

# Grande pauvreté et précarité économique et sociale



**1987**

**2012**



## **et maintenant ?**

# Sommaire

■ <b>Éditorial</b>	<b>3</b>
■ <b>Avis adopté par le Conseil économique et social le 11 février 1987</b>	<b>7</b>
📄 Exposé des motifs	9
📄 Propositions	15
📄 Conclusion	30
📄 Scrutins	31
📄 Déclarations des groupes	37
■ <b>Impact du rapport Wresinski</b>	<b>49</b>
📄 Impact national du rapport Wresinski	51
📄 Impact international du rapport Wresinski	57
■ <b>Le rapport Wresinski : extraits choisis</b>	<b>61</b>



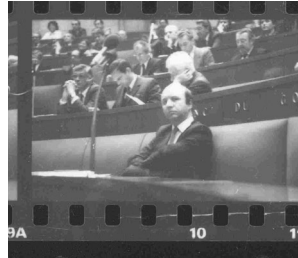
# Grande pauvreté et précarité économique et sociale

## *Éditorial*

*par*

*Jean-Paul Delevoye,  
président du Conseil  
économique, social et  
environnemental*

*Pierre-Yves Madignier,  
président du mouvement  
ATD Quart Monde France*



**L**e 25<sup>e</sup> anniversaire du rapport *Grande pauvreté et précarité économique et sociale* nous donne l'occasion de rendre hommage à son auteur, Joseph Wresinski, qui a marqué de son empreinte l'histoire de la lutte contre la misère. Il nous permet également, en cette année électorale, de porter à nouveau au cœur du débat public le scandale de la grande pauvreté et de ses causes profondes, en rappelant la nécessité de nous associer, dans le combat contre la misère, avec les personnes qui en sont victimes.

Joseph Wresinski a montré que la grande pauvreté n'est pas une question sectorielle parmi d'autres mais qu'elle interroge les fondements mêmes de notre société : l'égalité de dignité de chacun et l'accès de tous aux droits de tous, la solidarité et la fraternité, la finalité et le partage des richesses produites, l'effectivité de la justice sociale, l'application des droits de l'homme... Le CESE a bien compris cet enjeu et l'a manifesté lors du vingtième anniversaire du rapport Wresinski, en apposant sur l'un de ses murs cette phrase qui définit en quelque sorte sa mission : « Considérer les progrès de la société à l'aune de la qualité de vie du plus démuné et du plus exclu est la dignité d'une nation fondée sur les droits de l'homme ». Cette

phrase porte en elle non seulement l'avenir de la société française, mais l'avenir de l'humanité.

Les candidats à la présidence de la République française, auraient tout intérêt à s'inspirer de la pensée de Joseph Wresinski et des recommandations de son rapport. Beaucoup plus qu'un « mode d'emploi » pour lutter contre la pauvreté, ils y découvriront une réflexion profonde sur la façon de « gouverner » - et d'abord de vivre - pour que tous les hommes sans exception puissent se sentir citoyens à part entière de leur pays, membres à part entière de l'humanité.

Un des grands mérites du rapport Wresinski est de ne pas faire du combat contre la grande pauvreté un combat en soi. Celle-ci ne sera pas supprimée par des mesures spécifiques. Elle disparaîtra le jour où les nations se donneront pour objectif « l'accès de tous aux droits de tous », autrement dit, lorsqu'elles mettront en place des politiques (économiques, culturelles, sociales, d'éducation...) conçues avec la participation des plus démunis, de façon à prendre en compte tous les citoyens sans exception, du haut en bas de l'échelle sociale.

Nous sommes persuadés que la réédition du rapport Wresinski peut réveiller les énergies citoyennes dans notre pays et que l'originalité et la pertinence de sa démarche doivent inspirer ceux dont la responsabilité est de conduire les indispensables évolutions de notre société française et au-delà.

Le CESE a conduit récemment des travaux très importants sur les inégalités sociales à l'école. Il va les poursuivre et les approfondir dans les mois qui viennent, afin de tracer les contours d'une école qui prenne réellement les moyens de la réussite de tous. Il sait pouvoir s'appuyer sur l'expérience du Mouvement ATD Quart Monde qui, poussé par les aspirations des familles à une école permettant à leurs enfants de sortir de la misère, a réussi à faire réfléchir ensemble des personnes vivant la grande pauvreté, des

universitaires, des professionnels et autres partenaires de l'école.

Le CESE et ATD Quart Monde continueront à faire vivre le message du rapport Wresinski au plan international pour qu'à l'heure où les populations réclament une plus forte régulation publique et où les Etats semblent prêts à s'impliquer pour une régulation mondiale, la question de l'accès de tous aux droits de tous soit au cœur des débats. ■

# Grande pauvreté et précarité économique et sociale

*Avis adopté  
le 11 février 1987*

*rapporté par*

*Joseph Wresinski,  
Membre du  
Conseil économique et social*





# EXPOSÉ DES MOTIFS

**Le 12 février 1985, le Bureau du Conseil économique et social a confié à la section des affaires sociales, la préparation d'un rapport et d'un avis sur la Grande pauvreté et la précarité économique et sociale.**

**La section a désigné le Père Joseph Wresinski, comme rapporteur.**

Notre assemblée a souhaité que ce rapport apporte de véritables solutions cohérentes, globales et prospectives aux problèmes considérés. Cette volonté de poser le problème de la « Grande pauvreté et de la précarité économique et sociale » dans sa globalité conduit à prolonger aujourd'hui le rapport sur « la lutte contre la pauvreté » du Professeur Péquignot élaboré en 1978. La plupart des propositions qui seront avancées s'inscrivent dans le cadre de politiques sectorielles correspondant aux grandes subdivisions de l'action administrative, en métropole et dans les départements d'outremer.

