription est subordonnée à la présentation d'un titre de séjour sur la commune de Saint-Georges d'Oyapock depuis la rentrée scolaire 2006. De même, sont à relever des pratiques opaques d'inscription dans certaines communes, comme à Kourou.

A cela s'ajoutent une scolarisation incomplète ou en pointillé et le départ prématuré des jeunes sans formation.

LES PROBLEMES RENCONTRES CHEZ LES ETUDIANTS

**156.-** Un rapport alarmant a montré les problèmes de santé de nombre d'étudiants. Et les questions de logement sont cruciales. 47% travaillent pour financer leurs études dont 38% pour compléter une bourse insuffisante. Mais ce système nuit à leur réussite scolaire. Les étudiants salariés ont un taux d'échec universitaire de 40% supérieur à la moyenne et tous les ans plus de 20% mettent fin à leur scolarité pour des raisons financières (source, UNEF).

**157.-** Autre difficulté, les stages. Ils sont obligatoires pour valider le cursus scolaire et les élèves ont de plus en plus de mal pour trouver des stages. L'éducation nationale n'a pas prévu de dispositif d'accompagnement dans leur recherche. Plusieurs études ont montré que pour l'obtention des stages et l'accès aux entreprises dans le cadre de l'alternance, les élèves issus des quartiers défavorisés et ayant des parents d'origine étrangère subissent une forte discrimination ethnique et sexiste.

CULTURES ET LANGUES REGIONALES ET MINORITAIRES

**158.-** Lors des observations finales du 30 novembre 2001 de votre Comité, suite à l'examen du deuxième rapport périodique de la France, vous recommandiez à l'Etat partie d'intensifier ses efforts tendant à préserver les cultures et les langues régionales et minoritaires, ainsi que d'améliorer l'étude et l'enseignement de ces langues.

**159.-** Cet enseignement concerne dix-sept académies métropolitaines et d'outre-mer, et s'adresse à 250000 élèves, public et privé confondus. Il participe aux stratégies de diversification recommandées par le législateur. Mais il suscite des malaises et des craintes. Enseigner les langues régionales et minoritaires est considéré comme portant atteinte à la langue française. De plus, la volonté gouvernementale est de réduire les coûts de formation en réduisant le nombre d'options notamment des langues régionales et minoritaires et par voie de conséquence une réduction importante de nombre de postes aux concours de recrutement.

**160.-** Les chiffres de la direction de l'enseignement scolaire montrent que l'occitan-langue d'oc, comme le breton, le basque, le créole, le catalan, le corse, le gallo, les langues régionales d'Alsace, les langues régionales des pays mosellans, les langues mélanésiennes et le tahitien, bénéficient, dans la zone où ces langues sont en usage, de la possibilité d'être enseignés à l'école, au collège et au lycée, dans la cadre des enseignements facultatifs ou obligatoires.

**161.-** 70.359 collégiens de l'enseignement public et privé sous contrat, toutes formes d'enseignement confondues, ont suivi au cours de l'année scolaire 2001-2002 un enseignement de langue et de culture régionales dont, 2.215 en basque, 6.370 en breton, 2.187 en catalan, 7.398 en corse, 925 en créole, 171 en gallo, 15.506 en occitan, 26.738 en langues régionales d'Alsace, 640 en langues régionales du pays mosellans, 7.716 en tahitien, 493 en langues mélanésiennes.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Extrait de l'enquête portant sur l'année scolaire 2001-2002, conduite par la direction de l'enseignement scolaire, ministère de l'Education nationale - Publiée en 2003.

## **RECOMMANDATIONS**

- Les ONG et syndicats souhaitent que soient améliorées les aides sociales et que les plafonds pour l'obtention des bourses soient relevés.

- Les ONG et syndicats préconisent qu'il soit fait obligation aux mairies d'inscrire tous les enfants à la cantine quelque soit leur statut, nationalité et que les parents disposent d'un emploi ou non.

- Les ONG et syndicats souhaitent la scolarisation des enfants ayant un handicap et dénoncent la prise en compte des auxiliaires de vie scolaire dans le pourcentage d'obligation d'emploi de personnes handicapées auquel est soumise l'éducation nationale.

- Les ONG et syndicats insistent pour souligner un impératif : améliorer la formation des AVS et en recruter davantage. Il s'agit aussi d'équiper les établissements des dispositifs adaptés, nécessaires aux jeunes.

- Les ONG et syndicats tiennent à souligner l'importance d'assurer une plus grande mixité sociale à la fois dans les quartiers et dans tous les établissements scolaires (carte scolaire plus équitable, réelle diversité de l'offre de formation).

- Les ONG et syndicats préconisent d'avoir en ZEP le même niveau d'exigence et les mêmes contenus d'enseignement qu'ailleurs, en favorisant la diversité des approches.

- Les ONG et syndicats recommandent l'attribution de moyens supplémentaires conséquents aux écoles, collèges et lycées des ZEP/REP (rappelons qu'actuellement l'effort pour l'éducation prioritaire ne représente que 1,2% du budget de l'éducation nationale).

- Les ONG et syndicats demandent le développement de la scolarisation des enfants de un à trois ans en maternelle ainsi que l'accroissement des heures de soutien et d'aide aux devoirs.

