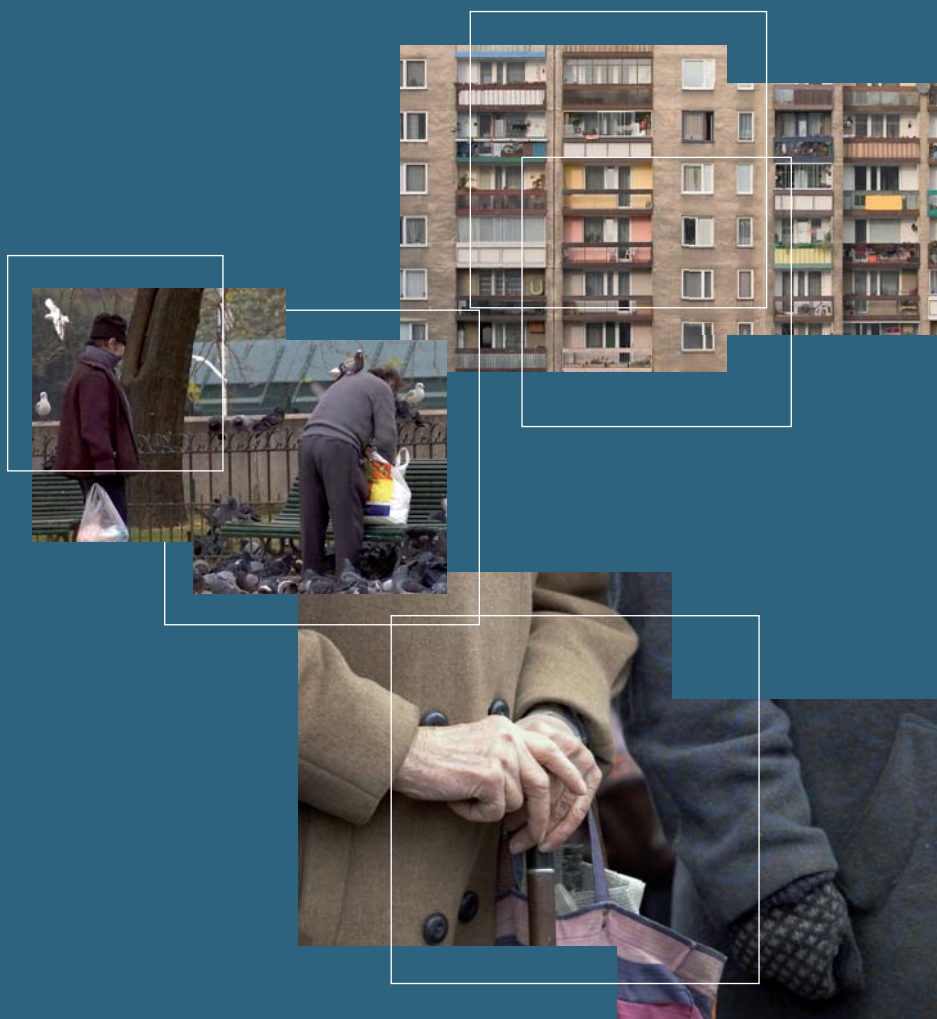


Une approche sociale de la *Présidence Française*



C O N T R I B U T I O N D U R É S E A U E A P N - F R A N C E



EAPN France : Quels objectifs poursuivons-nous ?

Le réseau EAPN-France, en lien avec les autres réseaux EAPN en Europe, réseaux européens de lutte contre la pauvreté, a 4 objectifs pour la présidence française de l'Union Européenne :

- ▶ faire reconnaître la possibilité, pour les personnes les plus éloignées de l'emploi, de retravailler un jour
- ▶ faire reconnaître un droit, pour les personnes les plus fragiles, à des ressources suffisantes, stables et prévisibles, par l'existence d'un revenu minimum adéquat
- ▶ faire reconnaître le droit de disposer de services sociaux de qualité pour tous avec un accompagnement des personnes les plus fragiles.

À cet effet, renforcer la prise en compte de la parole des personnes fragiles et pauvres dans l'élaboration des politiques qui les concernent, parce qu'elles sont aussi des « experts » en la matière.

- 1 Un revenu minimum adéquat :
condition préalable nécessaire à l'inclusion sociale.....P 3
- 2 SSIG
La survie du secteur des SIEG: enjeu de la présidence françaiseP 8
- 3 Réponse à la communication de la commission au conseil,
au parlement européen, au comité économique et social européen
et au comité des régions du 17 octobre 2007P 10

EAPN France a pour but principal de faire reconnaître la dignité des personnes pauvres et fragiles.

Cela passe notamment, selon nous, par :

1 la reconnaissance de la possibilité de retravailler, pour les personnes les plus éloignées de l'emploi.

Nous considérons en effet qu'il ne faut pas enfermer ces personnes dans une catégorie spécifique qui entérinerait l'opinion selon laquelle elles seraient incapables de travailler. Dans le premier document ci-après nous visons à ce que l'inclusion active ne soit pas réservée qu'aux personnes « employables ».

2 la reconnaissance d'un droit à des ressources suffisantes, stables et prévisibles, garanties pour les personnes les plus fragiles, par l'existence d'un revenu minimum adéquat.

C'est bien par l'approche de la dignité des personnes que l'on pourra élaborer, avec les personnes concernées, des repères pour que ce revenu minimum ne soit pas une relégation définitive mais un levier pour toute insertion. L'adéquation ne peut se construire qu'à partir des personnes et de leur expérience. L'émergence récente d'un RSA (Revenu de Solidarité Active) en cours d'expérimentation, est à observer avec attention, dans cet esprit.

