

2012
2017

**Préoccupations prioritaires
et demandes de l'Uniopss**

Lutte contre la pauvreté et l'exclusion



www.uniopss.asso.fr

UNIOPSS - 15, rue Albert - CS 21306 - 75214 Paris Cedex 13 - Tél. 01 53 36 35 00 - uniopss@uniopss.asso.fr

Lutte contre la pauvreté et l'exclusion

La France est un pays riche (cinquième puissance économique du monde) mais est durement frappée par la crise économique, sociale et financière qui touche également de nombreux autres pays, notamment ceux de la zone euro. Dans ce contexte, le scandale de la pauvreté et de l'exclusion demeure. Il reste encore 8 millions de pauvres dans notre pays. Depuis la crise de 2008, la pauvreté est repartie à la hausse. Tous les indicateurs sont au rouge. Et la précarité s'est généralisée, constituant un immense gâchis humain, social et économique.

Les associations de solidarité constatent qu'il ne sert à rien de prendre des mesures sociales si dans le même temps, le système économique et social produit de nouvelles exclusions. La politique de lutte contre la pauvreté n'est pas un secteur à part. Elle doit être partie intégrante de l'ensemble des politiques (emploi, logement, éducation, formation, santé, famille, intégration, redistribution). Elle se joue pour une bonne part à l'intérieur du système économique, où s'amorcent les processus d'exclusion dans les lacunes des couvertures de la perte d'emploi, dans la complexité de nos systèmes de protection sociale... C'est la raison pour laquelle les associations et fédérations nationales de lutte contre la pauvreté regroupées au sein du collectif ALERTE animé par l'Uniopss travaillent depuis 2004 avec les partenaires sociaux, employeurs et salariés.

Notre société a tendance à gérer l'exclusion, au lieu de travailler sans relâche à l'éradiquer et à la prévenir. Il faut faire cesser les situations dégradantes qui engendrent la dépendance à certaines formes d'assistantat humiliant et indigne. Il faut agir sur les racines de la misère et des inégalités dans tous les domaines et surtout avoir comme objectif de société un « vivre ensemble » qui passe par l'égalité républicaine et l'accès effectif de tous aux droits de tous. Pour cela, l'État doit rester le garant de l'accès de tous aux droits fondamentaux.

La stratégie européenne 2020, à laquelle la France a souscrit, s'est donnée comme objectif la réduction du nombre de pauvres de 20 millions, soit un sixième, d'ici 2020. Cela nécessitera au plus haut niveau du gouvernement une volonté politique farouche d'en finir avec l'exclusion. C'est un projet qui doit mobiliser toutes les forces de l'État et de la société. Cela suppose donc que l'éradication de la pauvreté soit l'objectif prioritaire du Quinquennat et le « mainstream » de toute la politique gouvernementale.

Les priorités de l'Uniopss

1. Réduire la pauvreté doit être un objectif central du Quinquennat. Les associations de solidarité proposent que la Nation se donne un **objectif de réduction de la pauvreté** d'un tiers en cinq ans. Pour cela, l'indicateur monétaire ancré dans le temps sera abandonné et des indicateurs consensuels adoptés avec le CNLE¹ et l'ONPES² et suivis dans le temps.
2. Afin d'atteindre cet objectif, le gouvernement doit tout d'abord s'engager à « **sanctuariser le principe de la protection sociale** ». En effet, la grave crise économique et sociale qui secoue notre pays impose plus que jamais l'absolue nécessité de maintenir notre protection sociale au niveau qui est le sien aujourd'hui. Il s'agit en effet d'un des derniers filets de sécurité pour nos concitoyens. Toute réduction de notre protection sociale conduirait à une paupérisation grave d'une large part de la population.
3. Afin de tenir l'objectif de réduction de la pauvreté, le gouvernement fera adopter par le Parlement **une loi de programmation quinquennale interministérielle** pour lutter contre toutes les dimensions de la pauvreté (revenu minimum, emploi, logement, santé, éducation, formation etc.). Cette loi sera préparée et évaluée par une Conférence annuelle de lutte contre la pauvreté, réunissant tous les acteurs, notamment associatifs.
4. Les associations demandent que les pouvoirs publics développent **une politique participative à l'égard des personnes en situation de pauvreté**. Ces personnes doivent être associées à l'élaboration des politiques publiques, et, en premier lieu, des politiques de lutte contre la pauvreté. Pour cela des outils existent : CCPA³, CCRPA⁴, collège ad hoc du CNLE⁵... Il convient d'organiser une participation de personnes en situation de pauvreté aux instances consultatives qui élaborent, suivent la mise en œuvre et évaluent les politiques, au niveau national et territorial.
5. Il est nécessaire **d'améliorer fortement l'accès aux droits**. Beaucoup de personnes pauvres ignorent leurs droits ou renoncent à les faire valoir. Il importe de simplifier les droits, de développer l'information au plus près des populations concernées, de ne pas stigmatiser les personnes qui demandent leurs droits et de sanctionner les refus de soins.
6. Enfin, les associations demandent que toutes les politiques publiques – et notamment toute nouvelle loi – fassent l'objet ex ante d'une **étude d'impact** de leurs mesures sur la pauvreté et l'exclusion.

Fiche 1 – Améliorer la gouvernance publique de la politique de lutte contre l'exclusion

Fiche 2 – Progresser vers un accès de tous à des revenus décents

Fiche 3 – Garantir l'accès de tous à une activité rémunérée dans le cadre du retour à l'emploi

Fiche 4 – Garantir l'accès de tous à un logement décent

Fiche 5 – Faire un effort prioritaire pour les quartiers en difficulté

Fiche 6 – Garantir l'accès de tous aux soins

Fiche 7 – Faciliter l'accès aux droits

Fiche 8 – Stabiliser la situation des étrangers et permettre aux demandeurs d'asile d'accéder aux droits fondamentaux

Fiche 9 – Promouvoir les actions d'insertion sociale dans la dynamique de l'éducation populaire

Contacts : Bruno Grouès – bgroues@uniopss.asso.fr et Jeanne Dietrich – jdietrich@uniopss.asso.fr

¹ Conseil National des Politiques de Lutte contre l'Exclusion

² Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale

³ Comité consultatif des Personnes Accueillies (fonctionne actuellement pour la politique du logement et de l'hébergement)

⁴ Comités consultatifs régionaux des personnes accueillies : il en existe dans 12 régions en 2012

⁵ Collège expérimental créé en juin 2012

Fiche 1 – Améliorer la gouvernance publique de la politique de lutte contre l'exclusion

Situation actuelle

La gouvernance, quelque soit le gouvernement en place, doit être améliorée. Gouvernance de l'État d'abord : le cloisonnement administratif et le manque de travail interministériel sont préjudiciables à la lutte contre l'exclusion, qui est une problématique transversale à l'ensemble des questions de gouvernement. Gouvernance des relations entre l'État et les collectivités décentralisées ensuite : le financement insuffisant de certains transferts de compétences dynamiques pose de sérieux problèmes ; le difficile dialogue entre État central et collectivités locales fait souffrir les politiques publiques d'un manque de coordination et de cohérence d'ensemble, préjudiciable notamment en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

Problèmes posés

L'éradication de la pauvreté est aussi une affaire de meilleure gouvernance. C'est d'ailleurs avec beaucoup d'intérêt que l'Uniopss a noté que, depuis 2006, l'Union Européenne demande à ses États membres d'inclure un volet « gouvernance » dans leur rapport de stratégie pour la protection sociale et l'inclusion sociale. C'est une très juste intuition.

Depuis la création du RMI en 1988, la France a adopté un corpus législatif de lutte contre la pauvreté abondant et de qualité. Mais globalement, la pauvreté n'a pas sensiblement reculé. Il y a donc là un important échec des politiques publiques. La cause est à trouver, en partie, dans la médiocre qualité de la gouvernance. Améliorer cette dernière est donc un enjeu de première importance.

Demands de l'Uniopss

- **Créer un grand ministère à la cohésion sociale**

L'Uniopss demande la création d'un grand ministère en capacité d'agir sur toutes les dimensions de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, dans l'esprit de qui avait été fait en 2005.