Au lieu d'une politique de déssectorisation, les ONG et syndicats attendent un grand effort national pour rendre attractifs les collèges défavorisés et améliorer leurs résultats : réhabilitation et moyens pédagogiques, augmentation du nombre d'enseignants, possibilités de diviser en deux les classes pour certaines disciplines ou types d'exercices.

## **DROITS CULTURELS**

**162.-** En 2001, votre comité a souligné l'insuffisante reconnaissance des minorités en France et insisté sur le fait que l'égalité devant la loi devait être compatible avec le droit des minorités à l'existence.

**163.-** Les réponses du gouvernement précisent que l'enseignement des cultures et des langues régionales fait partie des programmes et que la préservation des cultures s'exprime par la prise en charge de nombreuses activités.

**164.-** Néanmoins, votre comité a souhaité d'avantage d'informations concernant les mesures adoptées par l'Etat pour préserver les langues régionales et minoritaires afin d'assurer le droit des personnes appartenant à des minorités linguistiques.

### DIAGNOSTIC DE LA SITUATION NATIONALE ET LES PRINCIPAUX MANQUEMENTS

#### ➤ *Droit à la culture, accès à la vie culturelle*

**165.-** La multiplication des biens et équipements culturels, ainsi que des pratiques culturelles plus éclectiques, opérée grâce à une décentralisation qui conjugue les moyens de l'Etat et ceux des collectivités, n'ont pas entraîné de progrès significatifs en matière de démocratisation culturelle.

**166.-** L'augmentation appréciable de l'offre culturelle profite essentiellement à des publics appartenant majoritairement aux couches aisées et moyennes de la population. Les contraintes d'ordre économique expliquent partiellement la faible fréquentation des espaces culturels par certains publics, mais des obstacles tels que les préjugés et stéréotypes demeurent prégnants.

**167.-** Parallèlement, les industries culturelles, majoritaires dans les systèmes de multimédia, produisent des programmes, des messages et des informations standardisés, aboutissant à un formatage et à un appauvrissement croissant des œuvres et des formes narratives. Ces industries tendent à imposer des formes de consommation qui modèlent en retour l'espace public et l'opinion : téléréalité, audimat, sondages etc.

**168.-** Malgré une indéniable volonté de l'Etat, concrétisée par l'existence d'un ministère de la culture depuis un demi-siècle, la prise en compte des pratiques culturelles des citoyens français souffre d'un manque de cohérence. Nous sommes donc très loin de la promotion de la diversité culturelle, du libre épanouissement pour tous et du chemin de l'émancipation vers une démocratie culturelle.

#### ➤ *Lutte contre le cumul des discriminations et risques de fracture culturelle*

**169.-** Nous constatons que les discriminations sociales et ethniques tendent à cumuler leurs effets de manière indirecte dans certains quartiers populaires. En dépit de multiples initiatives des réseaux éducatifs et associatifs, les personnes concernées, notamment les jeunes les plus discriminés, vivent cette exclusion dans la rage ou le retrait plutôt que dans la revendication.

### DEVELOPPEMENT DE LA COOPERATION ET DES CONTACTS INTERNATIONAUX DANS LE DOMAINE DE LA SCIENCE ET DE LA CULTURE

**170.-** A notre connaissance, la coopération et les échanges internationaux, se sont beaucoup développés. Toutefois, dans l'optique du Pacte international, nous pouvons repérer deux manques :

- la coopération internationale dans un cadre plus large que celui de l'Union européenne pourrait être davantage développée, à l'heure où les fractures de la planète concernent l'ensemble des habitants de la terre. La France semble avoir

privilégié les échanges économiques et commerciaux au détriment des échanges universitaires et interculturels.

- la jeunesse faiblement qualifiée et la jeunesse discriminée sont concernées certes par de telles actions mais celles-ci n'ont pas l'ampleur, la régularité et la continuité qu'elles mériteraient au vu de leur portée éducative et citoyenne. En effet, la formation par le voyage et les échanges interculturels<sup>30</sup> permettent de se forger de manière informelle<sup>31</sup>, non seulement des capacités cognitives et professionnelles, mais aussi et surtout des capacités humaines au sens large, notamment les capacités de sociabilité qui permettent de vivre la diversité culturelle comme une richesse pour tous.

## RECOMMANDATIONS

- Les ONG et syndicats préconisent de faire en sorte que la culture générale dans sa dimension symbolique et émancipatrice soit une donnée fondamentale dans l'enseignement à tous les niveaux.

- Les ONG et syndicats recommandent la construction, dans le cadre inter-associatif, de formations aux droits fondamentaux : droits de l'homme et droit constitutionnel principalement ; notamment celles qui s'ancrent dans la vie de tous les jours (Universités du citoyen, lectures de constitutions etc.).

- Les ONG et syndicats souhaitent œuvrer pour l'édification d'une vision pluraliste de l'histoire à partir des points de vue concernés, notamment de ceux qui, du fait des conséquences de l'esclavage et du fait colonial, ont peu pris part à cette construction.

- Les ONG et syndicats souhaitent soutenir, valoriser et interconnecter les initiatives culturelles qui se développent sur les territoires des plus démunis et contribuent à la promotion de la diversité des expressions culturelles, bien entendu sans aller à l'encontre des libertés fondamentales.