3 la reconnaissance du droit à des services sociaux de qualité pour accompagner les personnes les plus fragiles.

Les membres du réseau EAPN-France attribuent une grande importance à cette question des services sociaux. Le fait que certains d'entre eux sont exclus de la directive « services » selon une liste limitative, signifie que peuvent leur être appliquées les règles du marché et de la concurrence. L'exclusion des services de santé mais également des services relatifs au logement social, à la garde d'enfant, à l'aide aux personnes, qui peuvent être assurés dans le cadre de Centres d'hébergement et de réinsertion sociale, ou de structures de l'insertion par l'activité économique, pourrait conduire en effet à une soumission de ces secteurs aux règles de la concurrence. Or, si les règles de la concurrence devaient leur être appliquées, les

aides publiques actuellement attribuées seraient considérées comme illégales. Cela obligerait les structures à être rentables, donc à exclure les personnes les plus fragiles de leurs établissements. Or ces établissements ont, précisément, pour objectif et vocation de les y accueillir.

La question du logement social est venue sur le devant de la scène, dans de nombreux pays européens. Elle appelle de réelles mobilisations pour que « personne ne soit contraint de rester dans la rue ».

Pour contribuer à la réalisation de ces objectifs, les formes de participation des personnes en pauvreté se sont multipliées et développées depuis des années, dans les réseaux associatifs, comme dans les structures institutionnelles. EAPN-France les observe de près et cherche à les promouvoir.

EAPN France : Qui sommes nous ?

EAPN France est la branche française d'EAPN Europe, réseau européen de lutte contre la pauvreté. EAPN France regroupe des associations nationales et des collectifs associatifs régionaux du secteur de la solidarité, qui regroupent pour certains de nombreux établissements et structures. Ces associations et collectifs régionaux contribuent à l'insertion des personnes les plus fragiles par le logement, l'emploi, l'activité économique, l'acquisition de la langue ou les loisirs. L'UNIOPSS, fondatrice de l'European Anti Poverty Network-EAPN, exerce de droit la vice-présidence d'EAPN France.

Les membres actuels du Conseil d'administration sont :

Fondation de l'Armée du Salut, Secours Catholique, CASP, FNARS, La Clède, CAIO Bordeaux, les petits frères des Pauvres, UNIOPSS, Solidarités Nouvelles face au Chômage, URIOPSS Languedoc Roussillon, URIOPSS Nord Pas de Calais, URIOPSS Champagne Ardenne.

Un revenu minimum adéquat : condition préalable nécessaire à l'inclusion sociale

Depuis que la « stratégie de Lisbonne » a été lancée lors du Conseil européen de Lisbonne de mars 2000, la question de l'articulation entre croissance, emploi et cohésion sociale est en débat. Sans oublier les recommandations du sommet de Göteborg, mettant à l'agenda la question du développement durable.

L'Union « s'est fixé un nouvel objectif stratégique pour les dix prochaines années : devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale ».

Mais le Conseil européen lance en 2004 un processus de révision à mi-parcours de la stratégie de Lisbonne. Un groupe d'experts présidé par le Néerlandais Wim Kok fait état de résultats décevants en partie dus à une trop grande dispersion des objectifs. Il est donc décidé, lors du Conseil européen de mars 2005, de concentrer l'action autour de deux objectifs : la croissance et l'emploi. On parle aujourd'hui de stratégie de Lisbonne « révisée », ou encore de « stratégie pour la croissance et pour l'emploi », pour bien montrer que ce sont désormais les deux objectifs phares de l'action européenne.

Mais, aujourd'hui, force est de constater que croissance et emploi ne conduisent pas automatiquement au recul de la pauvreté. La consultation, lancée par la Commission européenne, 'Promouvoir l'inclusion active des personnes les plus éloignées du Marché du travail' traduit en fait l'échec de la stratégie de Lisbonne révisée.



Depuis quelques années, on assiste au développement de situations nouvelles faisant apparaître les « travailleurs pauvres » comme une catégorie de personnes ou familles ayant un travail précaire, mal payé, sans réelle protection juridique et un niveau de vie sous le seuil de pauvreté.

La question du modèle de développement européen est remise en débat.

Dans un contexte de mondialisation et de « compétitivité internationale », faut-il tirer vers le bas les salaires et prestations sociales minimales ou maintenir des mécanismes de solidarité suffisamment forts pour que la « cohésion sociale » ait du « sens » pour tous les citoyens ?

Dans cette conjoncture, les réseaux de EAPN lancent une campagne européenne sur cette approche d'un « revenu minimum adéquat » comme condition préalable nécessaire à l'inclusion. Face à la mise en place de protection des revenus et patrimoines (« bouclier fiscal »), ne faut-il pas créer un « bouclier social » soutenant ou garantissant des conditions de vie dignes incluant un revenu minimal ?

1 - Notre position de départ

Aborder la question d'un « revenu minimum adéquat » en France, c'est, à la fois, partir des réalités déjà en place en matière de minima sociaux (neuf prestations) et s'appuyer sur les textes de référence européens comme la Charte des droits fondamentaux. À cela s'ajoute désormais un lien avec la stratégie européenne de « l'inclusion active ».



Point clef

L'héritage des « minima sociaux » en France : ce n'est pas rien !