- **Adopter une loi de programmation quinquennale multidimensionnelle pour renforcer la cohésion sociale**

Ce ministère devrait être en charge de préparer l'adoption par le Parlement dès le début de la Législature d'une loi de programmation quinquennale et multidimensionnelle de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Cette loi s'appuierait sur les principes énoncés dans l'article premier de la loi d'orientation de 1998 et aurait pour ligne directrice l'accès de tous aux droits de tous. Son contenu porterait sur l'ensemble des déterminants de la pauvreté et l'exclusion. Il comporterait notamment les mesures énoncées dans les 9 fiches de ce chapitre.

- **Organiser une conférence annuelle de lutte contre la pauvreté et l'exclusion**

Cette conférence devrait permettre, la première année, de déboucher sur la loi de programmation, puis chaque année, d'en suivre et d'en évaluer l'application dans toutes ses dimensions.

Il faut à ce sujet rétablir l'obligation d'évaluation des politiques de lutte contre la pauvreté qui figurait dans la loi d'orientation de 1998 et a été récemment abrogée.

- **Permettre aux personnes les plus défavorisées de participer à l'élaboration et à l'évaluation des politiques publiques**

Comme l'a recommandé le Conseil national des politiques de lutte contre l'exclusion (CNLE) dans son rapport du 17 octobre 2011, les plus démunis doivent être associés à la conception et à l'évaluation de toutes les politiques publiques, et en premier lieu de celles qui les concernent directement. Leur avis doit être pris en compte, ainsi que leurs projets personnels et collectifs. Pour cela, il faut que l'État impulse des actions de formation professionnelle des travailleurs sociaux à la connaissance de la pauvreté, à l'écoute et au dialogue avec les plus démunis. Il s'agit d'instaurer un véritable partenariat avec les plus démunis.

Au cours de cette mandature, le gouvernement devra tirer les enseignements de l'expérience de la création d'un collège de personnes en situation de pauvreté au sein du CNLE en 2012.

Bien entendu, la conférence annuelle de lutte contre la pauvreté et l'exclusion associerait de près à sa conception et à son déroulement un nombre important de personnes vivant la pauvreté.

- **Améliorer l'observation**

La France souffre, en matière sociale, d'un déficit de connaissance des besoins. C'est le cas notamment, de façon criante, en matière d'urgence sociale et d'hébergement. Le défaut de connaissance fine des populations à accueillir et héberger conduit à adopter des politiques globales qui ne répondent pas aux besoins spécifiques des différentes catégories de populations concernées. Cela explique en bonne partie le nombre élevé de personnes qui restent à la rue, ou qui refusent un hébergement inadapté.

- **Faire appliquer effectivement les lois**

La France compte de bonnes lois contre la pauvreté et l'exclusion (loi CMU, loi d'orientation de 1998, loi DALO, loi RSA...) mais celles-ci sont peu et mal appliquées. De ce fait, l'écart est considérable entre le texte et la réalité sur le terrain.

La priorité aujourd'hui est de mieux appliquer les lois existantes.

- **Assurer une meilleure continuité des politiques publiques**

La lutte contre la pauvreté et la précarité souffre de changements trop fréquents de politiques. La France empile les dispositifs et des textes législatifs ou réglementaires rédigés trop rapidement sont sans cesse modifiés. Cela « englué » la lutte contre la pauvreté. Les acteurs de terrain subissent cet amoncellement, ce qui les pousse à l'inaction.

Une meilleure gouvernance passe nécessairement par le souci d'une plus grande continuité des politiques publiques, d'autant plus que les résultats ne peuvent apparaître que dans la durée.

- **Faire en sorte que les grandes décisions gouvernementales, quel qu'en soit le domaine, fassent l'objet d'une étude d'impact préalable et publique par rapport à l'objectif central d'éradication de la pauvreté et de l'exclusion**

Si le gouvernement veut que l'éradication de la pauvreté constitue le « mainstream » de son action, il paraît nécessaire qu'il soumette à étude d'impact préalable toutes ses grandes politiques, quel qu'en soit le domaine. C'est tout le sens de l'article premier de la loi d'orientation de 1998 : « La lutte contre les exclusions est une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la Nation ». Il faut enfin donner une concrétisation à cet article premier.

- **Rendre compte annuellement devant l'opinion et le Parlement**

Les associations souhaitent que le chef du gouvernement prenne appui sur les conclusions de la conférence de lutte contre la pauvreté pour rendre compte de l'avancée vers l'objectif d'éradication et de ses projets, par un débat annuel devant l'Assemblée Nationale.

Fiche 2 – Progresser vers un accès de tous à des revenus décents

Situation actuelle

Plus de 8 millions de personnes, soit 13,5 % de la population, vivent en France sous le seuil de pauvreté⁶. La moitié de ces personnes vit avec moins de 773 € par mois.

Problèmes posés

Ce nombre de pauvres est beaucoup trop élevé dans un pays riche comme le nôtre. Le gouvernement doit se donner comme objectif prioritaire l'éradication de la pauvreté. Il est impossible de vivre dignement avec des revenus aussi bas.

Demandes de l'Uniopss

- **Créer un revenu d'insertion pour les jeunes de moins de 25 ans**

Beaucoup de jeunes aujourd'hui sont « en galère », sans soutien familial et réduit à la pauvreté. C'est une situation nouvelle (elle n'existait pas dans cette proportion lors de la création du RMI) et elle préoccupe beaucoup les associations qui constatent chaque jour les dégâts parfois irrémédiables causés par cet état de fait. C'est pourquoi l'Uniopss demande la création d'un revenu d'insertion pour les jeunes, qui doit exister dans une dynamique de travail, de formation ou d'insertion sociale.

- **Ouvrir pleinement le droit au RSA activité aux jeunes qui travaillent**

Le RSA activité ne bénéficie actuellement qu'à un nombre infime de jeunes (moins de 10 000) en raison de la condition de travail de deux ans dans les trois dernières années qui lui est associée. Cette condition est beaucoup trop restrictive. L'Uniopss demande qu'elle soit supprimée et que les jeunes qui travaillent aient les mêmes droits au RSA activité que les adultes.

- **Revaloriser le RSA socle**

Notre Union sera également vigilante sur l'évolution des montants des minima sociaux, et en particulier du RSA. Il serait en effet inacceptable que certains minima, qui seraient jugés plus « nobles » parce que touchant des « victimes » (personnes dans l'incapacité de travailler du fait de leur âge ou de leur handicap) soient augmentés, tandis que d'autres minima tels que le RSA ne le seraient pas, ou moins, parce qu'ils toucheraient des « exclus » (personnes qui pourraient théoriquement travailler mais qui ne travaillent pas). L'expérience quotidienne des associations leur montre en effet que ces personnes-là, dans leur immense majorité, souhaitent ardemment travailler mais soit ne trouvent pas d'emploi (chômeurs de longue durée non indemnisés) soit ne sont pas en mesure de travailler. Il serait, pour les associations, inacceptable de pénaliser ces personnes qui n'ont pas démérité.

C'est pourquoi l'Uniopss, avec ses adhérents, demande une revalorisation du RSA socle de 25 % en cinq ans, entre 2012 et 2017, comme cela a été fait pour l'Allocation aux adultes handicapés (AAH) et le minimum vieillesse entre 2007 et 2012.

⁶ Soit 954 € par mois pour une personne seule

- **Rendre plus juste l'attribution des minima sociaux**

Les associations proposent les mesures suivantes :

- indexer les minima sociaux sur l'évolution du SMIC horaire ;
- renoncer à toute velléité de fusion des minima sociaux mais rendre plus justes les droits connexes et les harmoniser.

Fiche 3 – Garantir l'accès de tous à une activité rémunérée dans le cadre du retour à l'emploi

Situation actuelle

Le taux de chômage était de 9,3 % de la population active au troisième trimestre 2011. La France comptait ainsi plus de 4,8 millions de chômeurs, dont 2,8 millions en catégorie A, soit + 5,6 % en un an par rapport à 2010. La France compte par ailleurs environ 3 millions de travailleurs pauvres.