- Les ONG et syndicats souhaitent promouvoir des rencontres avec des créateurs, notamment ceux qui acceptent de s'ouvrir à de multiples possibilités de découverte et de dialogue et ainsi favoriser la solidarité internationale en matière culturelle.

- Les ONG et syndicats insistent pour la promotion du respect de la diversité culturelle présente dans nos régions tout en favorisant l'ouverture mutuelle à partir des pratiques novatrices présentes dans le développement des sciences et des arts, l'éducation populaire et la vie associative.

- Les ONG et syndicats souhaitent développer plus encore les échanges internationaux, notamment en direction des jeunes les moins scolarisés et dans un cadre extra-européen promouvoir l'ouverture sur la pluralité des cultures dans la double perspective du respect de l'égale dignité de chacune et d'une compréhension accrue entre les peuples et les personnes. Une des pistes d'action serait de soutenir tant financièrement que politiquement, l'éducation au développement et à la solidarité nationale.

<sup>30</sup> *L'éducation, un trésor est caché dedans*, Rapport à l'UNESCO de la commission internationale sur l'éducation du XXI<sup>ème</sup> siècle, présidée par Jacques Delors, éditions Odile Jacob 1996.

<sup>31</sup> Cette formation informelle, à notre connaissance, est beaucoup plus reconnue dans le cadre international que dans le cadre français. Si tel est le cas, le PIDESC peut être ici un levier considérable.

## **L'ACCÈS DES MIGRANTS AUX DROITS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX**

**171.-** Bien que la situation des migrants ne soit pas directement évoquée par le Pacte non plus que par les deuxième et troisième rapports périodiques de la France, les associations et syndicats estiment nécessaire de faire un inventaire des atteintes portées aux droits économiques et sociaux des migrants qui résultent de façon spécifique de la précarisation de leur situation au regard du séjour et de l'insécurité qui l'accompagne. Ce phénomène touche aussi les demandeurs d'asile et les réfugiés. En effet, depuis les années 1990, l'asile est considéré comme une voie d'entrée des étrangers en France qu'il convient de contrôler : la gestion des flux migratoires a ainsi pris le pas sur le devoir de protection de la France. D'où la chute des taux de reconnaissance du statut de réfugié, d'une part, des restrictions aux droits des demandeurs d'asile pour réduire la supposée attractivité de la France, de l'autre.

### La précarisation généralisée du droit au séjour

**172.-** La précarisation croissante du droit au séjour consécutive aux réformes intervenues depuis 1993, mais plus encore depuis 2003, engendre des atteintes croissantes aux droits fondamentaux des migrants, notamment parce que la jouissance des droits économiques et sociaux est souvent subordonnée à la détention d'un titre de séjour.

**173.-** Même lorsque ce n'est pas le cas - certaines prestations comme l'accès aux centres d'hébergement ou à l'aide médicale ne sont pas subordonnées à une condition de régularité du séjour- les étrangers en situation irrégulière ont du mal à faire valoir leurs droits, soit parce qu'ils se heurtent aux pratiques illégales de l'administration, soit parce qu'ils hésitent à s'adresser aux services publics, par crainte d'être dénoncés à la police et reconduits à la frontière.

**174.-** Les étrangers en situation irrégulière sont désormais victimes de méthodes administratives et policières particulièrement contestables et incluant le recours à des subterfuges : interpellations à la sortie des écoles ou au domicile ou encore convocations à la préfecture pour "examen de la situation", suivies du placement en rétention en vue d'un éloignement.

**175.-** La précarisation concerne d'abord le séjour fondé sur les liens familiaux. Les premiers visés sont les conjoints de Français. Un contrôle de plus en plus étroit pèse sur les mariages "mixtes", toujours soupçonnés d'être des mariages de complaisance : il en résulte une atteinte à la liberté du mariage, dès lors que l'étranger qui veut épouser un Français sans être titulaire d'un titre de séjour court un risque non négligeable d'être reconduit à la frontière avant même d'avoir pu se marier.

**176.-** Pour obtenir un titre de séjour, les conjoints de Français doivent, depuis 2006, produire un visa de long séjour, ce qui implique, dans un grand nombre de cas, de retourner dans leur pays pour solliciter ce visa. L'obtention du visa est de plus subordonnée depuis l'entrée en vigueur de la loi du 20 novembre 2007 à un test de connaissance de la langue française et des valeurs de la République.

**177.-** La précarisation n'épargne pas les ressortissants des États nouvellement entrés dans l'Union européenne, et plus particulièrement les Roms de Bulgarie et de Roumanie, victimes de pratiques arbitraires. En effet, le droit à un séjour inférieur à trois mois leur est refusé et les renvois massifs de Roms vers ces deux pays se sont multipliés depuis août 2007, sans aucun examen de la situation personnelle.

**178.-** La dernière loi en date, déjà citée, impose par ailleurs aux parents dont les enfants sont entrés par regroupement familial, la signature d'un contrat d'accueil et d'intégration pour la famille, par lequel ils s'engagent à suivre une formation sur les droits et les

devoirs des parents en France et à respecter l'obligation scolaire. En cas de non respect de ce contrat, ils risquent de voir suspendu le versement des allocations familiales.

**179.-** Les possibilités de régularisation sur le fondement des liens personnels et familiaux créés en France, en dehors de l'hypothèse du mariage, ont elles aussi été restreintes : la réforme la plus symptomatique à cet égard est la suppression de la régularisation de plein droit après dix années de séjour habituel en France.