Les prestations relevant des « minima sociaux » ont toutes une histoire propre, issue du monde de l'assurance ou de l'assistance et il est hors de portée de remettre en cause cette histoire, les particularismes actuels des modes d'élaboration de chaque prestation, les bases individualistes, ou familialistes ou conjugales des calculs, les critères d'accès, etc...

La diversité des prestations, construites dans le temps en réponse à des problèmes spécifiques et des politiques publiques datées, devrait conduire à des « regroupements » comme le préconisait un rapport du Sénat français en 2006, question reprise par le gouvernement actuel sous la forme d'une fusion des contrats aidés, voire de certains minima sociaux.

Mais l'hétérogénéité des montants et des droits connexes liés aux statuts ou aux montants des ressources des personnes conduit à souhaiter une harmonisation vers le haut et à lier des droits connexes au niveau des ressources et non aux statuts des personnes (ce n'est pas parce que je suis bénéficiaire de telle prestation, que j'ai automatiquement tel droit connexe !) : le rapport de la sénatrice Valérie Létard avançait cette hypothèse.

L'expérimentation actuelle du RSA (Revenu de Solidarité Active) apporte une autre approche sous forme de complément à des minima sociaux, pour aider à la reprise d'activité, sans rester dans la pauvreté, mais devrait conduire à une révision de certains minima sociaux selon les termes du Livre Vert diffusé pour engager la réflexion et le débat.

Ce concept de « revenu minimum adéquat » ne peut éviter d'aborder le rapport à établir avec le seuil de pauvreté (60 % du revenu médian de chaque État Membre) en terme monétaire, les droits connexes liés, aux prestations des minima sociaux, d'autres types de revenus d'activité. La question des besoins des personnes, ou des besoins « essentiels » comme celle des « conditions de vie digne » ou « décente » redeviennent primordiales.

Nous savons que la **pauvreté se mesure** de manière relative (60 % de la médiane des revenus par unité de consommation de l'État membre sans les revenus du patrimoine), mais aussi de manière subjective (le revenu dont on dispose face au minimum jugé nécessaire), et, enfin, en lien avec les conditions de vie (équipements, biens...) et les normes sociales.

Par ailleurs, **l'inclusion sociale est abordée et définie** dans les documents français et européens (rapports conjoints sur les stratégies de protection sociale et d'inclusion sociale). Indépendamment, elle est exprimée dans ce que disent les personnes en pauvreté lors des « rencontres européennes annuelles organisées par les Présidences de l'Union Européenne avec l'appui du réseau EAPN » ou dans les productions des projets ayant mis au centre les personnes et leurs paroles sur l'inclusion sociale (On peut citer deux programmes récents,

Point clef

La question des « besoins » ne peut guère être occultée :

Que signifie « subvenir à ses besoins » dans une société de « consommation », où l'on sait que la croissance économique crée des besoins nouveaux et entraîne bien souvent l'insatisfaction des citoyens consommateurs? Que cela signifie-t-il dans une société de la connaissance?

De ce fait, comment peut-on estimer un « revenu minimum », sachant que croissance économique et progrès technologiques modifient en permanence les besoins?

C'est ainsi que tout revenu minimum évalué par les citoyens peut revêtir deux significations : une évaluation des besoins essentiels de subsistance ou/et des revendications d'accroissement du niveau de vie.

La territorialisation et la relativisation des besoins vitaux comme se chauffer, manger, s'abriter selon les régions, le climat, les cultures ne peuvent pas être laissées à l'écart.

financés par l'Union européenne : « Regards Croisés » de la Fondation Armée du Salut et « Age Inclusion » des petits frères des Pauvres).

Notre réflexion sur ce que représente et signifie un « revenu minimum adéquat » doit s'appuyer



sur **des éléments éthiques** (reconnaître l'égalité de dignité de chaque personne, amène à ne pas accepter pour d'autres ce que nous n'accepterions pas pour nous-mêmes, ce que nous croyons que signifie « être participant, acteur » de son inclusion sociale), **des avancées européennes** (la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne au regard de l'inclusion sociale, la communication de la Commission européenne sur « l'inclusion active »), des facteurs conjoncturels (un environnement social et politique national, voire régional).

Nous essaierons donc de dégager quelques principes, des convictions, des préconisations pour nos réseaux afin de rendre vivante et cohérente cette campagne européenne.

2 - Nos convictions

La relation entre revenu minimum et dignité est constamment soulignée et confirme que le respect de la dignité humaine fait partie des droits fondamentaux.

Tous les textes internationaux confirment que le respect de la dignité de la personne humaine (droit fondamental) conduit à un droit à des « ressources suffisantes, stables et prévisibles », adapté à la situation des personnes pour être, à la fois, un filet de sécurité pour les « pauvres » et un levier nécessaire à leur insertion sociale.

Mais les documents internationaux relativisent la mise en œuvre de ce droit qu'ils laissent à la liberté des États, en fonction de leurs moyens et de leur environnement. La question est posée en particulier du lien :

- ▶ avec le niveau de vie et le niveau des prix, les besoins pris en compte, ce qui pose la question des indicateurs nécessaires à l'actualisation (l'indexation)
- ▶ avec des incitations à la recherche d'un emploi pour ceux qui sont concernés
- ▶ avec un accompagnement social approprié éventuel.