En 2011, le volume de contrats aidés programmé était important (490 000), mais il était en baisse par rapport à celui de 2010, puisqu'il s'élevait alors à 547 000, sans qu'une amélioration de la situation de l'emploi pour les personnes les plus éloignées de l'emploi ne puisse être mise en avant en période de crise économique.

Cette situation s'explique principalement par :

- l'ampleur et la permanence d'un chômage de masse et, en son sein, du chômage de longue durée. Ainsi, il y avait 1,6 million de chômeurs depuis plus d'un an soit + 6,2 % en un an en 2011. Mais d'autres chiffres sont encore plus alarmants, puisqu'il y a 424 000 chômeurs de plus de 3 ans, soit une hausse de 22,5 % en un an, et 857 000 chômeurs en fin de droits, donc non indemnisés, soit + 22 % par rapport à 2008 ;
- l'insuffisante couverture sociale des jeunes face au risque du chômage, alors que l'accès à l'emploi durable passe souvent par une suite de CDD sans continuité ;
- l'ampleur du travail à temps partiel subi et imposé de fait, tantôt par l'État (contrats aidés à temps partiel), tantôt par les entreprises, ce qui explique une bonne partie du phénomène des travailleurs pauvres ;
- la difficulté croissante à se loger : sans logement, trouver un emploi est très difficile ;
- la difficulté d'accès aux transports et aux services en zone rurale.

Problèmes posés

La précarité s'étend dangereusement. Le taux d'emploi en CDD/intérim progresse légèrement et s'établit à 6,8 % au quatrième trimestre 2011, tandis que le temps partiel concernait 17,8 % de la population en 2010.

Progressivement, l'image des pauvres et des chômeurs s'est détériorée dans l'opinion publique. Les enquêtes marquent un inquiétant passage de la compassion à la suspicion. Celle-ci pousse à effectuer de plus en plus de contrôles a priori, privant les personnes les plus vulnérables de l'accès à certains droits (RMI, CMU,...), ce que l'Uniopss dénonce vivement.

Les mesures prises, successivement et parfois sans cohérence les unes avec les autres, sont insuffisantes et comportent de nombreuses lacunes. Elles manquent par ailleurs de lisibilité et sont trop mouvantes.

Les contrats aidés constituent un instrument privilégié pour le retour à l'emploi des personnes éloignées du marché du travail, leur permettant de mettre le pied à l'étrier. Mais ils font régulièrement l'objet d'une politique dite de « stop and go », qui nuit à la réinsertion durable des personnes. Les personnes les plus éloignées de l'emploi ne profitent pas forcément de l'amélioration de la situation économique globale, souvent mise en avant pour réduire le nombre de contrats aidés, et ont besoin par ailleurs, tout comme

les structures d'insertion par l'activité économique qui les emploient d'ailleurs, de pouvoir s'inscrire dans une certaine stabilité et durée. Tout particulièrement en cette période de crise, il serait donc d'autant plus justifié de maintenir un volume durable et élevé de contrats aidés. Les contrats aidés contraignent par ailleurs les personnes en difficulté à rester sous le seuil de pauvreté, en prévoyant un simple temps partiel, alors que les personnes qui retrouvent un emploi peuvent avoir envie et, donc, devraient avoir la possibilité de travailler davantage que 24 ou 26 heures par semaine. L'Uniopss plaide fortement pour que cette durée de travail hebdomadaire puisse être étendue et financée. L'Union souhaite bien évidemment que ces contrats puissent déboucher in fine sur un contrat de droit commun, qui doit bien rester l'objectif de toute cette démarche d'insertion. Il serait en effet tout à fait regrettable que ces contrats aidés demeurent alors qu'ils pourraient être remplacés par des contrats de droit commun, et constituent ainsi des effets d'aubaine pour les entreprises.

Certaines mesures récentes ont visé à faire davantage bénéficier de la formation professionnelle aux personnes les plus éloignées de l'emploi. La « préparation opérationnelle à l'emploi » est ainsi une formule intéressante à développer. De même, le FSPP (fonds de la formation professionnelle) devait consacrer une part importante aux personnes les plus éloignées de l'emploi. Enfin, lors du Grenelle de l'Insertion de 2008, l'accent avait été mis sur la nécessité de garantir aux personnes en contrats aidés davantage de formation. Il ne semble pas cependant que ces avancées dans les textes aient pu produire tous leurs effets dans la pratique. La formation professionnelle semble ainsi continuer à profiter avant tout aux salariés les mieux formés et les mieux payés au départ. L'Uniopss le déplore, parce que cette formation devrait permettre aux personnes d'acquérir des compétences, de progresser dans leur fonction professionnelle, de reprendre confiance en eux et dans la société.

Demandes de l'Uniopss

- **Faire de l'emploi une priorité gouvernementale et budgétaire**

Il est essentiel de ne pas considérer comme structurel un taux de chômage élevé et de faire de l'emploi une priorité nationale, et donc budgétaire.

- **Adapter au nombre croissant des personnes concernées les budgets des dispositifs relatifs au retour à l'emploi des personnes qui en sont éloignées et pérenniser le soutien public aux structures de l'insertion par l'activité économique**

Il est important que soit reconnue l'activité de ces structures en termes d'insertion sociale également, et qu'elles ne soient pas jugées que sur des taux quantitatifs de retour à l'emploi. Il ne faut pas oublier en effet que les structures de l'insertion par l'activité économique agissent de fait, de par leur accompagnement, sur d'autres préalables à la réinsertion professionnelle (logement, santé, formation), parfois indispensables aux personnes les plus éloignées de l'emploi. Il est également important que soit reflétée dans les budgets la reconnaissance de la création d'entreprise comme voie de sortie du chômage, y compris pour les publics défavorisés.

- **Reconnaître pleinement le rôle et la place des associations en matière d'emploi et d'insertion**

Les associations ont un rôle capital, en particulier en termes d'accompagnement, pour aider les personnes en difficulté à sortir de l'exclusion et à retrouver, dans certains cas, un emploi digne. En cela, elles apportent une importante plus-value ; leur rôle et leur place devraient être davantage reconnus et financés à la hauteur des besoins, notamment afin de garantir pour tous un droit à l'accompagnement. Le financement des actions d'accompagnement et d'insertion des associations devrait pouvoir se faire autrement que par le biais des contrats aidés.

La représentation des associations doit, plus généralement, être assurée dans toutes les instances délibérant sur les politiques de l'emploi.

- **Permettre l'extension de la durée des contrats aidés si nécessaire**

Des expérimentations sont en train d'être menées localement notamment en lien avec le Secours Catholique pour permettre qu'un contrat aidé puisse être étendu au-delà de sa durée prévue de 2 ans, lorsque cela s'avère nécessaire. Si les résultats de l'expérimentation sont positifs, il serait intéressant de généraliser cette possibilité qui pourrait éviter de rompre prématurément des parcours d'insertion en voie de construction pour des personnes étant au départ très éloignées de l'emploi, et qui, grâce à cette prolongation du contrat aidé, parviendraient à se réinsérer de manière plus durable et plus solide.

- **Expérimenter des formules novatrices encadrées et agréées par la puissance publique pour donner une activité rémunérée aux personnes en grande difficulté sociale, sur une base volontaire, afin de les mener progressivement vers l'emploi ordinaire**

Certaines personnes peuvent ne pas être en mesure, dans un premier temps, d'assurer tout de suite de 24 à 26 heures d'activité hebdomadaires dans le cadre d'un contrat aidé classique, et, en revanche, être parfaitement capables et désirer mener une activité sur un volume un peu plus faible au départ pour se rapprocher ensuite des 24 puis des 35 heures. Il convient donc de rechercher des formules intermédiaires qui ramènent dès que possible les personnes vers le droit commun, en étant vigilant sur les deux points suivants : veiller à ne pas créer des concurrences entre les types de contrats aidés et garantir la qualité de ces emplois de court volume horaire, ce qui sera particulièrement délicat.

- **Améliorer le fonctionnement du service public de l'emploi**

L'Uniopss demande que le service public de l'emploi ait davantage les moyens de fonctionner, de manière à pouvoir fournir aux personnes l'accompagnement dont elles ont besoin. L'Uniopss demande également à ce que des passerelles soient créées avec le monde de l'insertion sociale, de telle sorte que l'accompagnement proposé par Pôle Emploi soit mieux adapté aux difficultés rencontrées par les personnes les plus éloignées de l'emploi.

