

Geneviève de GAULLE-ANTHONIOZ

Allocution au nom du Conseil Economique et Social lors de l'ouverture du débat en première lecture sur le projet de loi d'orientation relatif au renforcement de la cohésion sociale

le 15 avril 1997.

Monsieur le président, messieurs les ministres, madame le rapporteur, monsieur le rapporteur pour avis, mesdames, messieurs les députés, l'avis du Conseil économique et social que je viens présenter à votre assemblée marque, je l'espère, le début d'une voie nouvelle pour notre démocratie. Mais il est aussi porté par une longue histoire à laquelle ont été associés les représentants du monde économique et social. Instruits déjà par l'étude sur la pauvreté du professeur Péquignot en 1978, ils ont participé en 1987 au rapport de Joseph Wresinski en véritable partenariat avec les plus pauvres. Grâce à eux, grâce à l'expérience du rapporteur issu lui-même du monde de la misère, les conseillers ont compris que notre démocratie n'existait pas pleinement puisqu'elle tolérait des atteintes permanentes aux droits de l'homme, que ces droits étaient indivisibles, qu'ils ne pouvaient être attribués par morceaux.

Il a fallu beaucoup de travail et d'énergie et le rassemblement de très nombreuses associations pour que le projet de loi qui vous est soumis voie le jour et qu'il fixe dès l'article 2 l'objectif du respect des droits fondamentaux, au nom du respect de l'égale dignité inscrit à l'article 1er. Beaucoup se sont interrogés sur la nécessité de réinscrire ces droits, parce que ce serait le rappel d'une évidence. Il faut que vous soyez bien convaincus qu'il n'en est rien.

Par exemple, récemment encore, rien n'a été fait durant plusieurs mois pour une famille vivant sous la tente, sous le prétexte qu'elle avait déjà été aidée. Il y aurait donc des personnes pour lesquelles nous nous donnerions la liberté de ne plus appliquer le droit, comme si elles ne le méritaient pas, comme si leur souffrance n'avait pas la même intensité ni la même valeur que la nôtre !

C'est pourquoi nous vous confions particulièrement l'orientation de la loi, afin qu'elle soit, à travers vous, l'engagement de la nation tout entière et que ceux qui se voient nier leur dignité puissent s'y référer.

A l'honneur de la France, cette volonté de concevoir la lutte contre la grande pauvreté comme un combat pour les droits de l'homme n'est plus aujourd'hui isolée. La question n'est plus hors des débats. Elle était en tête de file des travaux du sommet de Copenhague. Elle vient d'être reprise officiellement par la commission des droits de l'homme des Nations unies à Genève, avec l'adoption du rapport de Leandro Despouy « Droits de l'homme et extrême pauvreté » par plus de soixante pays, sur proposition de la France.

A la veille de la révision du traité de l'Union européenne et du prochain sommet des chefs d'État du Conseil de l'Europe à Strasbourg, la France se doit plus que jamais de donner l'exemple.

Un tel engagement contre la grande pauvreté s'impose d'autant plus que, en France comme en Europe, de plus en plus de personnes et de familles rejoignent la grande exclusion en perdant l'accès aux droits de tous.

Dans son avis de juillet 1995, le CES l'a établi de manière rigoureuse au terme d'une évaluation de trois années. Cette évaluation a recueilli l'expérience et la pensée de 800 personnes en situation de grande pauvreté, ce qui est une première en France. Elle a aussi recueilli le point de vue des professionnels sur le terrain et celui des responsables des politiques publiques de lutte contre la pauvreté. Il est apparu que peu de personnes sont totalement exclues de ces politiques, mais que rares sont celles qui en bénéficient durablement et de manière cohérente. Les conclusions de notre avis ont donc été de formuler ce que pourrait être le contenu « d'une loi d'orientation ayant pour objectif de conjuguer les efforts des pouvoirs publics et de la société civile » pour éradiquer la grande pauvreté et l'exclusion.

Le Gouvernement s'est appuyé sur notre travail pour élaborer un avant-projet de loi qui nous a été à nouveau soumis et sur lequel nous avons voté un avis à une large majorité en décembre dernier. Je ne retiendrai que quelques points forts de cet avis, des points forts qui restent d'actualité pour l'examen du texte tel qu'il vous est soumis aujourd'hui.