3 - Comment construire de l'adéquation

Avoir un revenu minimum adéquat, c'est

- 1 prendre en compte le fait que la pauvreté est « relative »
- 2 avoir des conditions de vie dignes c'est un droit fondamental
- 3 s'appuyer sur des droits, leur effectivité

4 tout ne se résume pas à de l'aide monétaire, il faut prendre en compte les besoins sociaux sous des formes variées, selon les cultures et territoires

5 faire d'un revenu minimum un levier de progrès social et non le signe d'une relégation.



1^{re} conviction : prendre en compte le fait que la pauvreté est « relative » au sein de nos sociétés et se définit par convention : sachons « réviser ces conventions »

Attention à la démarche qui tend à définir la pauvreté par une approche absolue, en définissant un panier de biens essentiels, dont les contenus, l'indexation et le volume seraient sans cesse en débat. La pauvreté est relative dans des sociétés en mouvement, en croissance (ou non), en progrès technologiques, en diversités culturelles.

Notre demande :

L'approche européenne de prendre le seuil de 60 % de la médiane des revenus par unité de consommation apparaît ancrée et robuste : il faut la conserver.

Mais elle doit être approfondie quant aux coefficients de pondération dans la composition des ménages et être cohérente avec les coefficients de pondération des prestations.

2^e conviction : avoir des conditions de vie dignes, c'est un droit fondamental

La parole des personnes en situation de pauvreté reste peu prise en compte, hormis les dispositifs sociaux qui sollicitent l'avis de leurs « usagers ». Faire en sorte que chacun puisse vivre « en dignité », cela concerne toute personne, tous les citoyens, toutes les organisations, les entreprises, les institutions.

Point clef

La dignité et les droits humains fondamentaux : rappels des sources

UE : la recommandation du Conseil du 24 juin 1992 portant sur les critères communs relatifs à des ressources et prestations suffisantes dans les systèmes de protection sociale (Texte : 92/441/CEE <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/cha/c10620.htm>)

ONU : Déclaration Universelle des Droits de l'Homme 1948, Convention internationale de 1966 sur les droits économiques, sociaux et culturels (art 25 mettant l'accent sur le droit à un niveau de revenu suffisant pour assurer sa santé, son bien être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux...)

<http://www.un.org/french/aboutun/dudh.htm>

Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne 2000 : chapitre I Dignité et article 1^o : « La dignité humaine est inviolable... ».

http://www.europarl.europa.eu/charter/default_fr.htm

Notre demande:

Multiplier les lieux d'accueil de groupes de personnes en difficulté et faciliter l'expression, l'élaboration de cette parole des personnes sur leurs vies, leur dignité bafouée, leurs attentes et demandes.

Coordonner ces lieux au sein d'observatoires régionaux et nationaux, pour repérer, avec ces personnes, les enjeux de **conditions de vie dignes** dans nos sociétés.

De même que des personnes disent qu'elle ne veulent pas « tomber dans le RMI », à plus forte raison ne faut-il pas qu'elles tombent dans le « revenu minimum adéquat » !

3^e conviction : proclamer des droits n'a de sens que s'ils sont effectifs, atteignables et valables dans la durée

L'accès aux droits fondamentaux reste le talon d'Achille de nos États en Europe, tant les procédures, les dispositifs, les imbrications de responsabilités entre le local, le régional et le national s'entremêlent. Qui fait quoi, pour qui et avec quels moyens ?



Notre demande:

A l'image du droit au logement opposable (France mars 2007) et des recommandations de l'Union Européenne en 1992 « organiser des modalités de recours auprès de tiers indépendants, tels que les tribunaux, qui soient aisément accessibles aux personnes concernées ».

Mettre à bas la complexité des systèmes qui rend impossible, pour les personnes concernées, toute anticipation des conditions de vie : pouvoir anticiper sur 12 mois ses ressources et conditions de vie est de l'ordre du droit fondamental à « vivre en dignité ». La capacité d'anticipation est un indicateur pertinent de l'adéquation.

L'imbrication des collectivités territoriales responsables des prestations (RMI aux départements depuis 2004 par exemple) rend opaque les lieux de recours, créant des inégalités d'accès : il faut mettre en œuvre des médiations et réduire les contentieux.

Le droit à un revenu minimum adéquat ne doit-il pas être attaché à la personne (même s'il est calculé sur des bases familiales ou conjugales) y compris par le système fiscal (comme le crédit d'impôt) ?

4^e conviction : parler de revenu minimum c'est regarder la place des ressources monétaires dans un ensemble plus large de biens et services indispensables pour vivre dignement dans nos sociétés : tout ne se résume pas à du « monétaire » !

Selon les situations des personnes, les besoins en matière d'éducation et de formation, de lien social, de soins, d'habitat, évoluent. La question est bien celle d'articuler un revenu monétaire adéquat et l'accès à des biens et services de qualité (dont celui de l'accompagnement personnalisé). On ne peut pas tout résumer, au nom de la liberté des personnes et de la réalité du « marché », à l'apport de « soutien monétaire ».

Selon les situations, cet accompagnement mettra l'accent sur le retour à l'emploi, l'environnement relationnel, la « reconquête » de soi-même...

Notre demande:

L'accompagnement est souvent entendu comme une aide pour faire valoir ses droits ; ce terme doit être compris dans un sens plus large incluant toutes les formes de soutiens humains et familiaux.

Les institutions (publiques et privées) qui attribuent des « prestations » doivent se redonner comme priorité, l'accueil et l'écoute des personnes pour mieux identifier les formes d'accompagnements nécessaires.