Le présent avis est rendu public dans une conjoncture économique et sociale difficile, qui fait apparaître au grand jour l'écart entre les situations de précarité extrême vécues par certains et celles des catégories sociales plus favorisées. Des hommes, des femmes, des familles survivent :

- sans pouvoir assurer leur subsistance par leur travail ;
- avec des ressources extrêmement faibles et parfois inexistantes ;
- dans des conditions de logement excessivement précaires et souvent dégradantes ;
- sans pouvoir acquérir des savoir-faire de base et *a fortiori* un savoir nouveau.

Le pays dans son ensemble est maintenant suffisamment alerté de cet état de fait. Des responsables politiques, syndicaux, associatifs et socio-professionnels, ne cessent de déployer des efforts pour en diminuer le plus possible les effets. Mais les moyens dégagés ces dernières années pour faire disparaître la grande pauvreté, empêcher sa reproduction et l'augmentation en nombre et en gravité des précarités qui y conduisent, demeurent insuffisants. Certaines mesures de rationalisation prises dans le domaine de la protection sociale peuvent contribuer à l'accentuation de ce phénomène.

Dans cet avis, le Conseil économique et social voudrait exprimer sa volonté que cet objectif soit désormais plus clairement poursuivi et progressivement réalisé.

Aussi, le Conseil propose un cheminement par étapes et sur la base d'expérimentations. Ses recommandations distingueront :

- des mesures rapidement réalisables qui se situent dans le cadre de la réponse à des situations d'urgence. Elles devront être à la fois un plancher de sécurité et un tremplin vers l'insertion ou la réinsertion;
- des orientations à moyen terme pour enrayer, par étapes, les principaux mécanismes de paupérisation identifiés dans le rapport.

## ■ **Définition de la grande pauvreté et des populations concernées**

La précarité est l'absence d'une ou plusieurs des sécurités, notamment celle de l'emploi, permettant aux personnes et familles d'assumer leurs obligations professionnelles, familiales et sociales, et de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte peut être plus ou moins étendue et avoir des conséquences plus ou moins graves et définitives. Elle conduit à la grande pauvreté, quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle devient persistante, qu'elle compromet les chances de réassumer ses responsabilités et de reconquérir ses droits par soi-même, dans un avenir prévisible.

Les propositions qui suivent intéressent directement la population actuellement en grande pauvreté ou menacée par elle, composée par des personnes en âge de travailler, mais le plus souvent sans travail, sans qualification et sans sécurité de ressources minima. Sont pris en compte les parents, les enfants et les jeunes, mais aussi la cellule familiale en tant que telle.

10

## ■ **Points forts du constat**

### •• La connaissance des situations

La grande pauvreté et les précarités qui y conduisent sont peu ou mal connues. Une réelle difficulté existe pour en rendre compte sur la base des seuls critères statistiques ou des seules catégories administratives généralement enregistrées. Ceci conduit à évaluer l'ampleur et la gravité des situations en appréciant la qualité mais aussi les limites des outils de connaissance actuellement disponibles, en vue de les améliorer.

- Les données statistiques

Il existe une documentation statistique qui fait apparaître de façon manifeste la gravité de certaines précarités en divers domaines. Mais ces données demeurent encore incomplètes. Beaucoup de situations extrêmes ne sont, en effet, pas répertoriées : demandeurs d'emploi ou de logement non inscrits, habitants de logements insalubres non recensés, personnes sans couverture sociale, etc. Et nous ne pouvons pas savoir dans quelle mesure les précarités se cumulent dans la vie des mêmes personnes et foyers.

Ceci a conduit à éviter de désigner des personnes et familles comme pauvres sur la base d'un ensemble de précarités dont nos connaissances statistiques n'arrivent pas encore à faire la synthèse. Dans un premier temps, il a paru préférable d'identifier au mieux les situations de précarité extrême dans chacun des domaines-clé d'action

politique que représentent le revenu, l'habitat, la santé, l'école, l'accès au métier et à l'emploi. À cet égard, dans les départements et territoires d'Outre-mer, on doit constater que la connaissance statistique est encore plus imparfaite qu'en métropole.