Nous n'avons pas voulu remettre un avis tronqué, comme aurait pu nous y inciter un certain réalisme, un faux réalisme d'ailleurs, s'appuyant sur une conception erronée de la démocratie réservée à quelques-uns, voire à une majorité au détriment d'une minorité. Nous avons demandé une loi d'orientation à la hauteur d'une véritable démocratie.

Aussi avons-nous souhaité que le critère de l'évaluation prévue à l'article 51 du projet de loi soit la garantie de l'État de droit, par la promotion du plus démuné de nos concitoyens.

Comment espérer garantir l'accès de tous aux droits de tous si on ne se demande pas en permanence ce qu'il advient du plus exclu ?

La confiance de beaucoup de personnes en difficulté s'est altérée. Elles doutent de leur égale dignité d'êtres humains lorsqu'on les jette à la rue sans relogement, lorsqu'on leur prend leurs enfants sans leur avoir apporté le soutien suffisant pour les élever elles-mêmes, lorsque l'ouverture d'un droit se transforme en contrôle de la vie privée, lorsqu'on les enferme dans des emplois précaires qui ne leur permettent ni de vivre décemment, ni de faire des projets d'avenir. Nous avons besoin de regagner cette confiance. Pour cela, les plus démunis doivent être assurés que notre pays se remettra sans cesse en question tant que les droits fondamentaux ne seront pas effectifs pour tous.

C'est pourquoi notre avis s'est longuement arrêté sur les premiers articles de la loi. Ils fixent un cap pour les années à venir et devront constituer une référence pour les législations ultérieures. Nous nous félicitons que, sur ces premiers articles, une part importante de nos propositions ait été retenue.

L'efficacité d'une telle loi dépendra d'abord de notre capacité à entrer en dialogue avec les personnes en difficulté et des moyens que nous nous donnerons pour les comprendre et pour qu'elles nous comprennent. C'est pourquoi nous avons proposé d'inscrire, dans les articles d'orientation, la nécessité d'une dynamique très soutenue de formation à trois niveaux.

Il s'agit d'abord de la formation des personnes démunies elles-mêmes, pour qu'elles puissent exprimer ce qu'elles vivent et ce qu'elles veulent pour elles et pour la société.

Il s'agit ensuite de la formation de l'ensemble de la population dès l'école, pour que chacun sache que laisser des personnes vivre dans la grande pauvreté est une violation des droits de l'homme.

Il s'agit enfin de la formation des professionnels et bénévoles, en lien avec les populations démunies. Faute de formation appropriée, ces professionnels sont souvent désemparés face à des personnes marquées par le rejet, par l'humiliation, par les échecs répétés, par la peur du placement des enfants. Cette formation à une meilleure connaissance des plus démunis doit concerner non seulement les travailleurs sociaux, comme c'est prévu dans le projet de loi, mais aussi les enseignants, les policiers, les personnels de justice, les personnels d'accueil dans les administrations, les professionnels de santé, etc.

Formation des plus démunis, formation des citoyens, formation des professionnels : une telle orientation est indispensable pour avancer vers l'éradication de l'exclusion et de la grande pauvreté. Malheureusement, elle apparaît très peu dans le texte que vous allez examiner.

Si le contenu détaillé de la formation n'est pas du domaine de la loi, la nécessité de s'engager durablement et avec détermination sur cette voie ne doit-elle pas être inscrite dès les premiers articles, pour soutenir toutes les initiatives qui vont dans ce sens et encourager leur développement ?

Nous avons par ailleurs proposé de renforcer l'article 3, concernant l'accès effectif aux droits. Si les démarches administratives sont difficiles pour tout le monde, vous savez qu'elles deviennent parfois un obstacle à l'accès aux droits pour les plus démunis. Nous avons souhaité que soit inscrite dans la loi la mission, pour les institutions et organismes concernés, de « sortir de leurs murs » pour aller à la rencontre des personnes privées de leurs droits. De telles démarches ont déjà été expérimentées, par exemple par la Caisse primaire d'assurance maladie du Calvados, et elles donnent des résultats très positifs.

En ce qui concerne les dispositions particulières de la loi, nous avons, tout au long de l'avis, demandé qu'elles soient des étapes vers le droit de tous et ne restent jamais une réponse définitive pour certains. Le défi est de taille, car vous savez bien qu'aujourd'hui il est extrêmement difficile, par exemple avec le revenu minimum d'insertion, de retrouver une autonomie complète. L'Observatoire national de l'action sociale décentralisée a conclu une récente étude sur le RMI en constatant que les personnes qui demandent le RMI ne le font pas parce qu'elles ne veulent pas travailler, mais parce qu'elles ne peuvent pas faire autrement. Combien de fois des personnes et familles ne l'ont-elles pas elles-mêmes exprimé ?