Si des progrès sont enregistrés en matière de délais de traitement des demandes dans certaines institutions sociales, si la « Charte Marianne » apporte des repères dans nombre d'administrations, si les chartes « qualité » éclairent les acteurs de tous types, l'humanisation des relations reste partout un objectif essentiel.

Des services sociaux de qualité contribuent à cet équilibre indispensable : à la fois universels, accessibles à tous, garants de mixité sociale, d'équilibre entre les territoires.

Des services pour tous, reliés aux droits fondamentaux (droit à l'éducation, à l'hébergement et au logement, à la santé, à la culture, à l'emploi ou l'activité, au crédit et au compte bancaire...), doivent demeurer des « services de proximité ».

En matière de retour et d'accès à l'emploi, l'aide à la mobilité est essentielle, dans des sociétés où l'éloignement domicile-travail tend à s'accroître. L'accès aux services publics est à regarder en termes d'accessibilité et de distances à parcourir (accès aux tribunaux, aux hôpitaux et services de santé, aux écoles, aux services postaux...).

5^e conviction: faire d'un revenu minimum un levier de progrès social et non une relégation

Nombre de personnes en difficulté expriment leurs sentiments de ne compter que comme des numéros, de n'être pas écoutés, de n'avoir jamais le choix et d'être relégués dans des quartiers, isolés de la cité.

La participation sociale, comme citoyens (nes) participant de la vie culturelle, comme acteurs et pas seulement comme clients occasionnels, dans des lieux collectifs où le partage a du sens est une aspiration forte et constante.

Notre demande :

Les lieux de sociabilité, de convivance ne sont plus ceux d'il y a 20 ans ; inventorier ce qui fait « sens » pour les personnes et faciliter l'accessibilité à ces lieux redevient une question de citoyenneté.

La mobilité est un enjeu pour la réussite de cette participation sociale, interculturelle et respectueuse de la diversité, tous âges confondus. Des initiatives intergénérationnelles sont indispensables pour éviter une « guerre des générations » ! Un revenu minimum adéquat ne peut se concevoir simplement un « dernier filet » de protection, mais assurer sécurité, visibilité, continuité pour que les personnes puissent se projeter dans l'avenir et se mobiliser au niveau professionnel et citoyen.

2

SSIG la survie du secteur des SIEG : enjeu de la présidence française



EAPN doit contribuer à démontrer la réalité des missions d'intérêt général mises en œuvre par les réseaux associatifs de solidarité en demandant à ses organisations nationales de répondre aux questions suivantes liées au concept européen de mandatement :

- définition de la mission d'IG
- nature et durée des obligations de service public
- territoire de l'intervention
- droits spéciaux octroyés
- paramètres de calcul de la compensation
- et modalités de contrôle des surcompensations éventuelles

Où en sommes-nous ?

Un processus a été engagé au niveau européen sur les services sociaux d'intérêt général (SSIG) depuis le milieu des années 2000, afin de clarifier les conditions d'application du droit économique européen à ces services, étant données les missions d'intérêt général qui leur sont imparties.

En avril 2006, la Commission a publié une communication sur les services sociaux d'intérêt général, qui ne traite pas de la situation des services de santé, en promettant pour ceux-ci une initiative spécifique.

Les acteurs sociaux regrettent cette séparation et considèrent que les services de santé d'intérêt général doivent être intégrés à une future directive SSIG. Les trois grandes instances démocratiques que sont le Parlement européen, le Comité des régions et le Comité économique et social ont pris position de façon détaillée sur les SSIG. Toutes sont favorables à un instrument législatif qui protège les SSIG des règles du marché intérieur et de la concurrence et leur permettent d'accomplir leur mission essentiellement sociale.

« Le parlement invite la Commission à créer plus de sécurité juridique dans le domaine des services sociaux et des services de santé d'intérêt général et à soumettre une proposition concernant une directive sectorielle du Conseil et du Parlement lorsque c'est approprié ». (Rapport Rapkay)

« Le CESE préconise l'adoption d'un cadre juridique spécifique, commun aux services sociaux et de santé d'intérêt général, dans le cadre d'une approche globale d'une directive cadre pour tous les SIG. Cela devrait permettre d'assurer la stabilité juridique pour les SSIG dans le strict respect du principe de subsidiarité et, notamment, des compétences des collectivités locales et régionales dans la définition des missions, la gestion et le financement de ces services. Les principes contenus dans ce cadre juridique devraient être la base des positions de l'UE dans les négociations commerciales internationales ».

À l'automne 2007, la Présidence portugaise a marqué son soutien aux SSIG en organisant, avec la Commission et à la demande du Parlement, le

1^{er} Forum des SSIG. Au cours de celui-ci, le Commissaire SPIDLA a dit sa conviction en faveur d'une Directive spécifique pour les SSIG :

« Le débat d'aujourd'hui s'inscrit parfaitement dans le cadre de l'approche progressive qui est la nôtre. Une telle approche... permettra une meilleure compréhension des spécificités des services sociaux. C'est également une étape nécessaire avant d'envisager l'adoption éventuelle d'un instrument législatif spécifique. »

Le 19 octobre 2007, les chefs d'État et de gouvernement adoptaient le traité dit modificatif ou réformateur de Lisbonne.