#### □ Les connaissances qualitatives

Les études qualitatives font apparaître des enchaînements et cumuls de précarités dans l'existence des intéressés. Une précarité ne détermine pas à elle seule une situation de grande pauvreté, pas plus que ne peut être identifiée une précarité première qui entraînerait toutes les autres. L'éclatement constaté des solidarités familiales élémentaires, lié au développement de la mobilité et de l'urbanisation, a joué à cet égard un rôle dans le glissement de personnes en situation de précarité vers la grande pauvreté. Par ailleurs, la tendance générale à l'élévation du niveau de qualification requis contribue à ce glissement pour les travailleurs les moins qualifiés, notamment ceux qui souffrent de handicaps physiques ou mentaux. L'effet des précarités semble très largement dépendre du niveau socio-économique, des réserves financières, du niveau culturel, d'instruction et de qualification professionnelle, des moyens de participation associative, syndicale et politique des personnes concernées.

Des monographies de quartier ou de famille révèlent tout un milieu social vivant dans la grande pauvreté avec, souvent, une transmission de situations d'exclusion d'une génération à l'autre. Les monographies, particulièrement lorsqu'elles sont élaborées à partir d'une action de terrain, montrent comment un milieu de grande pauvreté connaît aussi l'entraide, les relations constructives, mais peut être source d'un réel enfermement. Les difficultés de vie, le faible prestige des uns et des autres pèsent sur l'ensemble. Les facteurs négatifs retiennent souvent davantage l'attention que les facteurs positifs tels que la volonté des parents de travailler ou de voir leurs enfants réussir à l'école et apprendre un métier pour qu'ils connaissent de meilleures conditions de vie.

### ••• Quelques considérations générales

- Les précarités et la grande pauvreté se situent dans une continuité sociale. Ceci conduit à proposer des mesures s'inspirant, le plus souvent possible, de celles mises en œuvre pour tous les autres citoyens, mais dont l'intensité, le nombre et la durée de mise en œuvre seront à adapter aux situations.
- L'expérience de vie et la pensée des populations concernées constituent une référence importante dans la définition des politiques à mener. Ceci conduit à concevoir des mesures qui tiennent compte de l'avis et de l'expérience des populations exprimés à travers la vie associative et à travers les acteurs de terrain dans le cadre de leur profession.
- Les précarités matérielles mais aussi sociales, culturelles et civiques peuvent s'enchaîner et se renforcer mutuellement, au point de mettre en cause l'exercice des droits que la Constitution reconnaît à tous les citoyens. Ceci conduit à concevoir des mesures qui conjointement garantissent des sécurités minima dans plusieurs domaines de vie ; particulièrement lorsque les intéressés ne peuvent plus exercer leur citoyenneté, ni assumer par eux-mêmes leurs responsabilités familiales, professionnelles, culturelles immédiates, ni *a fortiori* envisager une promotion sociale.
- La réponse aux besoins immédiats des personnes et familles ne peut apporter de solution durable à leur situation, si ne sont pas réunies les conditions leur

permettant de se réintroduire dans les circuits de tous. Ceci conduit à faire de toute mesure répondant à l'urgence (secours financiers, aide alimentaire, hébergement...), un tremplin pour préparer l'avenir. Il convient de leur assurer d'emblée un soutien en vue de leur réinsertion (accompagnement social adéquat, concertation immédiate avec les instances du logement, de l'emploi, ou de la formation...)<sup>1</sup>.

### ••• Quelques observations sur les moyens actuels de l'insertion, de la sécurité et de la promotion

#### □ L'insertion sociale

Des efforts en matière d'éducation se sont notamment traduits par une recherche de solutions pour faciliter la fréquentation de l'école et pour remédier à l'échec scolaire. Des programmes, des innovations, visent à aider les jeunes à entrer dans la vie active et incitent les agents économiques à contribuer à cet effort.

Pourtant, environ 7 % de chaque classe d'appelés au Service national maîtrisent mal la lecture et l'écriture. Des jeunes abordent le marché de l'emploi sans qualification (en 1983, 219 000 sorties du système scolaire sans diplôme ou avec le Certificat d'études primaires). Ceci les expose davantage au chômage, et à l'exclusion sociale, le travail étant généralement le mode d'insertion sociale privilégié.

De nombreuses expériences à l'intérieur et hors de l'école se fondent sur des relations avec des enfants défavorisés, leurs parents et leur environnement, et indiquent les voies de leur réussite. Par ailleurs, de nombreuses initiatives locales, publiques ou privées, expérimentent de nouvelles formes de travail et de qualification plus adaptées à la demande de cette population et à ses capacités de participation.

#### □ La sécurité d'existence

Depuis ses origines, notre système de protection sociale s'est progressivement étendu à de nouveaux bénéficiaires et à de nouveaux risques ; citons à cet égard la création du minimum vieillesse, la généralisation de la Sécurité sociale.

Pourtant environ 2,5 millions de personnes ne disposent pas de ressources suffisantes pour vivre. On peut estimer que tout ou partie de ces personnes sont concernées par diverses propositions de cet avis, dont une certaine proportion du million de chômeurs non indemnisés. En outre, parmi les personnes recensées par l'INSEE, 400 000 seraient sans couverture sociale ; la moitié d'entre elles, et 370 000 assurés sociaux, auraient recours à l'Aide médicale générale (AMG). Ainsi, toute une partie de la population dépend encore durablement de l'assistance ; elle demeure exclue d'une protection fondée sur l'assurance et la contribution préalable.