- **Conforter le rôle des missions locales**

Les missions locales jouent un rôle essentiel dans l'insertion sociale et professionnelle des jeunes. Leurs moyens doivent être renforcés et leur mission d'aide à l'insertion sociale reconnue, notamment dans les indicateurs d'évaluation de leur activité.

- **Garantir un droit, égal pour tous, à la formation, à l'accompagnement et au tutorat**

Pour les personnes éloignées de l'emploi, le triptyque indispensable est la formation adaptée, l'accompagnement social et professionnel, et le tutorat en entreprise. Chacun devrait pouvoir y avoir accès.

L'Uniopss demande donc que soit organisé, pour tous les publics, l'accès à la formation et à l'accompagnement. Elle préconise de réorienter la dépense publique en matière de formation, en la concentrant sur des programmes de formation longs, ciblés pour les demandeurs d'emploi et les salariés ayant un faible niveau de formation.

Chaque personne qui en a besoin devrait pouvoir avoir accès à un accompagnement vers l'emploi ou à un tutorat en entreprise. L'Uniopss demande que le tutorat en entreprise fasse systématiquement l'objet d'un soutien financier. Ceci éviterait, notamment, les taux élevés de rupture de contrats en entreprise, que l'on constate actuellement.

Par ailleurs, l'accompagnement favorise l'insertion des personnes, qu'elle soit professionnelle ou sociale. Certaines personnes, notamment parmi les bénéficiaires de minima sociaux, ne sont pas toujours en capacité de travailler. Pour celles-ci, l'accompagnement ne saurait se limiter à un accompagnement vers l'emploi.

Enfin, les actions d'accompagnement des chômeurs ou des créateurs d'entreprise doivent être financées en tant que telles, et non par le biais de contrats aidés. En effet, on ne peut confier systématiquement l'accompagnement de personnes en difficultés à des personnes elles mêmes en insertion.

Fiche 4 – Garantir l'accès de tous à un logement décent

Situation actuelle

Plus de trois millions de personnes sont non ou très mal logées, mais ce sont à court ou moyen terme plus de 10 millions de personnes qui se trouvent en situation de fragilité face au logement au total. Il manque en France au moins 900 000 logements pour répondre aux besoins de la population. Ce déficit en logements est le résultat de plus de 25 ans de construction insuffisante et d'un désengagement de l'État sur les aides à la pierre.

On dénombre encore aujourd'hui environ 600 000 logements indignes au sens juridique de la loi du 25 mars 2009, c'est-à-dire représentant des risques sanitaires pour leurs habitants.

Certes, le niveau de la construction est relativement élevé, mais celle-ci est pour une grande partie inadaptée à la demande des populations modestes (aujourd'hui, 8,2 millions de personnes vivent sous le seuil de pauvreté en France, soit moins de 954 € par mois pour une personne seule en 2009, ce qui représente 13,5 % de la population). Entre 2008 et 2010, la construction de logements, qui avait passé la barre des 400 000 par an entre 2005 et 2007, est redescendue à 350 000 entre 2008 et 2010, pour un objectif de 360 000 en 2011, cette réduction intervenant certes en lien avec la crise de 2008. Mais la part des mises en chantier correspondant à des logements attribués sous conditions de ressources et/ou à des loyers inférieurs au marché reste faible. En 2010, plus de 130 000 logements sociaux ont été produits, mais il s'agissait essentiellement de la partie « haute » du logement social et non de logements très sociaux. Ainsi, depuis plusieurs années, les choix politiques en matière de logement privilégient davantage les classes moyennes que les personnes plus modestes. Le pourcentage de logements HLM très sociaux (PLAI) demeure insuffisant au regard du nombre de logements mis en chantier.

Le logement est, avec l'emploi, l'une des préoccupations majeures de la population. 80 % des français considéraient lors d'un sondage SOFRES de juin 2011 qu'il est aujourd'hui difficile de trouver un logement, et le logement est le premier poste de dépense dans le budget des ménages selon l'Insee. Pourtant, les loyers augmentent régulièrement. Pour un nombre croissant de nos concitoyens, le logement est devenu rare et cher. Les hausses des loyers provoquent, notamment pour les foyers les plus modestes, le surendettement et souvent la perte du logement, puis la descente à la rue. Plus généralement, de plus en plus de personnes rencontrent des difficultés à payer leur loyer.

Les diverses lois en matière de logement s'appliquent avec peine voire ne s'appliquent pas. C'est particulièrement le cas pour la loi SRU (Solidarité et renouvellement urbains). Il est choquant de constater, six ans après l'adoption de cette loi, que certaines communes urbanisées ne respectent toujours pas le quota de 20 % de logements sociaux sur leur territoire, alors qu'il y a encore 1,2 million de personnes actuellement en attente d'un logement social.

Problèmes posés

Comment la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable va-t-elle s'appliquer, alors que plus d'un million de personnes attendent un logement social, et qu'au 1^{er} janvier 2012, les recours devant les tribunaux administratifs ont été étendus aux personnes qui n'ont pas reçu d'offre dans un délai anormalement long ? Comment faire pour que plus personne ne soit obligé de vivre dans la rue ou dans un habitat indigne ?

Demandes de l'Uniopss

La France ne peut pas, ne doit pas, continuer avec trois millions de mal logés. C'est une situation indigne du cinquième pays le plus riche du monde. Le droit à disposer d'un toit est un droit fondamental de tout être humain. C'est pourquoi les associations de solidarité demandent avec insistance **que l'État fasse véritablement du logement et de l'hébergement une grande cause nationale du prochain quinquennat.**

L'Union plaide tout d'abord pour que, de manière préventive, les personnes les plus fragiles puissent se maintenir dans leur logement.

Dans ce cadre, l'Uniopss plaide pour la mise en place d'un **moratoire des expulsions locatives** au moins pendant la période de la crise, avec un dédommagement des propriétaires.

L'Uniopss plaide également pour la mise en place d'un **système de régulation des loyers**. En effet, en 10 ans, les loyers de relocation ont augmenté de près de 50 %, alors que les ressources des ménages n'ont bien sûr pas suivi le même rythme. Et en parallèle, les impayés de loyer progressent, puisque 1,8 million de ménages avaient éprouvé en 2006 selon l'Insee des difficultés pour payer leur loyer ou leurs charges.

L'Union plaide ensuite pour que le **principe de l'accueil inconditionnel, auquel les associations tiennent beaucoup, soit bien garanti toute l'année pour les personnes à la rue**, quelles que soient leurs situations administratives, et dans des conditions véritablement dignes.

C'est pourquoi l'Uniopss demande une augmentation des places d'hébergement en zones tendues de manière à garantir l'accueil inconditionnel.

L'Uniopss demande également la poursuite du plan d'humanisation des centres d'hébergement pour un accueil digne des sans abris.

Enfin, l'Uniopss plaide pour que l'offre de logements sociaux publics et privés soit adaptée, et à des niveaux de prix accessibles pour les personnes les plus modestes.

Ainsi, l'Uniopss plaide pour qu'une action forte soit menée à travers un **plan à 5 ans de construction d'une offre de logements publics et privés en conventionnement ANAH**, et qu'en parallèle soit développée l'offre de logements accompagnés pour des personnes confrontées notamment à des problématiques de santé ou de souffrance psychique.

Il est nécessaire, pour le nouveau gouvernement, de poursuivre l'effort de production et d'aller **vers plus de 150 000 logements locatifs sociaux par an** pour loger la population française dans les territoires ayant une demande importante, dont une proportion importante de PLAI (prêts locatifs aidés d'insertion).