Ce traité contient deux évolutions importantes relatives aux SIG :

- 1 Un Protocole (9) sur les SIG, qui en souligne l'importance et reconnaît le rôle essentiel et la grande marge de manœuvre des autorités publiques nationales dans la fourniture, la mise en service et l'organisation des SIEG d'une manière qui réponde autant que possible aux besoins des utilisateurs, à la diversité des SIEG. L'adoption de ce protocole fait suite à un contentieux opposant la Commission européenne et le gouvernement hollandais concernant le périmètre du logement social et sa qualification en tant que SIEG.
- 2 Un article (14), qui place les SIEG parmi les valeurs communes de l'Union. Afin que l'Union et ses États Membres veillent à ce que ces services fonctionnent dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions, il donne mandat au Parlement et au Conseil d'établir les principes et de fixer les conditions, par voie de règlement.

Or, au lieu d'en profiter pour poursuivre et d'approfondir le débat, la Commission a pris prétexte, en novembre, de cette apparente et encore hypothétique avancée, puisqu'il y aura un référendum en Irlande, pour clore le débat sur les SIG, se concentrant sur la révision du marché intérieur ! Mais comment construire un marché intérieur sans

approfondir la question de l'équilibre à créer entre les objectifs parfois contradictoires des traités ? Comment crédibiliser l'idée d'une Europe qui protège les citoyens et surtout les plus faibles, quand la Commission y renonce, en contradiction avec les modifications contenues dans un traité soumis à ratification ?

De façon très précise, les acteurs sociaux demandent, au contraire, que la perspective de l'adoption du traité de Lisbonne accélère la préparation d'un Règlement adéquat pour les SSIG. La conférence sur les SSIG, programmée par la Présidence française, doit être l'occasion d'un nouveau progrès dans cette voie. Elle doit devenir le second Forum promis à Lisbonne par le Commissaire Spidla.

L'enjeu de la Présidence française

À cette occasion, en effet, les réseaux de solidarité européens doivent demander l'adoption d'un agenda européen détaillé sur les SSIG, prévoyant l'adoption à terme d'un cadre juridique spécifique sur les services sociaux et de santé d'intérêt général. Ils doivent en outre obtenir la reconnaissance de l'organisation du secteur comme faisant l'objet d'un mandatement de la puissance publique, pour l'accomplissement de missions d'intérêt général, hors du champ de la concurrence.

La présidence française de l'UE a programmé une conférence sur les SSIG portant uniquement sur des questions relatives à la qualité, ce qui est insuffisant étant donnée la situation d'incertitude juridique dans laquelle se trouvent les SSIG au regard de l'application du droit européen de la concurrence et du marché intérieur.

Le problème de la sécurité juridique reste donc entier, mais les échéances immédiates, celles de la Présidence française, s'appellent mandatement et transposition de la directive « services » en droit national. En effet, les États Membres sont en train de transposer la Directive Services en droit national.

Or, contrairement aux services de santé, les services sociaux relatifs au logement social, à la garde d'enfants et à l'aide aux personnes... se trouvent... dans une situation de besoin, qui sont assurés par l'État, par des prestataires mandatés par l'État, ne sont exclus que sous réserve du mandatement par la puissance publique, c'est à dire l'obligation de fournir un service préalablement défini et non la simple autorisation de le faire (agrément).

Les services d'accès à l'hébergement ou au logement des plus démunis, (CHRS, maisons relais, ALT) ou d'accès à l'emploi (Insertion par l'Activité Economique: IAE) et l'ensemble du système de régulation sociale qu'ils constituent pour lutter contre l'exclusion seraient remis en cause, si leur mission d'intérêt général n'était pas dûment reconnue.

Dans cette hypothèse, l'ensemble des énoncés de la directive « services » leur seraient appliqués, mais les aides publiques, qui conditionnent leur existence, deviendraient illégales, comme contraires à la libre concurrence. Or, sans ces aides les plus démunis seraient exclus de services devenus nécessairement rentables !

Les gouvernements devront remettre à la Commission un rapport sur l'examen de tous les régimes d'autorisation existants et leur justification avant fin décembre. C'est le temps qui reste au secteur social, soit pour faire la preuve que l'encadrement juridique actuel, qui est surabondant, répond, à la lettre, au mandatement exigé, soit pour obtenir des administrations une adaptation des régimes d'encadrement qui rende ceux-ci compatibles avec les nouvelles exigences européennes.

EAPN doit mettre tout son poids dans la balance pour que soit prise en compte la reconnaissance de la mission d'intérêt général mise en œuvre par les organisations et entreprises citoyennes ; il ne s'agit plus seulement de la sécurité juridique des SSIG mais de leur survie comme élément clef de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Cette question doit devenir une priorité pour EAPN pendant la Présidence française.

De plus, la nature du concept de mandatement doit être approfondie et précisée, car le « service d'intérêt général » des associations de solidarité ne se limite pas à la prestation de services pré-définis. L'histoire montre que les associations ont aussi un rôle d'initiative et d'invention de services correspondant aux besoins des plus démunis. En ce sens, EAPN doit avoir un discours innovant sur la qualité des SSIG !



Glossaire

SIG

Service d'Intérêt Général

SIEG

Service d'Intérêt Economique Général

SSIG

Service Social et de Santé d'Intérêt Général

SIGNE

Service d'Intérêt Général Non Economique

3

Réponse à la communication de la commission au conseil, au parlement européen, au comité économique et social européen et au comité des régions du 17 octobre 2007

« moderniser la protection sociale pour renforcer la justice sociale et la cohésion économique : promouvoir l'inclusion active des personnes les plus éloignées du marché du travail ».

I - De qui parle-t-on ?