**180.-** Dans le même sens, l'accès de plein droit à la carte de résident, seul titre de séjour à donner de réelles garanties de stabilité puisqu'il a une durée de dix ans et qu'il est renouvelable de plein droit, qui concernait à l'origine tous les étrangers ayant des attaches en France, n'est plus que résiduel.

**181.-** Pour obtenir cette carte, il faut notamment donner des gages de son "intégration républicaine dans la société française", appréciée en particulier au regard de son engagement personnel à respecter les principes qui régissent la République française, du respect effectif de ces principes et de sa connaissance suffisante de la langue française. La loi est muette sur les éléments concrets qui doivent fonder l'appréciation du préfet.

**182.-** Le séjour fondé sur le travail se trouve lui aussi précarisé. Le gouvernement a décidé de procéder à "une ouverture encadrée" de l'immigration de travail, indexée sur les besoins de du marché de l'emploi français. Ceci a pour conséquence une plus grande précarité du titre de séjour, comme en témoigne notamment la généralisation de la carte portant la mention "travailleur temporaire" dont la durée est calquée sur celle du contrat de travail, sans garantie d'en obtenir le renouvellement. De plus les hypothèses dans lesquelles l'administration peut procéder au retrait de la carte de séjour en cours de validité ont été multipliées.

**183.-** Rappelons enfin que la France refuse de ratifier la Convention internationale pour les droits aux migrants et de leur famille

#### Les problèmes spécifiques des demandeurs d'asile et des réfugiés

##### ➤ *La situation précaire des demandeurs d'asile*

**184.-** Les conditions dans lesquelles une personne énonce sa demande d'asile représentent un facteur déterminant pour l'examen loyal et objectif de son dossier et la décision qui en résultera. Si les conditions d'accueil des demandeurs d'asile se sont dans l'ensemble améliorées, le nombre de places en centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) ayant doublé entre 2002 et 2007, tous les demandeurs d'asile qui le souhaitent ne peuvent y être accueillis. Les demandeurs d'asile se reportent donc sur les solutions d'hébergement d'urgence, inappropriées à leur situation. Les demandeurs d'asile qui ne sont pas hébergés dans un CADA peuvent percevoir l'allocation temporaire d'attente (ATA) pendant l'instruction de leur demande, mais son montant est insuffisant pour leur permettre de vivre dignement pendant la procédure et elle n'est versée qu'après l'enregistrement de la demande par l'OFPRA et non dès la présentation en préfecture.

**185.-** En outre, près du tiers des demandeurs d'asile sont exclus de l'accès aux CADA et à l'ATA parce que leur demande est traitée selon la procédure dite "prioritaire" et qu'ils n'obtiennent pas l'autorisation provisoire de séjour à laquelle cet accès est subordonné.

**186.-** Depuis 1991, les demandeurs d'asile n'obtiennent plus d'autorisation provisoire de travail. Or l'exercice d'un travail, outre qu'il permet de subvenir à ses besoins, facilite l'insertion dans la société d'accueil et permet aux demandeurs d'asile d'acquérir des compétences qui leur seront utiles même si leur demande est finalement rejetée.

➤ *L'insertion difficile des réfugiés*

**187.-** L'insertion professionnelle des réfugiés rencontre de nombreux obstacles. Tout d'abord, la faible maîtrise du français constitue un obstacle majeur à l'accès à l'emploi. L'offre linguistique proposée s'avère insuffisante. Les réfugiés souffrent également d'une faible reconnaissance des diplômes et de l'expérience professionnelle acquis dans le pays d'origine. L'exil forcé constitue, par ailleurs, une rupture professionnelle souvent accentuée par l'impossibilité de travailler pendant la procédure d'asile. S'y ajoutent les pratiques discriminatoires et l'impossibilité, pour eux comme pour l'ensemble des étrangers, d'accéder aux professions réglementées et aux emplois fermés.

➤ *La prise en charge insuffisante des traumatismes*

**188.-** Les demandeurs d'asile et les réfugiés se distinguent des autres migrants par la prédominance de problèmes psychologiques et psychiatriques découlant des persécutions subies et de l'exil forcé. Or, leur santé mentale n'est pas toujours convenablement traitée : les places dans les centres médico-psychologiques sont limitées et peu de psychiatres ou de psychologues connaissent ce public spécifique et très différent culturellement de leurs patients habituels. Enfin, certains psychiatres refusent de travailler avec un interprète. Les moyens manquent en particulier pour les centres médicaux spécialisés dans la prise en charge médicale des migrants et des victimes de tortures.

➤ *La protection amoindrie des bénéficiaires de la protection subsidiaire*

**189.-** Alors que les réfugiés se voient remettre une carte de résident de dix ans, les bénéficiaires de la protection subsidiaire n'ont accès qu'à une carte de séjour temporaire d'un an.

**190.-** Outre une plus grande précarité du séjour, il en résulte des conséquences sur l'accès à certains droits sociaux et notamment au revenu minimum d'insertion (RMI) dont le bénéfice est subordonné à une condition de résidence de cinq ans, sauf pour les réfugiés statutaires.