Malgré l'extension des aides au logement, les plus démunis rencontrent des difficultés croissantes pour accéder au logement social, ou risquent l'expulsion. Ils en sont alors réduits à l'errance, aux habitations de fortune. Il est extrêmement difficile de

1 Un amendement déposé par le groupe de la CGT a été rejeté au scrutin public par 112 voix contre 46 et 22 abstentions ; il était ainsi rédigé : « les mesures urgentes et nécessaires concernant les problèmes posés par la grande pauvreté ne doivent pas conduire à une installation dans cette situation mais impliquent une action sur ses déterminants économiques et sociaux ». (Voir le résultat de ce scrutin en annexe : scrutin n° 2).

dénombrer les mal-logés ; une estimation régionale extrapolée permet de supposer que les personnes sans abri ou en habitat de fortune seraient 200 000 à 400 000 en France.

Les politiques globales, celles qui s'adressent à des personnes et familles défavorisées, et de nombreuses initiatives locales, portent en elles les bases de la garantie d'un logement convenable, que le Conseil économique et social était le premier à demander dans un avis adopté le 25 janvier 1956 sur le logement des travailleurs à faibles revenus.

#### □ La promotion individuelle et familiale

L'accompagnement social tient une place prépondérante dans la promotion des personnes en grande pauvreté et la prévention des précarités graves. Les travailleurs sociaux sont l'élément moteur de cet accompagnement. Mais la recherche de réponses à des situations d'urgence entrave leur possibilité de se consacrer suffisamment à leur rôle de conseil, d'animation et de coordination.

Malgré les progrès certains en matière de protection de l'enfance, les familles les plus défavorisées ne bénéficient pas encore de soutiens adaptés, soit avant que la situation ne s'aggrave et ne menace l'intégrité familiale, soit pour éviter le placement des enfants, soit encore pour aider les parents dans leur volonté de réassumer par eux-mêmes leurs responsabilités.

On relève par ailleurs les difficultés des plus démunis à bénéficier d'une véritable assistance juridique et judiciaire et de possibilités effectives de recours.

#### □ Les expériences européennes

Plusieurs pays européens confrontés aux mêmes réalités ont mis en place des mesures du même ordre que celles proposées ci-après pour tenter d'enrayer les processus de paupérisation.

## ■ *L'expérimentation dans la continuité*

Dans tous les domaines qui viennent d'être évoqués le Conseil économique et social formule des propositions tendant à remédier aux insuffisances observées dans le fonctionnement de certains des systèmes de protection au regard des plus défavorisés. Ces recommandations se fondent sur :

- les objectifs et les missions mêmes que se sont fixés au départ nos diverses institutions, (par exemple la Sécurité sociale au travers des ordonnances de 1945) ;
- les effets observés de nombreuses politiques à caractère global et de celles s'adressant en priorité aux plus démunis ;
- un grand nombre d'innovations publiques et privées actuellement en cours.

Ainsi fondées les recommandations du présent avis doivent faire effectivement avancer de véritables solutions cohérentes, globales et prospectives.

Des initiatives existent déjà et doivent être développées, des réformes sont en cours et doivent être poursuivies.

Compte tenu de l'importance d'une action conjointe et simultanée dans les différents domaines qui peuvent être à l'origine de précarités conduisant ou maintenant en situation de grande pauvreté, le Conseil économique et social propose dans la perspective d'un plan

national de lutte contre la pauvreté, de réaliser une expérimentation à grande échelle couvrant une dizaine de départements pilotes, dont un département ou territoire d'Outre-mer, et portant simultanément et de façon coordonnée sur les domaines suivants :

- l'éducation ;
- le logement ;
- la santé ;
- l'emploi et la formation.

La mise en œuvre d'une telle expérimentation implique que dans les départements en question, les personnes en situation de grande pauvreté puissent bénéficier d'un accompagnement social approprié, condition nécessaire à toute insertion et puissent compter sur un plancher de ressources leur permettant de faire face aux besoins essentiels et d'assurer leurs responsabilités familiales et sociales.

Le choix des départements pilotes devrait s'appuyer au maximum sur les réalisations locales déjà existantes notamment dans le cadre du plan gouvernemental instituant récemment des allocations d'insertion.

Cette première étape d'expérimentation devrait se poursuivre sur 3 ans et donner lieu à une évaluation rigoureuse afin de servir de base à une généralisation éventuelle à l'ensemble du territoire.

Le Conseil économique et social souligne que la mise en œuvre des orientations proposées impliquerait à la fois un redéploiement et une meilleure utilisation des moyens financiers existants mais aussi le dégagement de moyens nouveaux qui nécessiterait donc un recours à la solidarité nationale. Car si la logique du partage des compétences entre l'État et les collectivités locales milite en faveur d'une participation indispensable tant matérielle que financière des départements et des communes - ne serait-ce d'ailleurs que par l'incidence que de telles mesures ne manquerait pas d'avoir sur les prestations actuelles notamment d'aide sociale - il n'en demeure pas moins que l'importance des masses financières nécessaires et le caractère expérimental des mesures justifient une contribution conséquente de l'État par un appel à la solidarité nationale<sup>2</sup>.