On relève dans l'introduction de la communication, le passage suivant : « Pour aider les États membres à mobiliser les personnes aptes au travail et à apporter un soutien adéquat à celles qui sont dans l'incapacité de travailler, la Commission a proposé une stratégie globale dite d'inclusion active ». Celle-ci prévoit une aide au revenu suffisante qui permet aux personnes de mener une vie digne et d'être liées au marché du travail grâce à des possibilités d'emploi ou à la formation professionnelle, mais aussi un meilleur accès à des services sociaux valorisants. L'inclusion active est en ce sens tout à fait complémentaire de l'approche relative à la « flexicurité », car elle vise les personnes en marge du marché du travail. Elle définit « un État-providence actif » en offrant des parcours personnalisés vers l'emploi et en veillant à ce que les personnes non aptes au travail puissent vivre dans la dignité et contribuer autant que possible à la société. Par conséquent, l'inclusion active contribue à la stratégie de Lisbonne et représente l'un des piliers de la dimension sociale de la stratégie de développement durable de l'UE. »



On remarque que, dans la même phrase, on parle de :

- mobiliser les personnes aptes au travail
- inclure les personnes en marge du marché du travail
- permettre aux personnes dans l'incapacité de travailler de contribuer autant que possible à la société.

On peut se demander si nous avons là la meilleure façon de poser la question :

1.1 Pour les personnes dites aptes au travail, est-ce uniquement une question de mobilisation ?

Qu'en est-il de :

- Le manque d'emplois appropriés aux compétences des personnes ou à celles qu'elles peuvent acquérir, emplois appropriés en termes de possibilité d'accès et d'adéquation vie familiale-vie professionnelle.
- Le manque de possibilité d'accès aux formations nécessaires, surtout si une reconversion s'impose.
- Les discriminations à l'embauche, que ce soit en raison de l'âge, de l'origine, du lieu d'habitation, discrimination aussi du simple fait d'être au chômage.
- La nécessité de rendre compatible une activité professionnelle avec l'exercice d'une responsabilité de soins à apporter à des personnes dépendantes (enfants, parents, personnes handicapées).
- Le coût de la reprise d'emploi (trappe à pauvreté).
- Le manque de services publics, de moyens personnels ou d'aides de l'employeur, adéquats pour rejoindre le lieu de travail, pour assumer une création d'entreprise, pour gérer un handicap.

► Le manque d'accès à la bonne information pour faire les bons choix d'orientation professionnelle, de formation, mais aussi pour bien apprécier les conséquences de la reprise d'un emploi sur ses revenus, ses droits, les opportunités de développement de carrière, etc ?

Ces questions semblent très insuffisamment évoquées. Ne pas le faire risque d'avoir une conséquence importante, celle de maintenir étanche la frontière qui sépare les politiques de l'emploi et les politiques d'inclusion active. N'est-ce pas aussi le fonctionnement du marché du travail qui fait qu'il y a des personnes en marge du marché du travail ? A quoi sert-il de penser inclusion active si l'on ne se soucie pas de faire évoluer les pratiques du marché du travail, celles-ci ne se résumant pas d'ailleurs à ce qui relève de la « flexicurité » ?

1.2 - Pour les personnes estimées dans l'incapacité de travailler, considère-t-on cette inaptitude comme définitive ou conserve-t-on un objectif d'accès à l'emploi ordinaire ?

La longue expérience des acteurs associatifs engagés sur le terrain de l'insertion professionnelle tend à montrer que le noyau irréductible de l'incapacité de travailler est beaucoup plus réduit qu'on l'imagine. Même si, de nos jours, les conditions de travail fragilisent les personnes, même si la restauration de l'employabilité, donc de l'aptitude à se présenter sur le marché du travail ordinaire, éventuellement à temps partiel, demande parfois de grands efforts d'accompagnement et de construction d'étapes transitoires, elle est possible dans de très nombreux cas. A priori, nul n'est inemployable. Il faut donc éviter à tout prix de juger trop rapidement et définitivement de l'incapacité de travailler des personnes, même s'il existe une certaine tendance à justifier ainsi leur relégation dans les dispositifs d'assistance.

II - Propositions visant à promouvoir l'inclusion active.

Les politiques d'insertion (« active inclusion ») font actuellement, à l'initiative du gouvernement français, l'objet d'un examen général par un ensemble de parties prenantes dans le cadre d'une concertation qui va s'étaler tout au long du premier

semestre 2008. Cet exercice n'aura de véritable valeur que si les constats et propositions sont pris en compte, au delà des acteurs associatifs et des pouvoirs publics, par l'ensemble des parties concernées, partenaires sociaux compris. Il faudra aussi que l'opinion publique mette ces enjeux au cœur de ses préoccupations.

2.1 - Services sociaux et d'accès à l'emploi personnalisés pour améliorer la participation des personnes à la société et leur aptitude à l'emploi.