A propos de l'emploi, notre Conseil a souligné, dans deux de ses avis, que la lutte contre l'exclusion demandait le soutien d'une politique économique active, créatrice d'emplois et permettant une résorption massive du chômage, afin de favoriser l'accès à l'autonomie économique des personnes les plus démunies.

Cette question centrale de l'emploi impose une réflexion sur l'ensemble du projet qui vous est soumis. En raison de son approche globale, il soulève des questions de justice qui concernent la société tout entière : jusqu'où sommes-nous prêts à partager les ressources, la culture, l'emploi ? Doit-on pour autant reprocher à cette loi de ne pas répondre à toutes les questions qu'elle soulève ?

Je suis convaincue, parce que vous allez en débattre, que nous ne mesurons pas encore aujourd'hui les changements que nous devons poursuivre. Après avoir exprimé nos points d'accord, comment renoncerions-nous ensuite à rétablir l'égalité des chances ?

Dans le cadre de cette loi, et pour que les jeunes les plus défavorisés puissent espérer accéder à un emploi, notre conseil a souhaité que la durée des itinéraires personnalisés d'insertion professionnelle pour les jeunes puisse aller jusqu'à trois ans. Les travaux de votre commission ont proposé de porter cette durée de dix-huit mois à deux ans ; ce serait un progrès certain. Mais les expériences menées avec les jeunes les plus démunis montrent que ce n'est souvent pas suffisant. Nous n'ignorons pas les contraintes financières mais, à budget égal, ne faut-il pas préférer un itinéraire de trois ans qui conduit un jeune à l'autonomie plutôt que deux itinéraires trop courts qui laisseront leurs bénéficiaires dans le vide au moment où ils commençaient à reprendre pied ?

Nous avons par ailleurs souligné les limites du contrat d'initiative locale, qui risque fort de bénéficier aux plus dynamiques et aux mieux formés des titulaires de minima sociaux, abandonnant les adultes les plus en difficulté à leur sort. C'est pourquoi nous avons demandé pour ces adultes l'extension des itinéraires personnalisés d'insertion professionnelle.

Sur le plan du logement, je sais que vos travaux en commission ont proposé de réelles avancées, qui rejoignent les propositions du Conseil économique et social en matière de prévention des expulsions. Dans tous les cas, il faut s'assurer que personne ne reste des mois, voire des années, sur des listes d'attente de logement, et même en dehors de toute liste. Cela nous oblige à une politique active de construction de logements.

La protection de la santé, droit fondamental, souffre encore de graves inégalités territoriales, notamment en ce qui concerne les modalités d'accès à l'aide médicale. Nous avons fait des propositions pour y remédier afin que les avancées marquées par certains départements bénéficient à tous. Cela illustre une préoccupation importante qui a animé l'ensemble de notre réflexion : encourager et soutenir au maximum les innovations locales, tout en confortant l'État dans son rôle de garant des droits fondamentaux sur l'ensemble du territoire.

Le Conseil économique et social a consacré un chapitre de son avis à la politique familiale. Il comporte des dispositions pour soutenir les parents dans l'exercice de leurs responsabilités éducatives et familiales. Trop souvent encore aujourd'hui, les contrôles, voire la séparation des membres de la famille, sont la seule réponse apportée à leurs difficultés. Et puisqu'il nous faut parler aussi budget, rappelons qu'un soutien aux parents

est toujours beaucoup moins onéreux que toutes les mesures de placement en institution, comme il est moins onéreux d'oser réunir les conditions d'un relogement décent plutôt que de faire durer des hébergements d'urgence ou des nuits à l'hôtel.

Une des plus importantes lacunes du projet de loi est l'absence de propositions sur l'éducation et la culture pour permettre une véritable participation à la vie collective. Nous savons tous que c'est dès la petite enfance, et ensuite à l'école, que les enfants peuvent avoir une chance de réussir leur vie d'adulte. Quelle chance reste-t-il aux enfants qui doivent étudier le ventre vide, qui ne peuvent participer aux sorties scolaires et aux activités périscolaires faute de pouvoir les payer ?