Mais au-delà de la couverture des besoins, l'Uniopss plaide pour que la solvabilisation des ménages soit garantie à travers une **actualisation régulière des aides au logement**. L'Union estime que le nouveau gouvernement peut, s'il en a la volonté, se donner les moyens de lutter contre la précarité, notamment en réduisant le taux d'effort des ménages consacré au logement. Pour un grand nombre de foyers modestes, les aides au logement et le dispositif de sécurisation en cas d'accident de la vie doivent conduire à ce que leur taux d'effort pour se loger dignement ne dépasse pas 20 % de leurs ressources. Actuellement, selon l'Insee, c'est 25 % de leur budget que les ménages dépensent pour se loger, mais pour beaucoup, ce taux atteint 50 %. Des mesures complémentaires devraient être prises afin de **limiter les hausses de loyers** dans les zones de marché très tendues. Cela est d'autant plus nécessaire dans un contexte où par ailleurs, 3,8 millions de ménages sont touchés par la précarité énergétique, les charges ayant elles aussi beaucoup augmenté. Ce sont les seules garanties de

protection sociale pour éviter le surendettement, les expulsions, l'hébergement, puis la descente à la rue. Un tel processus d'exclusion, qui s'accélère avec la flambée des loyers, est inacceptable dans un pays qui se trouve parmi les plus développés.

Pour que l'ensemble de ces mesures puissent être prises, il faudra que l'État se dote des moyens en conséquence.

L'une des manières de s'assurer que les moyens soient à la hauteur des besoins serait de procéder à une nécessaire et urgente évaluation des besoins en logement.

L'Uniopss insiste pour que le nouveau gouvernement prenne les moyens nécessaires pour mener une **évaluation permanente, à la fois quantitative et qualitative, des besoins en logement** à tous les niveaux territoriaux, dans le cadre de l'ensemble des documents de programmation (PLH, PDALPD, PDAHI, PDH, SDRIF⁷,...).

C'est une véritable priorité budgétaire que l'Uniopss demande pour le logement.

Des moyens budgétaires devraient être garantis à hauteur de 2 % du PIB, hors exonérations fiscales. L'Uniopss demande une forte augmentation du budget de l'État consacré au logement pour 2012 et les années suivantes, et notamment des crédits du programme « développement et amélioration de l'offre de logement ».

Cette priorité de l'État devra s'accompagner d'une forte mobilisation des collectivités locales dans leur ensemble.

Ainsi, l'Uniopss souhaite que le nouveau gouvernement réaffirme le **rôle des préfets pour faire appliquer l'article 55 de la loi SRU** (Solidarité et Renouvellement Urbains) et que les communes se mobilisent pour appliquer la loi SRU. L'Union estime que la possibilité pour l'État de se substituer aux collectivités locales qui ne respectent pas leurs obligations de résultat en matière de construction de logements très sociaux et de création de places d'hébergement devrait être davantage utilisée. Il est souhaitable que les préfets, en concertation avec les conseils généraux, fassent appliquer l'article 70 de la loi portant engagement national pour le logement afin de mettre en place une nouvelle gouvernance. Il s'agit de rendre plus efficace la coordination de la politique du logement avec les dispositifs d'action sociale en faveur des populations défavorisées.

Il faudra également veiller à **développer l'habitat alternatif et adapté aux modes de vie des gens du voyage** et faire appliquer de manière effective la loi sur la création des aires d'accueil.

L'Uniopss continuera à être particulièrement attentive à l'effectivité du droit au logement opposable. Les associations de solidarité veilleront à ce que les droits des personnes soient respectés.

⁷ Programme local de l'habitat, plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, plan départemental de l'habitat, schéma directeur de la région Ile-de-France.

Fiche 5 – Faire un effort prioritaire pour les quartiers en difficulté

Situation actuelle

La situation dans certaines banlieues est explosive, comme l'ont montré les événements de l'automne 2005. L'Uniopss est convaincue que les problèmes n'ont pas été réglés depuis.

Cela résulte du fait que, pendant longtemps, on a « abandonné » les banlieues. On n'a pas pris les mesures énergiques nécessaires pour imposer la mixité sociale, en organisant au contraire le regroupement des populations en difficulté dans les mêmes quartiers. La qualité de l'urbanisme, souvent médiocre, a encore aggravé les choses.

Cette situation est intenable. Il faut absolument renverser la tendance.

Problèmes posés

On ne résoudra pas les problèmes d'insécurité qui paraissent plus aigus dans les quartiers en difficulté par la seule répression. C'est une conviction profonde des associations regroupées par l'Uniopss. Le problème est d'abord économique et social. Si l'on ne fait rien, on va laisser dériver les banlieues, comme une partie du territoire qui peu à peu se sépare du continent principal. L'immobilisme conduirait à la fracture irrémédiable. Ce serait extrêmement grave.

Demandes de l'Uniopss

Le plan de rénovation urbaine de 2005 avait marqué un début d'action d'ampleur importante, mais il n'a pas été maintenu dans la durée. Il faut poursuivre un effort de grande ampleur pour nos banlieues en difficulté. Cela devrait être, aux yeux de l'Uniopss, une des grandes priorités sociales de ce Quinquennat. **La lutte contre le grave malaise des banlieues passe par un vaste plan de mesures touchant à l'habitat, à l'emploi, à la formation, à la santé, au cadre de vie** afin de réhabiliter ces quartiers et d'en réinsérer les habitants dans notre société. Ce serait là un grand dessein, qui nous semble extrêmement prioritaire, pour le nouveau gouvernement. Cela passe notamment par un renforcement important du nombre de travailleurs sociaux dans les quartiers et par un soutien fort aux associations.

L'accent a été mis trop exclusivement sur l'urbanisme jusqu'à présent. Il reste à définir **un grand plan d'accompagnement humain et social des quartiers en difficulté.**

Par ailleurs, afin de permettre la mixité sociale, l'Uniopss demande avec insistance d'imposer dans tous les programmes immobiliers un **quota minimum de 20 % de logements à loyer accessible** (hors commune ayant déjà plus de 40 % de logements sociaux).

Fiche 6 – Garantir l'accès de tous aux soins

Situation actuelle

- **Des inégalités qui se creusent : les plus pauvres ont moins accès à la couverture maladie, leur reste à charge augmente plus lourdement dans leur budget, et ils renoncent plus fréquemment à des soins.**

Encore 6 % des personnes en France n'ont pas de complémentaire santé (19 % parmi les plus pauvres). Avec ou sans complémentaire, les restes à charge augmentent. En conséquence, 30 % des Français disent avoir renoncé aux soins lors des 12 derniers mois, en majorité pour raison financière.

Persistent par ailleurs des effets de seuils pour les personnes pauvres dont les revenus sont supérieurs au plafond de l'attribution de la CMU-C, en particulier les bénéficiaires des minima sociaux, allocation adulte handicapé et allocation solidarité vieillesse. Lancée en 2005 pour corriger ces effets de seuil, l'aide à la complémentaire santé n'a pas trouvé son public : elle n'est utilisée que par un bénéficiaire potentiel sur quatre.

- **CMU-C : 12 ans après, encore des non recours, encore des refus de soins.**

Le Fond CMU constate 20 % de non-recours chez les bénéficiaires actuels ou potentiels de la CMU complémentaire (CMU-C).

Les refus de soins sont estimés par différentes enquêtes à 10 % en médecine générale, 40 % dans certaines spécialités. C'est une situation intolérable.

- **L'aide médicale d'État mise à mal.**

La loi de juillet 1999 instituant la CMU a mis de côté les étrangers pauvres en situation irrégulière, en créant un dispositif à part, l'aide médicale d'État (AME), dont bénéficient aujourd'hui 230 000 personnes. Un dispositif plus restrictif que la CMU : moindre panier de soins, absence de carte vitale ce qui dissuade certains professionnels de santé.

Depuis, l'accès à ce dispositif déjà complexe a été restreint. En 2004, est apparue la nécessité de faire la preuve de 3 mois de présence sur le territoire. Cette nouvelle exigence a été assortie d'une montée des demandes abusives de pièces et de difficultés pour obtenir une domiciliation. Puis en 2011, a été instauré un droit d'entrée annuel de 30 € par personne adulte, malgré la recommandation contraire d'un rapport IGAS-IGF de novembre 2010.