## **LA PENALISATION DE LA PAUVRETE ET DES MOUVEMENTS SOCIAUX**

**191.-** Votre comité et le gouvernement français n'abordent pas *stricto sensu* les thèmes de pénalisation de la pauvreté et des mouvements sociaux.

**192.-** Néanmoins, en se référant aux dispositions du Pacte international, les constats présentés ci-dessous témoignent des atteintes aux libertés individuelles et aux droits collectifs résultant d'une législation de plus en plus répressive privilégiant le contrôle social et tournant le dos à la prévention avec des conséquences de plus en plus lourdes sur l'accès aux droits économiques, sociaux et culturels les plus fondamentaux.

### UN TRAITEMENT PENAL DES QUESTIONS SOCIALES

**193.-** Ceci est particulièrement vrai en ce qui concerne les mineurs. La loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure de 2002 offre de nombreux exemples de cette politique : création de sanctions pénales dès l'âge de 10 ans, possibilité de détention provisoire pour les 13-16 ans, mise en place de "centres éducatifs fermés" et de "centres de détention pour mineurs", application de la comparution immédiate à l'égard des mineurs multirécidivistes, sanctions à l'égard des familles des mineurs délinquants, nouvelle qualification pénale des injures proférées à l'encontre des enseignants, etc. Au cours de ces dernières années, le nombre de mineurs condamnés pour délits a été multiplié par trois, passant de 9 404 condamnations en 1995 à 36 787 en 1999. En 2000, près de 4 000 mineurs ont été incarcérés, soit près de deux fois plus qu'en 1990.

**194 -** La spécificité des législations concernant les mineurs est remise en cause et un projet de loi doit prochainement réformer l'ordonnance de 1945, longtemps fleuron de la politique judiciaire française, et basée sur les notions "d'éducabilité du mineur coupable" et de responsabilité collective de la société à l'égard des jeunes, considérés comme le maillon le plus faible du lien social. Pire, un rapport de l'INSERM et un rapport parlementaire ont même mis en avant des concepts que l'on croyait révolus considérant des enfants génétiquement ou socialement potentiellement délinquants.

**195.-** Plus largement, les lois pénales ciblent et stigmatisent des populations déjà exclues socialement telles que les personnes sans abri, les prostituées, les chômeurs, les étrangers sans papier, etc. Un des exemples les plus révélateurs de ces politiques est *la création par la loi du 18 mars 2003 d'un délit de "mendicité agressive"*, possible d'une peine de prison de six mois et d'une amende de 3 750 euros. Au lieu d'agir sur des causes sociales, ce type de dispositif législatif incrimine les plus vulnérables. La majorité des prisonniers condamnés pour des petits délits sont des pauvres puisque 80 % des détenus ont des revenus largement inférieurs au salaire minimum intersectoriel de croissance (SMIC).

**196 -** La sphère pénale s'étend à de nouvelles incriminations, les sanctions existantes s'aggravent, les peines prononcées sont notablement durcies. Résultat, l'inflation carcérale constatée depuis 2002 s'est largement aggravée en 2007 avec un record historique de 65 046 personnes, soit + 6,6% en un an et + 22,3% depuis le 1er avril 2002 (+ 11 853 détenus). Le taux de détention, passé de 77,1 pour 100 000 habitants en 2002 à 102 en 2007. Au 1<sup>er</sup> janvier 2008, 11 948 détenus sont en surnombre par rapport aux places disponibles. Et l'on continue de construire des prisons avec une prévision de 80 000 places dans 10 ans.

**197.-** Ce traitement pénal des questions sociales interroge également sur la réalité des politiques sociales et éducatives. En réalité, ces politiques souffrent d'une insuffisance notoire de moyens notamment dans les quartiers que l'on dit "sensibles". La France est de plus en plus marquée par la ségrégation sociale et territoriale.

#### LA PENALISATION DES MOUVEMENTS SOCIAUX ET DE LA PROTESTATION SOCIALE

**198.-** La pénalisation des mouvements sociaux est clairement présente au regard des condamnations systématiques et de plus en plus lourdes de responsables syndicaux ou associatifs, voire de simples militants concernant des conflits sociaux, des arrachages de plants OGM ou encore l'assistance à des familles ou à des enfants de sans papiers.

**199.-** En réaction à cette répression des mouvements sociaux, certains militants syndicaux ou du mouvement social ont refusé la prise d'empreinte ADN prévue par la loi du 18 mars 2003 sur la sécurité intérieure. Les tribunaux ont systématiquement condamné les réfractaires, même si les condamnations se cantonnent à des peines de principe.

## **LES OBLIGATIONS INTERNATIONALES DE LA FRANCE**

**200.-** Conformément à l'article 2 du Pacte, la France se doit de garantir les droits économiques, sociaux et culturels à tous les individus, sans distinction aucune, y compris à l'extérieur de ses frontières. La France est soumise à des obligations internationales qui impliquent le respect, la protection et la mise en œuvre des DESC dans les pays tiers.

**201.-** Les ONG et syndicats jugent essentiel de mettre en exergue les manquements de la France à ses obligations internationales, en particulier dans les pays en développement, en s'attachant à répondre aux recommandations du comité dans un premier temps puis en abordant deux sujets où l'implication de la France est forte: la politique commerciale de l'Union Européenne et la responsabilité des entreprises opérant à l'étranger.