Le partenariat entre enseignants et parents est aussi une clé essentielle de la réussite de l'enfant. Trop souvent encore, enseignants et parents ne parviennent pas à travailler ensemble, faute de se comprendre et de se respecter mutuellement. Notre Conseil a fait des propositions pour soutenir les enseignants qui s'engagent dans ce partenariat, en s'appuyant notamment sur le rapport du recteur Joutard « grande pauvreté et réussite scolaire » et sur les expériences menées dans l'académie de Lille.

L'enjeu est capital car c'est dès l'école que se construit la cohésion sociale. En disant cela, je pense à la réaction d'une mère de famille très défavorisée de Marseille, qui estimait, dès la sortie de l'avant-projet de loi : « Par cette loi, le Gouvernement veut qu'il y ait moins de violence, mais il n'y parviendra pas sans réduire l'écart culturel entre les plus pauvres et les autres. »

Notre avis propose également des modifications pour qu'il y ait un véritable pilotage national, relayé dans les régions et au plan local. Au niveau national, l'action doit demeurer interministérielle, c'est-à-dire sous la responsabilité du Premier ministre. L'élaboration de l'avant-projet de loi a ouvert la voie de ce travail interministériel. Là non plus, il ne faut pas revenir en arrière. Deux instances nous paraissent devoir garantir la vigilance et l'implication des principaux partenaires concernés.

La première est le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Ses responsabilités, ses moyens et sa composition doivent être renforcés et complétés. Pour avoir travaillé dans ce conseil depuis sa mise en œuvre, je peux vous dire que le rassemblement de représentants des ministères, d'élus à tous les échelons et de représentants associatifs est extrêmement fécond. Encore faut-il que son travail soit pris en compte.

La seconde instance est l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Certains s'inquiètent de son utilité : s'agirait-il d'observer les pauvres ? Bien évidemment non. L'enjeu est de se rapprocher du terrain pour associer en priorité au recueil des connaissances les personnes en grande difficulté. C'est seulement ainsi que nous réajusterons sans cesse les politiques avec elles, à partir de leur expérience et de leurs projets. En adoptant une telle démarche de partenariat avec les plus démunis dans l'évaluation prévue par la loi, notre pays se donnera la garantie de progresser vers la réalisation des droits fondamentaux pour tous.

Votre débat va s'ouvrir. Il sera contradictoire mais, j'en suis convaincue, constructif, car l'immense attente de justice et de fraternité des plus pauvres rejoint notre attente à tous. Vous avez compris que le Conseil économique et social pense qu'il faut oser aller plus loin, en particulier dans le recours à la solidarité nationale. Nos propositions en ce domaine cherchent à concerner l'ensemble des citoyens, en veillant à ne pas aggraver le déficit des finances publiques. Vous avez compris aussi, j'en suis sûre, que les personnes et familles en grande pauvreté qui ont inspiré ce projet de loi souhaitent vous voir vous rassembler pour adopter l'orientation de ce texte. Avec un engagement solennel de la nation autour des principes et des domaines d'action à retenir, ceux-ci deviendront incontournables car vous les aurez tous validés. L'octroi des moyens humains et financiers devra suivre.

Alors, les déchirures du tissu social, qui ne cessent de s'aggraver malgré les efforts importants accomplis par notre pays, cesseront de menacer notre démocratie. Après les terribles épreuves que lui ont fait subir l'oppression nazie et celle de ses complices de Vichy, la France a souscrit un nouveau pacte avec les valeurs républicaines. Elle ne les a pas seulement réaffirmées, mais a souhaité leur donner un nouvel élan : ce fut en particulier le programme du Conseil national de la Résistance.

Occupé, blessé, opprimé, pillé, notre pays se rassemblait pour préparer son avenir. Dans les prisons et dans les camps, une sourde fierté renaissait chez les Français. Nos camarades d'autres nationalités recommençaient à espérer pour eux-mêmes à travers le sursaut de la France. Puisque nous vivons aujourd'hui une nouvelle montée des atteintes aux valeurs fondatrices de notre République, il ne sert à rien de les défendre morceau par morceau tout en tolérant par ailleurs des reculs. La seule riposte possible, la seule voie consiste à nous rassembler pour vouloir et mettre en œuvre plus de démocratie. C'est l'attente ardente des plus pauvres que d'en devenir des artisans. C'est aussi le sens de notre avis sur le projet de loi d'orientation relatif au renforcement de la cohésion sociale, tel que notre Conseil m'a chargé de vous le présenter.