- **Les Permanences d'accès aux soins de santé (PASS), instituées par la loi de juillet 1998 de lutte contre les exclusions.**

On note l'existence de 400 PASS aujourd'hui sur le territoire, mais avec des fonctionnements divers et le plus souvent insuffisants : absence de ressources humaines médicales dédiées, pas de suite à la sortie de l'hôpital, grande hétérogénéité et nombreux dysfonctionnements.

Problèmes posés

1. Des retards ou renoncements aux soins qui entraînent des soins tardifs et des surcoûts à la fois humains et financiers de leur prise en charge médicale. 22 % des patients consultent trop tardivement quand ils arrivent dans les centres de Médecins du Monde (MDM). 82 % n'ont aucune couverture maladie alors qu'ils y ont droit. 45 % des consultations nécessiteraient un suivi d'au moins 6 mois. Des expulsions de terrain se produisent, qui interrompent des campagnes de vaccination, de dépistage ou de soins.

2. Une dégradation de l'état de santé des populations pauvres. Dans la rue, on observe une prévalence des troubles psychotiques confirmés de 16 % sur la vie et 6 % sur 6 mois. Parmi les SDF également, la prévalence de la tuberculose est 15 fois supérieure à la moyenne nationale.

Le mal logement et l'insalubrité sont un facteur grave de mauvais état de santé. Dans les squats et les bidonvilles, on constate le retour de maladies de la pauvreté : pathologies digestives et dermatologiques parfois graves, risques de saturnisme, de pollution atmosphérique et d'accidents.

3. Un accès à la prévention très limité et inégalitaire. Un tiers des enfants de moins de 6 ans reçus pour la première fois par MDM sont à jour de leurs vaccinations. Seul un sur trois s'est déjà rendu en PMI. 68 % des femmes enceintes reçues par MDM n'ont pas accès aux soins prénataux et plus de la moitié présente un retard de suivi de grossesse.

Demandes de l'Uniopss

- Relever le plafond de ressources de la CMU complémentaire au niveau du seuil de pauvreté.
- Fusionner l'aide médicale d'État dans la CMU.
- Lutter contre les refus de soins en les mesurant et en les sanctionnant.
- Lutter contre les déserts médicaux par des mesures incitatives.
- Limiter les dépassements tarifaires.
- Faire connaître aux praticiens libéraux et aux patients le tiers payant social (dispense d'avance des frais) acté dans la convention médicale de 2011, et le faire appliquer, à la demande du patient et pas seulement à l'appréciation du praticien.
- Développer et pérenniser les PASS, les PASS périnatalité, les PASS pédiatriques et les équipes mobiles.
- Proposer des vaccinations à proximité des lieux de vie des plus précaires.
- Professionnaliser le métier de médiateur en santé publique.

Fiche 7 – Faciliter l'accès aux droits

Situation actuelle

Les associations de solidarité constatent un paradoxe : nos lois de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sont dans l'ensemble de bonnes lois (RSA, CMU, DALO...) et dans le même temps de très nombreuses personnes n'accèdent pas à ces droits.

Une raison à cela : si l'attribution est de droit, elle n'est en fait pas réellement automatique.

Les personnes ont donc beaucoup de droits déclarés mais beaucoup moins de droits effectifs. Et, bien entendu, ce sont les personnes les plus fragiles qui ont le plus de difficultés à accéder à leurs droits.

Problèmes posés

Comment passer de droits théoriques à des droits effectifs, réellement opposables ? Comment prévenir l'exclusion en facilitant l'accès aux droits ?

Demandes de l'Uniopss

- **Lutter contre le non recours** aux droits et au service public de la justice, notamment par des mesures de simplification, tant des lois que des procédures d'accès aux dispositifs d'aide sociale et juridique.

- **Garantir un accueil adapté**, dans les administrations, des citoyens les plus fragiles.

- **Financer la domiciliation**

La domiciliation constitue encore trop souvent un obstacle à l'accès aux droits.

L'Uniopss demande que les associations et les CCAS (Centre communaux d'action sociale) soient financés pour leur activité de domiciliation, faute de quoi, actuellement, la domiciliation est souvent difficile à obtenir pour les personnes concernées.

- **Développer l'aide à l'accès au droit et l'aide juridictionnelle**

L'accès au droit, tel que défini par la loi 18 décembre 1998, doit pouvoir bénéficier à l'ensemble de la population et en particulier aux plus démunis. Il nous paraît essentiel que ceux-ci puissent obtenir gratuitement des informations sur leurs droits auprès d'un dispositif d'accès au droit de proximité (association, maison de justice et du droit, point ou relais d'accès au droit).

La diminution des crédits alloués à l'accès au droit marque un désengagement certain de l'État, entraînant des restrictions dans l'attribution de l'aide juridictionnelle et l'offre de permanences juridiques gratuites.

Davantage de moyens doivent être alloués à l'accès au droit et le dispositif doit être développé dans les départements où il est presque inexistant. Un accès égal à l'aide juridictionnelle sur tout le territoire national, selon des pratiques uniformes, est une priorité.

Des moyens supplémentaires doivent être alloués à l'aide juridictionnelle, en vue d'une réelle prise en charge des dossiers des personnes démunies.

- **Lutter contre l'illettrisme**

Si on ne sait pas lire ou si on lit difficilement, on ne peut pas s'insérer dans notre monde moderne et on ne peut pas accéder aux droits. C'est pourquoi la lutte contre l'illettrisme devrait être une priorité nationale.

- **Organiser une campagne d'information ciblée sur les droits**

Les plus démunis ignorent le plus souvent leurs droits, ce qui rend plus difficile leur accès effectif à ceux-ci. C'est pourquoi les associations demandent une campagne d'information en direction des personnes démunies sur leurs droits et les moyens d'y accéder.

Il faut par ailleurs s'interdire toute stigmatisation des pauvres, qui freine fortement leur accès aux droits, car la stigmatisation provoque souvent le non recours aux droits. Il doit être considéré comme normal de faire valoir ses droits.

- **Maintenir des services de proximité, notamment en zone rurale**

Cela est indispensable à un bon accès aux droits.

Fiche 8 – Stabiliser la situation des étrangers et permettre aux demandeurs d’asile d’accéder aux droits fondamentaux

I - Stabiliser la situation des étrangers vivant ou ayant vocation à vivre en France pour diminuer leur précarité administrative et sociale

Situation actuelle

La législation relative à l’entrée et au séjour des étrangers en France se caractérise par une instabilité permanente : pas moins de quatre lois majeures ont été votées en moins de dix ans ! Loi Sarkozy en 2003, Loi Sarkozy en 2006, Loi Hortefeux en 2007, Loi Besson/Guéant en 2011. Cette fébrilité législative traduit l’extrême sensibilité qui entoure les questions relatives à l’immigration, et qui s’accompagne malheureusement d’un recours fréquent à des discours ou des mesures stigmatisant une partie de la population résidant sur le territoire français.

Il en résulte une législation de plus en plus touffue, énonçant des conditions de plus en plus nombreuses et des critères d’une telle complexité que peu de personnes parviennent à s’y retrouver : ni les personnes concernées elles-mêmes, ni les personnels des administrations et notamment des préfectures qui, sous la pression des objectifs chiffrés qu’ils reçoivent, ont les plus grandes difficultés à appréhender convenablement les situations sur lesquelles ils doivent statuer.

La grande tendance des dernières lois votées a consisté d’un côté à accroître les conditions posées pour l’obtention d’un titre de séjour en France, notamment pour tout ce qui relève du droit au respect de la vie privée et familiale, et de l’autre à prolonger durablement la période pendant laquelle les étrangers nouvellement venus disposent d’un titre de séjour provisoire et temporaire.

Derrière l’objectif affiché d’un meilleur contrôle de l’immigration – privilégiant, selon une terminologie bien inopportune, l’immigration « choisie » par rapport à celle qui serait « subie » –, s’est ainsi développée la précarité du statut administratif d’une part, conséquente des étrangers résidant en France, accompagnée d’un accès restreint à un certain nombre de prestations sociales, générant ainsi une grande fragilité sociale de ces personnes.