La société française doit encore progresser vers une société des droits de l'homme où les droits civils et politiques mais aussi les droits économiques, sociaux et culturels soient de mieux en mieux respectés. Les dispositions proposées représentent un nouveau tremplin dans cette direction, à condition néanmoins d'en surveiller l'efficacité et de prévenir les dérapages toujours possibles.

---

2 Un amendement déposé par le groupe de la CGT a été rejeté au scrutin public par 136 voix contre 28 et 16 abstentions ; il était ainsi rédigé : dans cet alinéa 4<sup>e</sup> ligne, supprimer : « qui nécessiterait donc un recours à la solidarité nationale » et dernière ligne, rédiger comme suit après « de l'État » : « par un prélèvement sur les revenus financiers et les grands patrimoines ». (Voir le résultat de ce scrutin en annexe : scrutin n° 3.)

# Propositions

Les propositions de caractère général ou expérimental qui suivent sont présentées par domaine d'intervention des pouvoirs publics. Cependant leur efficacité en termes de promotion sociale dépendra à la fois :

- d'une cohérence d'ensemble des actions et des étapes qui seront proposées ;
- d'une mise en oeuvre associant les échelons nationaux et locaux, y compris en matière de financement ;
- d'une coordination des différents intervenants et à cet égard, le Conseil économique et social regrette l'abrogation de l'article 1 de la loi du 6 janvier 1986 instituant des conseils départementaux de développement social.

## ■ **Connaître, programmer, évaluer**

### •• Réaliser un premier bilan et l'actualiser

1. Dans le prolongement des travaux de l'INSEE (notamment l'enquête sur les « situations défavorisées ») il apparaît urgent de réaliser un premier bilan mesurant l'ampleur et la nature des situations de grande pauvreté et de précarité.
  2. Ce bilan nécessiterait une mise à jour périodique, par exemple tous les cinq ans.
    - dans cette perspective, les observatoires régionaux (INSEE, santé...) pourraient fournir des informations statistiques mais aussi plus qualitatives permettant d'identifier les risques encourus (cumul de précarités...) et de connaître la réalité des situations vécues sur le terrain.
    - il conviendrait par ailleurs d'améliorer les enquêtes nationales (tel le recensement) par une « enquête pivot » sur la France entière ; celle-ci répondrait aux trois objectifs suivants :
- Apprécier dans quelle mesure les enquêtes menées auprès de l'ensemble des ménages prennent en compte les populations les plus défavorisées.
  - Mesurer les écarts entre les ayants droit répertoriés par les administrations et ceux qui ne le sont pas.
  - Poser des questions plus adaptées à la vie des populations concernées.

### •• Mettre en place un dispositif de programmation et d'évaluation

Dans le but de progresser vers la disparition des situations de grande pauvreté il appartient à l'État d'établir un plan d'action cohérent impliquant des dispositions à prendre simultanément dans tous les domaines concernés. Le Conseil économique et social



considère une telle programmation nécessaire pour que ces dispositions se complètent et se renforcent mutuellement, dès le départ, pour qu'elles aient des effets durables et démultiplicateurs. À cet effet il importe que se développe réellement une pratique, à tous niveaux, de programmation et d'évaluation de l'action.

## ■ **Considérer la lutte contre l'exclusion sociale comme une priorité nationale**

Le Conseil recommande que la collectivité nationale prenne en compte les intérêts des populations les plus défavorisées, tant au plan individuel que familial et social.

### •• L'amélioration de l'information et la mise en œuvre des solidarités nationales

Notre assemblée estime nécessaire d'améliorer l'information notamment à travers les media de l'ensemble de la population et en particulier de la jeunesse sur la nature et l'ampleur des situations de précarité et de grande pauvreté et sur les mécanismes qui y conduisent, afin de mobiliser plus largement à leur égard les connaissances et savoir-faire, ainsi que les capacités de solidarités.

#### Vers une coopération intérieure

Pour se former aux solidarités, le Conseil propose également au sein du service national de donner la possibilité aux jeunes qui le désirent d'être affectés auprès d'organismes publics ou d'associations qui mettent en œuvre des actions d'entraide et de formation en collaboration avec les populations en très grande difficulté. Il conviendrait de veiller à ce que ces affectations ne portent pas préjudice à des travailleurs salariés notamment ceux du secteur social.

#### Sensibiliser à la compréhension de la vie des plus défavorisés

Il s'agirait de permettre aux élèves, dès l'école primaire, et aux étudiants, d'apprendre à mieux connaître les réalités de la pauvreté à travers l'éducation aux droits de l'homme, et d'acquérir une aptitude au dialogue et à l'action avec les plus démunis. À cet égard, les initiatives locales de partage des savoirs et des savoir-faire méritent d'être encouragées. Pour susciter de telles actions le recours aux média est indispensable.

Une sensibilisation particulière devrait concerner les disciplines préparant à des responsabilités publiques et à des professions telles que l'enseignement, la médecine, la justice, la police, les personnels communaux, le journalisme ou encore la direction ou la représentation du personnel, les services d'orientation de l'armée...