### UNE AUGMENTATION DE L'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT FRANÇAISE EN TROMPE L'OEIL

**202.-** La France a été le premier pays du G8 à adopter, dès 2002, un calendrier pour consacrer 0,7% de son RNB à l'APD d'ici 2012, ce qui s'est traduit par une augmentation constante depuis 2001 (+ 77% entre 2001 et 2006). L'APD atteint ainsi 8,4 milliards d'€ en 2006, soit 0.47% du RNB. Le nouveau Chef de l'Etat français a depuis annoncé que la France s'engageait finalement à respecter le calendrier européen, ce qui signifie un report de trois ans. Mais même cette promesse semble largement relever de l'affichage diplomatique. La première loi de finances du président de la République, Nicolas Sarkozy, entérine le coup d'arrêt donné en 2007 à l'augmentation de l'APD et renvoie à nouveau l'objectif des 0,7% aux calendes grecques.

**203.-** De plus, l'augmentation de l'aide officielle française s'explique en grande partie par la très forte progression des annulations de dette et par le gonflement d'une APD qui peut être qualifiée d'"artificielle"<sup>32</sup>.

**204.-** En 2006, les allégements de dettes ont représenté 34% de l'APD française, soit une progression de 450% depuis 2001. Or dans bien des cas ces annulations portent sur des créances impayables, qui n'auraient jamais pu être remboursées.

**205.-** Ces annulations ne dégagent pas de marge de manœuvre et ont un impact très limité sur le budget des pays bénéficiaires de ces mesures, contrairement à l'annulation de dettes effectivement remboursées régulièrement. Selon l'économiste Daniel Cohen, il serait plus réaliste de ne comptabiliser que 10%<sup>33</sup> de la valeur nominale des dettes annulées en APD.

**206.-** Par ailleurs, plusieurs catégories de dépenses sont comptabilisées de manière injustifiée dans l'APD française. La France intègre dans son APD les frais engagés pour les étudiants provenant des pays en développement dans l'enseignement supérieur français<sup>34</sup>, alors que les directives du CAD restreignent cette possibilité aux dépenses concernant les étudiants dans des domaines liés au développement.

**207.-** Ces dépenses représentaient 896 millions d'euros en 2006. Or l'augmentation du nombre d'étudiants étrangers ne résulte pas d'une politique de coopération au

---

<sup>32</sup>Coordination Sud, *l'APD française et la politique de coopération au développement : état des lieux, analyses et propositions*, novembre 2005, réactualisé en 2006. [www.coordinationsud.org](http://www.coordinationsud.org),

<sup>33</sup> Idem, p.23.

<sup>34</sup> Les directives du Comité d'Aide au Développement (CAD), qui permettent de notifier en APD les dépenses en d'écolage, précisent que seul peut être comptabilisé le coût imputé aux étudiants issus de pays en développement venus poursuivre leurs études en France dans les domaines liés au développement puis retournant dans leur pays, à la condition que "la présence des étudiants reflète la mise en œuvre par les pays d'accueil d'une politique délibérée de coopération pour le développement". CAD OCDE, Directives pour l'établissement des rapports statistiques au CAD.

développement mais d'une politique assumée d'influence et de rayonnement culturel de la France.

**208.-** L'APD française inclut également des dépenses regroupées dans la catégorie "accueil" des réfugiés dans le pays donateur. Cela représentait 458 M€ en 2006, soit une hausse de plus de 100% depuis 2001, alors que ces dépenses relèvent de la régulation des flux migratoires et de la gestion des demandeurs d'asile sur le sol français et non de la politique de coopération française.

**209.-** Enfin, la France comptabilise des dépenses allouées aux Territoires français d'Outre-mer (TOM) de Mayotte et Wallis et Futuna (276 M€). Pourtant, ces dépenses contribuent au développement local et à la cohérence du territoire national français.

**210.-** L'aide "réelle" de la France, qui exclut 90% des allégements de dettes et l'intégralité des dépenses artificielles évoquées, ne représente plus que 0.24% du RNB en 2006, soit 4.2 milliards, et n'a progressé que de 27% depuis 2001.

**211.-** Ainsi, contrairement aux annonces officielles, l'aide disponible au financement du développement reste très largement insuffisante pour financer les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et les secteurs sociaux, en particulier.

**212.-** De surcroît, rien ne permet d'affirmer aujourd'hui que l'engagement européen sera tenu d'ici à 2015. Pour tenir le calendrier annoncé par le Président de la République, les dépenses de la "mission APD" du budget de l'Etat devraient au moins augmenter d'un milliard d'euros par an jusqu'en 2015.

#### LA POLITIQUE DE COOPERATION DE LA FRANCE EN AFRIQUE EN DÉFAVEUR DES DESC

**213.-** Depuis son arrivée au pouvoir, le président de la République entretient des relations étroites avec des dictateurs notoires comme Denis Sassou Nguesso (Congo-Brazzaville), Omar Bongo (Gabon), Idriss Déby (Tchad) ou Mouammar Kadhafi (Libye).

**214.-** Ce soutien accordé par le gouvernement à des dictateurs ne met pas seulement en danger les droits civils et politiques des populations concernées, il contribue à faire obstacle à la mise en œuvre d'un développement au service des populations et à l'accès de ces dernières au plein exercice de leurs DESC.