Problèmes posés

Ce processus de précarisation administrative et sociale a touché tous les statuts :

- **Maintien d’étrangers en situation irrégulière**

Ce processus a freiné voire bloqué la régularisation de nombreux étrangers qui, bien que ne répondant pas aux critères exigés, ont manifestement toutes les raisons de poursuivre leur vie en France et de s’y établir : c’est le cas notamment de nombreux « sans-papiers » qui travaillent régulièrement et souhaitent pouvoir continuer leur activité professionnelle. C’est le cas également de nombreuses familles dont les enfants, arrivés jeunes, sont scolarisés et ont développé une vie et une insertion sociale.

- **Le droit à la vie privée et familiale est malmené** par l’augmentation conséquente des conditions posées, notamment en matière de logement ou de ressources exigées. L’introduction du contrat d’accueil et d’intégration, incluant la vérification des connaissances de la langue française et des valeurs de la République risque de transformer un outil d’intégration en un examen couperet privant les étrangers d’un droit fondamental.

Les étrangers conjoints de Français, comme les membres rejoignant notre pays à l'occasion d'un regroupement familial, doivent attendre plusieurs années avant d'obtenir un titre de séjour stable – la carte de résident –, pourtant le sésame permettant une intégration sociale et économique pérenne.

- **Précarisation accrue des étrangers**

Outre les membres de familles, l'immense majorité des étrangers admis à résider en France doivent désormais attendre des années pour obtenir que leur carte de séjour temporaire d'un an soit transformée en carte de résident de 10 ans, seul document leur ouvrant véritablement la voie vers une insertion sociale et économique à part entière. Cette fragilité du statut constitue un handicap réel pour la vie quotidienne, tant pour l'accès à un logement, à un emploi, que pour percevoir certaines prestations sociales.

- **Les restrictions au droit au travail**

Malgré des annonces destinées un temps à privilégier l'immigration de travail, force est de constater que les conditions d'accès au droit au travail restent extrêmement restrictives, tant pour les étudiants voulant changer de statut à la fin de leurs études que pour de nombreux étrangers sans papiers mais disposant d'un emploi ou d'une promesse ferme d'embauche. Les listes de métiers en « tension » ont fortement varié et rendent l'octroi du droit au travail aléatoire et discrétionnaire.

A l'égard des ressortissants roumains et bulgares, la prolongation des mesures transitoires liées à l'adhésion de leurs deux pays à l'Union européenne a pour effet d'exclure nombre de Roms d'un emploi régulier, renforçant ainsi la stigmatisation et la marginalisation sociale dont ils sont victimes.

- **Des droits sociaux réduits ou différés, des taxes indécentes**

La protection des étrangers malades a été fortement restreinte par la loi de 2011 et provoque le retrait de titres de séjour ainsi que des mesures d'expulsion à l'égard de personnes atteintes de pathologies graves et qui n'auront pas la possibilité, faute de traitement ou faute de moyens pour y accéder, de se faire soigner dans leur pays. Par ailleurs, sous couvert de lutter contre la fraude ou contre des détournements de procédure, les conditions ou les délais définis pour l'accès à de nombreuses prestations sociales excluent une part non négligeable des étrangers résidant en France et a pour conséquence d'accroître les situations de pauvreté. Enfin, les taxes exigées des étrangers pour la délivrance des titres de séjour ont atteint des montants indécents et inaccessibles pour eux, conduisant de fait ces personnes à solliciter les CCAS ou les associations caritatives pour pouvoir les régler.

Demandes de l'Uniopss

- **Faciliter l'accès aux droits et garantir celui à l'élection de domicile**

L'Uniopss estime que la législation doit être revue. Les procédures doivent être simplifiées pour que les étrangers, qui par définition ne sont pas toujours francophones ni coutumiers des démarches administratives, soient en mesure d'exercer leurs droits. Parmi les structures (publiques et privées) d'aide juridique et sociale compétentes dans ce domaine, peu ont en effet les moyens de proposer un véritable accompagnement des personnes qui en auraient besoin : il est indispensable de renforcer les moyens de ces structures d'aide et d'éloigner la menace d'« aide à l'irrégularité ».

Par ailleurs, chaque individu, y compris un étranger en situation irrégulière, doit pouvoir bénéficier d'une domiciliation administrative. Ce droit, remis en question par la loi du 5 mars 2007 sur le droit au logement opposable, doit être réaffirmé afin que chacun puisse entreprendre les démarches nécessaires à l'exercice de ses droits fondamentaux.

- **Prévoir un dispositif permettant la régularisation des étrangers ayant vocation à poursuivre leur vie en France**

De trop nombreux étrangers sont maintenus en situation irrégulière alors qu'ils ont toutes les raisons de poursuivre leur vie en France : soit parce qu'ils y ont des attaches familiales fortes, soit parce qu'ils y exercent une activité professionnelle, soit parce qu'ils ne peuvent repartir dans leur pays sans risquer pour leur santé ou leur sécurité. L'Uniopss demande qu'un dispositif de régularisation sur critères soit instauré afin de sortir ces personnes de la précarité. Lorsque la demande est assortie d'une promesse d'embauche, le délai d'instruction ne doit pas décourager l'employeur potentiel. Les cas de levée de l'opposition du marché du travail doivent être connus et ouverts aux étrangers présents de longue date en France.

- **Stabiliser la situation des étrangers en généralisant la délivrance rapide de la carte de résident**

Plutôt que de maintenir des étrangers en statut précaire pendant des années, l'Uniopss demande :

- la délivrance de plein droit d'une carte de résident de 10 ans dès le premier renouvellement de la carte de séjour temporaire d'un an pour tous les motifs liés à la vie privée et familiale ;
- la délivrance de ce plein droit de la carte de résident dès le troisième renouvellement pour toutes les autres cartes de séjour temporaires.

- **Garantir le respect effectif du droit fondamental à la vie privée et familiale**

Il s'agit de favoriser la vie de famille, en assouplissant les conditions du regroupement familial « sur place » et en accordant les prestations familiales aux enfants en France dont les parents sont en situation régulière, sans en exclure certains (enfants d'étrangers malades par ex.).

- **Protéger les étrangers malades**

L'Uniopss demande que soit respecté le droit au séjour des étrangers malades présents en France et ne pouvant pas être soignés dans leur pays. Pour cela, il est notamment nécessaire d'établir de façon transparente de véritables critères d'évaluation de la situation des soins et de leur accès effectif dans les pays en question.

- **Ouvrir le droit au travail aux ressortissants roumains et bulgares**

L'Uniopss demande la levée des dispositions transitoires liées à l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie à l'Union européenne, pour permettre ainsi aux ressortissants de ces deux pays d'avoir le même droit au travail que les ressortissants des autres pays de l'Union européenne.

- **Supprimer les taxes spéciales dont les étrangers sont redevables, notamment lors de la délivrance de la carte de séjour et du renouvellement de celle-ci**

Des taxes, y compris désormais lors de la simple demande de titre, sont exigibles et ont atteint des montants de plusieurs centaines d'euros. Ces dispositions sont indécentes et doivent être abrogées. Si une taxe est exigible, son montant ne doit pas dépasser celui qui est demandé à un français lors de la délivrance d'un passeport.

II - Permettre aux demandeurs d'asile d'accéder aux droits fondamentaux

Situation actuelle

Le droit d'asile a souffert des modifications législatives introduites ces dernières années qui ont conduit à durcir significativement ses conditions d'accès. Dans un contexte de crispation autour des questions migratoires, les demandeurs d'asile sont progressivement perçus par les pouvoirs publics comme

fraudeurs et non comme personnes vulnérables en quête de protection. Cela se manifeste par un recours croissant à la procédure dite prioritaire dont le champ d'application n'a cessé d'être élargi. En 2011, 26 % des demandes d'asile ont été traitées sous l'angle de cette procédure d'exception contre 24 % en 2010 et 22 % en 2009.

Par ailleurs, le système d'accueil des demandeurs d'asile souffre d'une crise aiguë et continue. En 2010, moins d'un demandeur d'asile sur trois a pu bénéficier d'une prise en charge en centre d'accueil pour demandeur d'asile. Nous sommes loin du respect de l'obligation d'offrir des conditions d'accueil décentes à l'ensemble des demandeurs durant toute la procédure d'asile, comme le prévoit la loi.