### •• Reconnaître les plus démunis comme partenaires

Le partenariat est une condition nécessaire au développement de toute population, mais les plus démunis n'en ont pas la pratique ; il dépend de la volonté des élus et des principaux acteurs de la vie sociale de créer les conditions de leur participation. C'est dans la mesure où ceux-ci prendront les moyens de les informer, de recueillir leurs avis et d'en tenir compte que les plus démunis pourront exercer leur citoyenneté, c'est-à-dire

assumer leurs obligations et être reconnus comme sujets de droit, ce qui les amènerait à exercer par eux-mêmes les responsabilités qui leur incombent.

La responsabilité des pouvoirs publics

La population concernée rencontre de réelles difficultés pour s'exprimer et s'organiser ; aussi les pouvoirs publics devraient soutenir les efforts des associations qui l'accompagnent pour qu'elle s'insère ou se réinsère dans les circuits de tous.

Ils devraient le faire :

- en simplifiant les formulaires à remplir et/ou en utilisant des moyens modernes pour les rendre lisibles par tous ;
- en subventionnant les actions d'aide à l'expression et à l'insertion des personnes les plus démunies, entreprises par des équipes de travailleurs sociaux ou des associations proches de la vie quotidienne de ces populations ;
- en permettant à ces nouvelles cellules associatives locales et aux mouvements associatifs qui accompagnent ces familles dans leur réinsertion d'être représentés au sein d'un certain nombre d'instances consultatives ;
- en développant les structures de concertation au sein des ministères concernés.

La responsabilité des associations d'intérêt général

Les associations qui ont vocation à défendre les intérêts communs d'un grand nombre de citoyens, devraient pouvoir déployer une activité plus intense pour sensibiliser la population démunie concernée par leur projet. D'autre part, bon nombre d'associations dans le cadre d'une action sociale et socio-éducative, jouent un rôle tout à la fois préventif, curatif et promotionnel dans la lutte contre la pauvreté.

Des cycles de formation destinés aux cadres permanents et aux responsables élus de ces associations pourraient se développer, notamment avec le soutien du Fonds national de développement de la vie associative et d'autres organismes sociaux concernés ; pour atteindre cet objectif, ce fonds doit être doté en conséquence.

Il s'agirait pour eux d'apprendre à connaître la population démunie et sans participation associative, de mettre ses intérêts au rang des priorités de leur association, et de rechercher comment elle pourrait à son tour se mobiliser, avec leur aide et soutien, pour la défense des intérêts de tous.

## ■ **L'éducation : assurer les apprentissages fondamentaux**

Les difficultés scolaires des enfants sont particulièrement liées à la condition sociale, économique et surtout culturelle de leur milieu de vie. Par ailleurs, l'absence de formation de base suffisante est un des facteurs déterminants d'exclusion du marché du travail. Dans ces conditions le Conseil économique et social considère que l'amélioration de l'accès aux formations de base des enfants issus des milieux les plus défavorisés constitue un des aspects fondamentaux de la lutte contre la grande pauvreté et la précarité économique et sociale.

À cet égard, le rôle de promotion sociale de l'école et tout particulièrement de l'école maternelle doit ici être réaffirmé.

Dans la perspective d'une meilleure prise en compte, dans la politique scolaire, des populations les plus défavorisées le Conseil propose de :

### •• Sensibiliser davantage l'ensemble des personnels enseignants et gestionnaires, à la réalité sociale des plus démunis.

- Cette sensibilisation de tous les personnels est importante dans la mesure où l'on peut trouver des enfants de milieu très défavorisé dans presque chaque école.

Tous les personnels devraient donc bénéficier d'une information sur cette question, dans leur formation initiale et continue.

Une telle information permettrait une meilleure connaissance des milieux très défavorisés mais aussi des actions qui y sont conduites et des diverses possibilités d'interventions.

- Cette sensibilisation favoriserait :
  - une meilleure gestion, plus efficace car mieux ciblée, des moyens matériels et humains existants ;
  - une meilleure utilisation des possibilités législatives et réglementaires actuelles ;
  - un développement des moyens, leur utilisation judicieuse étant mieux garantie ;
  - une plus grande cohérence entre toutes les interventions d'origines diverses ;
  - dans les départements et territoires d'outre-mer, la prise en compte dans l'apprentissage des formations de base des problèmes pédagogiques spécifiques concernant les enfants des milieux défavorisés du fait de la diversité culturelle et linguistique.
- Cette sensibilisation favoriserait une meilleure participation à des actions de lutte contre l'illettrisme des adultes et des jeunes, et de soutien scolaire des enfants qui ont le plus de difficultés à apprendre.

Le Conseil économique et social considère en outre que la lutte contre l'illettrisme des jeunes et des adultes doit être renforcée et dotée de moyens humains et financiers programmés et périodiquement évalués. Il convient de s'assurer que les mères de famille, à cause de leur rôle constaté vis-à-vis de leurs enfants, soient particulièrement associées aux actions menées contre l'illettrisme.

### •• Centrer l'effort sur l'école maternelle

L'école maternelle devrait être au coeur de toutes les interventions concernant la petite enfance.