**215.-** Il en va de même du poids démesuré des intérêts économiques de groupes tels que Total, Areva, Bouygues ou Bolloré dans la définition de la politique de la France en Afrique, leur garantissant en particulier un accès privilégié aux ressources naturelles et au marché des services de nombreux pays africains. De fait, la France reste le premier importateur européen de bois tropicaux d'Afrique, elle importe également 20 % du pétrole et 60 % d'uranium en provenance d'Afrique. Cette situation s'explique, en partie, par des contrats avantageux dans les domaines du bâtiment et des travaux publics ainsi que de l'eau et de l'électricité pour les grandes firmes françaises.

#### LE RÔLE DE LA FRANCE DANS LES INSTITUTIONS INTERNATIONALES (FMI, BANQUE MONDIALE)

**216.-** La France dispose d'un fauteuil permanent aux Conseils d'administration du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale (BM) ; dans ce cadre, elle adhère aux stratégies d'intervention développées par les Institutions de Bretton Woods.

**217.-** Malgré le remplacement des Plans d'ajustement structurel par des "Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté" (DSRP), les IFI continuent d'imposer des conditionnalités injustifiées aux pays en développement pour l'octroi d'aide et de prêts.

**218.-** L'intervention de ces institutions pousse à une libéralisation commerciale, accompagnée de privatisations et de règles fiscales favorables aux investissements étrangers.

**219.-** Cette tendance est d'autant plus ancrée dans les activités des Institutions Financières Internationales (IFI), qu'elle fait l'objet d'indicateurs de notation par la Banque mondiale : Country Policy and Institutional Assessments (CPIA). Sans entrer dans le débat du bien-fondé de la libéralisation systématique, il s'agit de pointer la responsabilité des stratégies des IFI dans les atteintes au respect des DESC.

**220.-** Ainsi le FMI et la BM continuent d'intervenir en fournissant des procédures rigides, notamment des procédures régissant l'obtention des allègements de dette prévus par l'initiative PPTE (pays pauvres très endettés) et le plan IADM (Initiative d'allègement de la dette).

**221.-** Les ONG engagées dans les réseaux de solidarité constatent que les effets de ces conditionnalités sur les populations les plus démunies sont très négatifs : chute de la couverture et de la qualité des services en réseau, augmentation des coûts d'accès aux services de base pour les populations, absence d'espace budgétaire nécessaire au développement des politiques sociales... Tous cela contribuent à entraver l'accès des populations aux services garants de leurs droits sociaux (éducation, santé, alimentation notamment).

**222.-** Sur aucune de ces politiques la France n'a clairement exprimé son inquiétude quant aux effets sociaux qu'elles pourraient entraîner. Au contraire elle continue de soutenir une présence forte de la Banque mondiale et du FMI dans les pays les plus pauvres, et la poursuite des programmes de type PRGF (Poverty Reduction and Growth Facility)<sup>35</sup>.

**223.-** Dans le domaine environnemental, les stratégies développées par les IFI laissent une place très insuffisante au respect des droits des populations et des générations futures à vivre dans un environnement naturel stable et sain. De ce point de vue, le gouvernement français soutient toute stratégie susceptible d'ouvrir de nouveaux marchés à ses multinationales de services, sans promouvoir aucune politique environnementale<sup>36</sup>.

#### DES POLITIQUES COMMERCIALES DE L'UNION EUROPEENNE QUI FRAGILISENT LES DESC DES PAYS EN DEVELOPPEMENT.

**224.-** Les ONG et syndicats français souhaitent, en particulier, attirer l'attention du Comité sur les politiques commerciales de l'Union vis à vis des pays en développement. A la suite notamment de l'interruption des négociations au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en juillet 2006, l'Union européenne multiplie les négociations d'accords de commerce et de libre échange avec les pays tiers, en particulier les pays en développement.

**225.-** L'exemple des Accords de partenariat économique (APE) est éclairant de ce point de vue. Ces accords de libre échange sont négociés actuellement entre l'Union européenne et 76 pays d'Afrique Caraïbes Pacifique (ACP). Ils sont entrés en vigueur le 1er janvier 2008 -les accords intérimaires ont été signés en décembre mais les APE sont toujours en cours de négociation-.

**226.-** Nous considérons que les impacts possibles de ces accords seront dommageables pour les populations des pays ACP, si les APE sont signés sur les bases actuelles, les

<sup>35</sup> Rapport du gouvernement au parlement concernant l'action de la France aux IFI, 2006

<sup>36</sup> "Banque européenne d'investissement : six ans de financement du pillage minier en Afrique"  
<http://www.amisdelaterre.org/Banque-europeenne-d-investissement,3583.html>

droits à l'alimentation, au travail, à la santé, à l'eau, ou à l'éducation seront gravement remis en cause.

**227.-** En effet ces accords poussent à des processus de libéralisation, restreignent durablement les ressources fiscales des Etats africains avec des mécanismes de compensation très insuffisants et vont à l'encontre des processus d'intégration régionale handicapant ainsi le développement local et la capacité des pays émergents concernés à garder la maîtrise de leur développement.

**228.-** La question du droit à l'alimentation est cruciale. L'argument de la baisse des prix au consommateur des produits importés est souvent invoqué comme moyen de faciliter l'accès à la nourriture pour les plus pauvres.