L'union européenne - et ceci est particulièrement vrai pour la France - ne réalise pas le plein emploi. Même si elle le réalisait, demeurerait le problème de l'instabilité de l'emploi, un des facteurs de la fragilité croissante des personnes au travail. La question de la qualité des services qui concourent à l'insertion professionnelle et qui doivent être traités comme des services sociaux d'intérêt général, risque donc de se poser encore longtemps. Dans un pays comme la France, les progrès qualitatifs de ces services ont été très lents et restent insuffisants. Les personnes concernées trouvent certes, ici et là, des appuis pour les aider à traiter les problèmes auxquels elles sont confrontées, mais, cela, de façon très dispersée et au prix d'une énergie démesurée. Les problèmes s'appellent :

► revenus de remplacement

C'est toute la question de l'indemnisation du chômage et de l'adéquation du système d'indemnisation du chômage aux pratiques et à la réalité du marché du travail. Un système d'indemnisation du chômage doit être adapté, pour ce qui est de l'ouverture de droits à indemnisation et de la durée d'indemnisation, d'une part au marché du travail selon qu'il présente ou non des opportunités d'emploi, d'autre part aux pratiques contractuelles selon qu'il existe, ou non, une forte protection des emplois existants, une pratique, ou non, des contrats courts, l'existence, ou non, de discriminations (à l'égard des travailleurs âgés, notamment). Se pose également la question de l'universalité du système d'assurances-chômage.

► continuité des revenus entre assistance et rémunération du travail

La France est en train d'expérimenter une nouvelle formule de revenu minimum, le « revenu de solidarité active ». Son niveau sera fonction de la



composition du ménage, comme c'est déjà le cas aujourd'hui pour le Revenu Minimum d'Insertion, et il viendra abonder les rémunérations du travail, s'il y a lieu, au moins tant que le revenu n'atteindra pas un niveau déterminé. Il devrait donc constituer aussi un outil de lutte sur la pauvreté au travail.

- ▶ accès à la connaissance des offres d'emploi,
- ▶ construction d'une stratégie de recherche d'emploi,
- ▶ accès aux compétences requises,
- ▶ accompagnement,
- ▶ règlement de problèmes de mobilité,

La distance entre le lieu d'habitation et l'emploi disponible est un obstacle à l'insertion professionnelle en milieu rural, mais aussi en milieu urbain quand habitat et activités professionnelles occupent des territoires séparés (cas des quartiers périphériques). Cà et là des efforts sont faits pour améliorer l'organisation du transport collectif, faciliter l'accès au permis de conduire (ce qui ne résout qu'une partie du problème, tant le budget d'entretien d'un véhicule requiert un revenu en conséquence), ou pour financer l'achat de moyens de locomotion individuels.

- ▶ correction d'un handicap de langue ou d'illettrisme

L'insertion professionnelle des étrangers est, notamment, fonction de leur maîtrise de la langue du pays d'accueil. Des formations organisées par la puissance publique sont prévues pour cela, avec l'inconvénient que leurs horaires ne permettent pas toujours d'exercer en même temps une activité de survie. Il faut alors recourir à des associations qui assurent des formations en horaires décalés.

- ▶ étapes transitoires de reprofessionnalisation

Il s'agit de procurer aux personnes qui se sont trouvées longtemps sans activité professionnelle ou qui ont été fragilisées par une expérience professionnelle antérieure ou qui n'ont pas été préparées professionnellement au cours de leur formation initiale, la possibilité d'acquérir, dans le cadre d'un emploi à exigence de productivité réduite, les aptitudes nécessaires pour se mettre au niveau des exigences requises sur le marché du travail. C'est le rôle des structures dites d'insertion par l'activité économique, c'est aussi celui des contrats subventionnés permettant à des services publics ou à des associations d'embaucher temporairement des personnes à faible taux de productivité pour les accompagner et les aider à se professionnaliser ou à se reprofessionnaliser.

- ▶ reconnaissance d'un handicap, etc.

Or, le service de l'emploi, qu'il soit exercé directement ou par délégation, fonctionne encore trop comme une simple agence de placement sans capacité d'aider globalement la personne en recherche d'emploi, faute de couvrir l'ensemble des champs. L'éclatement des responsabilités et des prestataires de service en matière d'indemnisation, de formation professionnelle, d'accès aux marchés de l'emploi, d'accès aux dispositifs d'insertion, montre que les difficultés de l'insertion professionnelle n'ont pas encore été vraiment appréhendées dans leur globalité. Des recommandations en la matière restent les bienvenues.

2.2 - La création d'emplois de qualité.

Bien entendu, il ne peut y avoir d'inclusion active sans développement d'activités créatrices d'emplois accessibles et rémunérateurs. C'est la raison pour laquelle une politique d'inclusion active n'est pas dissociable des politiques de développement économique.

III. Concernant la politique européenne en faveur de l'inclusion active

Le lien entre inclusion active et d'autres processus est de la plus haute importance, les politiques d'insertion ayant en effet souffert de leur insuffisante prise en compte, non seulement dans un certain nombre de champs des politiques publiques, mais aussi dans le dialogue social lui-même. Pour ce qui concerne la France, l'initiative prise en 2007 par les partenaires sociaux et des associations de lutte contre l'exclusion de partager leurs préoccupations et d'ouvrir des pistes de progrès est une étape intéressante d'une plus large prise en considération de l'exclusion professionnelle dans le dialogue social.

Placer l'inclusion active comme une priorité des politiques européennes, le signe en étant la place qui lui revient, non seulement dans la méthode ouverte de coordination appliquée à l'inclusion sociale et à la protection sociale, mais aussi dans les plans nationaux de réforme, donnerait, tant aux États qu'aux opinions publiques, une indication forte de l'importance qui lui est accordée, pour autant, bien sûr, que l'information sur ces orientations circule plus largement que ce n'est le cas aujourd'hui.



Président d'EAPN-France

Olivier MARGUERY

(Mandat 2007-2010)

Fondation de l'Armée du Salut

60, rue des frères Flavien

75976 PARIS cedex 20

01 43 62 25 50

omarguery@armeedusalut.fr

www.eapn-france.org