C'est donc d'abord là qu'il convient :

- d'assurer une bonne communication entre les milieux familiaux les plus démunis et le milieu scolaire ;
- de permettre aux enfants de se préparer aux apprentissages fondamentaux ;
- de coordonner les interventions avec les autres partenaires concernés auprès des parents de ces enfants qui souhaitent se former, s'informer, être aidés...

Les actions mises en œuvre en collaboration avec les parents devraient se développer en s'appuyant :

- sur la reconnaissance de l'importance dès la petite enfance du langage et de la communication dans le développement de la personnalité et l'insertion sociale ;
- sur la constatation qu'un enfant est d'autant plus porté à apprendre que les adultes de son milieu familial sont eux-mêmes sollicités à exercer leur intelligence et à développer leurs aptitudes.

Par des interventions multiples, il conviendrait de favoriser et de préparer l'entrée des enfants à l'école maternelle. Des pré-écoles familiales actuellement expérimentées dont les résultats sont très concluants, devraient être développées.

Toutes les écoles maternelles devraient être pourvues de quelques équipements minima : douches, dortoirs équipés, lingerie, réserve de vêtements...

Les écoles maternelles devraient pouvoir comme l'école primaire bénéficier des expériences des classes transplantées (nature, mer, montagne) et prioritairement des implantations des groupes d'aide psycho-pédagogique.

### •• Poursuivre et prolonger les expériences de zones d'éducation prioritaire et définir des stratégies s'en inspirant

Il conviendrait, dans les départements pilotes, d'identifier afin d'y investir plus et mieux, les zones où la proportion de personnes sans diplôme est la plus forte, ce qui correspond assez généralement à la présence de milieux de grande pauvreté.

Poursuivant les actions entreprises dans les écoles maternelles, les équipes enseignantes de ces zones prioritaires devraient avoir pour mission :

- d'assurer une bonne communication entre les milieux familiaux les plus démunis et le milieu scolaire ;
- de permettre aux enfants de réaliser les apprentissages fondamentaux.

Cela devrait favoriser l'extension de l'intervention de l'école en direction de son environnement, particulièrement familial pour permettre, dans les milieux de grande pauvreté, de :

- veiller à la régularité de la fréquentation scolaire ;
- assurer ou faire assurer le soutien de l'enfant tout au long de sa scolarité, de la façon la plus appropriée à l'enfant (cf. l'expérience des pivots culturels, des bibliothèques de rue, des études dirigées, des cours particuliers gratuits...);
- mettre en contact les familles avec les interlocuteurs compétents (par exemple : les permanences d'accueil information orientation) pour favoriser l'insertion sociale et professionnelle des jeunes à la fin de la scolarité obligatoire.

À l'intérieur de l'école, il serait souhaitable que l'équipe enseignante puisse :

- assurer un apprentissage de la lecture sur plusieurs années pour les enfants qui en ont besoin ;
- évaluer régulièrement la pertinence et l'efficacité de son enseignement auprès des plus défavorisés.

Il est par ailleurs indispensable que l'enseignement spécialisé ait davantage de moyens pour réaliser sa mission de réinsertion.

Dans ces zones, il conviendrait d'accroître et de mieux utiliser les aides financières afin :

- d'augmenter les moyens matériels et financiers des établissements scolaires pour leur permettre :
  - d'initier les élèves, dès l'école primaire, au maniement d'outils, d'instruments et de techniques nouvelles comme l'informatique ;
  - de garantir la gratuité effective des activités scolaires ;
- d'envisager l'extension du bénéfice de bourses d'étude aux enfants des familles les plus défavorisées, dès l'école primaire.

Par des incitations diverses, il faudrait encourager les personnels à travailler durablement dans ces secteurs particulièrement difficiles.

Ces zones devraient bénéficier en priorité d'un soutien pédagogique et social renforcé, qui passe par la constitution d'équipes pédagogiques.

À cet effet, on pourrait notamment :

- y affecter 6 enseignants pour 5 classes ;
- avoir des effectifs de classes appropriés au traitement des difficultés et aux activités déployées ;
- y prévoir des structures de formation pour adultes...

## ■ **Emploi-formation**

Le Conseil économique et social propose que puissent être créées dans les départements pilotes des instances inter-partenaires regroupant des représentants, de l'État, des collectivités locales, des organisations syndicales, des entreprises, des organismes et associations de formation intéressés, afin d'élaborer dans un cadre contractuel des programmes de mise à niveau, de formation et d'accès à l'emploi de travailleurs très défavorisés sans qualification.

Chaque expérimentation devrait tendre à ce que tout adulte (homme ou femme) particulièrement défavorisé et sans diplôme scolaire ni qualification puisse entreprendre une mise à niveau comprenant si nécessaire un apprentissage ou ré-apprentissage de la lecture, de l'écriture, du calcul, et devant conduire à une formation professionnelle au moins du niveau du Certificat d'aptitude professionnelle.

Cela nécessitera un effort d'adaptation pédagogique des organismes de formation concernés qu'il conviendra d'accompagner.