**229.-** Des accords commerciaux de libre échange mettent en concurrence directe des producteurs du Nord et du Sud qui auront des conséquences directes sur les emplois et revenus de ces populations exclusivement rurales. Sans débouchés pour vendre leurs productions, leur revenu s'effondrera et leur accès à l'alimentation se réduira.

**230.-** En outre, ces accords incitent les producteurs locaux des pays en développement à substituer des cultures destinées à l'exportation aux cultures vivrières, ce qui accentue la dépendance à l'égard des prix des marchés mondiaux et conduit à des conséquences dramatiques en cas de chute de prix.

**231.-** L'accès aux services pour les populations des pays ACP risque aussi d'être mis en mal. L'ouverture du marché des services à des fournisseurs étrangers, de manière non régulée, peut menacer l'accès aux services publics pour les populations. C'est le cas des secteurs de la santé et de l'éducation, et donc des droits qui leur sont attachés, mais aussi du droit à l'eau.

#### LE CONTROLE DES ENTREPRISES FRANCAISES OPERANT A L'ETRANGER

**232.-** A travers sa politique et ses instruments de soutien aux exportations des entreprises, notamment au travers des garanties de l'agence française de crédit à l'exportation, la COFACE, la France ne démontre pas la transparence requise qui permettrait d'apprécier la conformité des projets agréés avec les engagements nationaux sur le plan des droits humains. Des manquements avérés ont ainsi été démontrés dans le champ des droits environnementaux<sup>37</sup>.

**233.-** Avec la loi dite des nouvelles régulations économiques (NRE), adoptée en 2001, la France avait pris une certaine avance à l'échelle internationale pour commencer à obliger les multinationales à corriger ces problèmes<sup>38</sup>.

**234.-** Les limites de la loi NRE sont cependant nombreuses. Ainsi un nombre élevé d'entreprises ne remplissent pas leurs obligations légales. Ce constat est lié notamment à l'absence de sanctions.

---

<sup>37</sup> <http://www.amisdelaterre.org/Cofaceenvironnement.html>,

<sup>38</sup> L'article 116 de cette loi prévoit que toutes les entreprises cotées en Bourse en France doivent obligatoirement rendre compte des impacts sociaux et environnementaux de leurs activités dans leur rapport annuel.

## RECOMMANDATIONS

- Les ONG et syndicats recommandent que la France établisse des données détaillées sur l'évolution des remboursements de dettes des pays débiteurs, avant et après les allégements de dette, pour donner une vision précise de leur impact par pays.
- Les ONG et syndicats préconisent l'établissement d'une méthodologie pour construire un indicateur d'évaluation de son APD "réelle" qui exclurait : les pertes sur annulations de dettes, tous les frais d'écologie qui ne correspondent pas à des formations d'étudiant pour le développement, les dépenses liées au traitement des demandes d'asile dans le cadre de la politique d'immigration et l'aide en direction des TOM.
- Les ONG et syndicats souhaitent que la France promeuve, au sein du CAD, une révision des critères de notification de l'APD, pour refléter la contribution "réelle" des Etats membres à la lutte contre la pauvreté et les inégalités.
- Les ONG et syndicats insistent sur le renforcement du cadre juridique national concernant les obligations en matière de droits de l'Homme des entreprises opérant à l'étranger. La France devrait renforcer son cadre juridique afin que les victimes de violations des droits de l'Homme commises par ou avec la complicité d'es entreprises françaises puissent avoir accès aux tribunaux en France.
- Les ONG et syndicats souhaitent un engagement de la France en faveur de l'élection du président de la banque mondiale et du directeur général du FMI par l'assemblée générale des nations unies.
- Les ONG et syndicats revendiquent l'intégration effective des IFI au système des Nations unies et leur soumission à la Déclaration universelle des droits de l'Homme.
- Les ONG et syndicats souhaitent que soit mis un terme au soutien de la France aux dictateurs africains et qu'il soit procédé à la saisie des avoirs détournés par des dictateurs africains et situés sur le sol français. (La France s'y est engagée en ratifiant, en 2005, la Convention des Nations unies contre la corruption, qui prévoit le rapatriement des biens mal acquis.)
- Les ONG et syndicats recommandent l'annulation par la France des « dettes odieuses » contractées par des dictateurs africains: il est anormal que les populations remboursent des emprunts contractés par les dictateurs qui les ont opprimées.
- Les ONG et syndicats souhaitent un encadrement plus strict des interventions des multinationales françaises en Afrique, notamment en matière d'extraction des matières premières et de délégations des services publics.
- Les ONG et syndicats recommandent le recours au principe de précaution pour la promotion des biens publics et l'obligation, pour ceux qui en sont les gestionnaires privés, d'en assurer une mise à disposition conforme à l'intérêt public.
- Les ONG et syndicats souhaitent que la France respecte, à travers les négociations d'APE, le principe de la souveraineté alimentaire c'est-à-dire la protection des marchés des pays en développement.
- Les ONG et syndicats préconisent une réforme de la PAC en faveur d'une agriculture durable et solidaire et la fin des subventions à l'exportation<sup>39</sup>.

<sup>39</sup> [http://www.ccfd.asso.fr/e\\_upload/pdf/position-groupe-bilan-sante-pac\\_02-2008.pdf](http://www.ccfd.asso.fr/e_upload/pdf/position-groupe-bilan-sante-pac_02-2008.pdf)