Enfin, dans une logique de baisse budgétaire, de nouveaux « référentiels » prestations/coûts ont été élaborés pour les Centres d'accueil de demandeurs d'asile (CADA), les plateformes d'accueil pour demandeurs d'asile par le ministère de l'Intérieur.

Problèmes posés

• Absence de recours suspensif en procédure prioritaire

La procédure prioritaire offre des garanties juridictionnelles moindres que la procédure classique. Ainsi, le recours contre la décision de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) auprès de la Cour nationale du droit d'asile (Cnda) n'est pas suspensif d'une mesure d'éloignement. L'absence d'effet suspensif ne permet pas de garantir l'accès à un recours effectif et donc à un examen approfondi de la demande d'asile. Cette carence est d'autant plus préoccupante lorsque l'on sait que 86 % des demandes d'asile sont rejetées par l'Ofpra et qu'une protection sur deux est reconnue par l'instance d'appel (la Cnda). La France a d'ailleurs été condamnée, à ce sujet, par la Cour européenne des droits de l'homme, le 2 février 2011, pour le cas d'un demandeur d'asile en rétention.

• Manque de place CADA

Alors que le CADA est considéré comme la structure la plus adaptée aux besoins des demandeurs d'asile, moins d'un demandeur d'asile sur trois y a eu accès en 2010 et 2011. Un constat s'impose : le dispositif national d'accueil (DNA) est structurellement sous-doté par rapport aux besoins d'accueil. En effet, le DNA compte seulement 12 300 entrées chaque année pour 51 500 demandes d'asile en moyenne sur les dix dernières années. Générant une grande précarité pour des dizaines de milliers de demandeurs d'asile, un tel écart entre capacités et besoins d'accueil n'est pas acceptable. Il l'est d'autant moins que, pour la première fois en 2010, les crédits consacrés aux mesures d'urgences ont été supérieurs aux crédits consacrés aux CADA⁸. En plus d'un gâchis humain et financier substantiel, cette priorité donnée à l'urgence sur le pérenne démontre une absence de vision à moyen terme, de cohérence et d'une certaine manière de gouvernance.

• Démantèlement de l'accompagnement social et juridique

Les dernières réformes entreprises par le ministère de l'Intérieur en matière d'accueil conduisent à une réduction généralisée du niveau d'accompagnement des demandeurs d'asile :

- La circulaire du 24 mai 2011 pose comme principe la suppression de toute mesure d'accompagnement dans les dispositifs d'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile.
- Le référentiel de premier accueil publié par l'Office français de l'Immigration et de l'Intégration en décembre 2011 supprime des prestations d'accompagnement essentielles telle que l'aide à la rédaction du recours auprès de la Cnda. Par ailleurs, ce référentiel prive les demandeurs d'asile en procédure prioritaire de toute aide dès la décision de l'Ofpra et malgré l'introduction d'un recours.

⁸ 215,2 millions d'euros pour les mesures d'urgences (HUDA+ATA) contre 202,2 millions d'euros pour les CADA.

- La baisse imposée du budget des CADA, structures les moins chères du secteur, de l'ordre de 8 % sur 3 ans, ainsi que l'élaboration d'un référentiel de coûts qui suscite les plus fortes réserves de l'ensemble des opérateurs associatifs gestionnaires, pèsent directement sur le niveau d'accompagnement des CADA.

Cette réduction significative de la place de l'accompagnement social et juridique dans la politique d'accueil des demandeurs d'asile se fait au détriment des demandeurs d'asile et menace l'effectivité de leur accès au droit d'asile.

Demands de l'Uniopss

- **Garantir un recours suspensif à tous les demandeurs d'asile**

L'accès à un examen approfondi des demandes d'asile suppose l'existence d'un recours effectif, avec donc un effet suspensif contre la décision de l'Ofpra. Cette garantie juridictionnelle essentielle doit être assurée indépendamment du type de procédure selon laquelle la demande est examinée.

- **Réduire la précarité des demandeurs d'asile et développer les places en CADA**

Une politique d'accueil des demandeurs d'asile responsable doit assurer l'hébergement des demandeurs d'asile dans des conditions dignes tout au long de la procédure et leur offrir un accompagnement juridique.

Pour y parvenir, la priorité doit être redonnée au dispositif pérenne et non à l'urgence. Une politique volontariste de création de places en CADA doit permettre d'ajuster les capacités du dispositif national d'accueil aux besoins réels des demandeurs d'asile. Loin de représenter une charge financière supplémentaire pour le contribuable, la création significative de places en CADA est possible par redéploiement d'une partie des crédits d'urgence spécialisés.

- **Permettre un accompagnement social et juridique**

Garantie essentielle de l'accès effectif au droit d'asile, la place de l'accompagnement social et juridique au sein de notre politique d'accueil doit être réaffirmée. En ce sens, la prise en charge en CADA doit redevenir la norme pour la grande majorité des demandeurs d'asile.

D'autre part, afin de rétablir le principe d'égalité de traitement, les demandeurs d'asile en procédure prioritaire et les personnes en attente de places en CADA doivent également bénéficier d'un accompagnement de qualité. Cela doit être réaffirmé en tant que mission primordiale des plateformes d'accueil pour demandeurs d'asile. Ces dernières doivent en ce sens, être dotées de moyens à la hauteur des besoins réels.

Fiche 9 – Promouvoir les actions d’insertion sociale dans la dynamique de l’éducation populaire

Situation actuelle

Souvent, les personnes en grande précarité ne s’accordent pas le droit aux loisirs, aux vacances et aux activités liées aux temps libre. Ces aspects sont en outre régulièrement perçus comme accessoires face à une urgence sociale de plus en plus croissante.

Cependant, le constat est alarmant : 32 % des Français ne partent pas en vacances, l’accès à la culture est trop fermé, l’éducation populaire subit la raréfaction des financements.

Problèmes posés

Les personnes en situation de précarité sont souvent exclues de temps collectifs synonymes de détente et de bien-être personnel. En outre, les vacances et les loisirs constituent un outil parfois sous-utilisé pour atteindre d’autres objectifs sociaux : autonomisation, lutte contre l’isolement, mixité sociale, accompagnement à la parentalité.

Sur les vacances, on ne peut plus isoler la dimension touristique de l’aide au départ en vacances de toute une gamme d’objectifs généraux (lien social et familial, image de soi, insertion et emploi) sous condition de toujours respecter les attentes des personnes non partantes. De surcroît, l’objectif primordial des vacances doit rester inscrit dans une perspective de pleine citoyenneté et non pas seulement de développement économique du secteur du tourisme.

Demandes de l’Uniopss

• Soutenir l’aide au départ et l’accompagnement en vacances des publics en situation de précarité

Les financements des associations œuvrant dans ce champ sont en diminution alors que la part des Français qui ne partent pas en vacances reste extrêmement forte.

L’Uniopss rejoint les constats et propositions du Centre d’Analyse Stratégique dans son rapport de juillet 2011, qui préconise de développer en priorité des actions en direction de quatre publics cibles :

- pour les personnes n’étant jamais parties : fixer un objectif national ambitieux de premier départ invitant à mobiliser en ce sens les aides disponibles ;
- pour les jeunes : s’assurer qu’ils soient partis au moins une fois au sein de l’Union européenne avant leurs 20 ans. Développer à cet effet les programmes européens « Jeunesse en action » et « Sac ados » ;
- pour les personnes en situation de handicap : promouvoir et fluidifier le système d’échange de logements adaptés en labellisant les sites internet qui leur sont dédiés ;
- pour les aidants familiaux : garantir la possibilité d’un départ annuel en vacances comme modalité du droit au répit.

Il est important d’ajouter à cela un nécessaire soutien au départ en vacances des familles avec leurs enfants.

- **Reconnaître et soutenir les démarches issues de l'éducation populaire comme vecteur d'insertion sociale pour les publics exclus**

L'objectif est que les associations d'éducation populaire accroissent leurs actions en faveur de la participation citoyenne, de la mixité intergénérationnelle et sociale, de la lutte contre les discriminations et les exclusions, en prônant et en défendant les valeurs de coopération, de solidarité, de justice et d'émancipation.