Devraient par ailleurs être recherchées les modalités de mise en place d'un crédit de formation, sous forme par exemple d'un « bon d'insertion ». Un tel bon délivré par l'instance inter-partenaires, permettrait au chômeur sans qualification, une fois embauché ou au personnel non qualifié d'une entreprise d'acquérir une compétence sur son poste de travail.

L'ensemble de ces dispositions pourrait bénéficier en priorité aux personnes ayant souscrit un contrat projet d'insertion dans le cadre de mesures de garantie d'un minimum de ressources, qui seront évoquées ci-après.

Le Conseil économique et social souhaite que se multiplient des mesures préventives au sein des entreprises.

En cas de difficultés, les situations proches de l'illettrisme, le maintien pendant des dizaines d'années dans des emplois non qualifiés obèrent les possibilités de reconversion et de réinsertion.

Le Conseil économique et social propose qu'après avis des comités d'entreprises, des plans de formation adaptés soient mis en œuvre préventivement dans les entreprises concernées pour aboutir à des qualifications négociables sur le marché du travail.

Le Conseil souhaite en outre que la création et le fonctionnement des entreprises intermédiaires et des associations intermédiaires soient soutenus dans la mesure où elles font la preuve de leur efficacité en matière d'insertion sociale des moins qualifiés. Il est par ailleurs indispensable que tous leurs ressortissants bénéficient d'une couverture sociale. En outre, les règles fixées pour la création ou le fonctionnement de ces entreprises et associations ne devraient introduire aucune distorsion préjudiciable aux entreprises exerçant dans le cadre normal des marchés.

Le Conseil souhaite également que l'initiative de « tutorat en entreprise » impulsée par M. Bertrand Schwartz puisse être poursuivie au vu des résultats concluants observés dans les 200 entreprises qui y ont participé. Elles ont en effet recruté des jeunes de très faible niveau et les ont menés aux qualifications nécessaires pour occuper des postes nouvellement créés à la lumière de l'expérience.

Enfin, le Conseil propose que soit étudiée une simplification administrative des déclarations à l'URSSAF pour des activités à temps partiel et à durée déterminée. Certaines dispositions en ce sens de l'arrêté du 24 décembre 1986 concernant les ventes et services à domicile pourraient être retenues.

## ■ *Plancher de ressources*

Notre assemblée souligne le rôle du travail comme source première de revenus et la nécessité dans cette perspective de rechercher les moyens de fournir à tous les conditions d'un emploi adapté aux possibilités de chacun et aux besoins de la vie économique. Elle tient en outre à souligner, en cas de perte d'emploi, l'importance de l'indemnisation du chômage et de ce fait la nécessité de mieux résoudre le problème des « fins de droit » menacés de précarité.

Toutefois, pour faire face aux difficultés temporaires ou durables rencontrées par des personnes ou des familles du fait d'un niveau insuffisant ou de l'absence totale de ressources, le Conseil économique et social souhaite qu'elles puissent compter sur la garantie d'un plancher de ressources élément de sécurité indispensable pour s'engager dans un processus d'insertion.

À cet égard, notre assemblée relève que les mesures gouvernementales récentes instituant des allocations d'insertion vont dans ce sens. Reconnaisant l'avancée qu'elles représentent, elle note cependant que leur portée demeure trop limitée. Le conseil propose la mise en œuvre d'un plancher de ressources selon les principes et les modalités suivants.

## ••• Principes d'élaboration

1. Dans la logique des réformes sur la décentralisation, il conviendrait tout d'abord que l'attribution de ce complément de ressources intervienne au niveau local en associant les différents partenaires contribuant à son financement (État, collectivités locales, organismes sociaux...). C'est de plus une garantie d'efficacité du système et de vigilance quant aux risques d'effets pervers.
2. L'attribution de cette allocation interviendrait sur la base d'un contrat projet d'insertion. Ce contrat projet prévoirait un travail et/ou une formation. L'objectif serait de favoriser à terme l'obtention d'un contrat de travail. Il comprendrait aussi des engagements réciproques de la part des bénéficiaires et des responsables de l'accompagnement social susceptibles de préparer la sortie du dispositif de plancher de ressources.

Il conviendrait toutefois d'envisager avec les partenaires indiqués ci-dessus la possibilité d'attribution de ce dernier dans le cas où un travail ou une formation ne pourraient pas être fournis ; dans tous les cas, il devrait être demandé un effort tenant compte des possibilités de l'intéressé.

## ••• Modalités de mise en œuvre

Le plancher de ressources prendrait la forme d'une allocation mensuelle différentielle qui viendrait compléter jusqu'à un certain seuil les ressources des ménages résidant depuis un certain temps dans le département au moment de la mise en place de l'expérience. Les allocations familiales, les autres allocations à l'enfant et les aides au logement ne seraient pas prises en compte dans son calcul.

Il serait procédé tous les six mois au réexamen de ses conditions d'octroi.

Dans le cadre de l'expérimentation proposée par notre assemblée, le montant du plancher de ressources pourrait être fixé à 2 000 F minimum. Cette allocation pourrait être portée à 3 000 F pour un couple. Elle suivrait l'évolution du SMIC.

Le Conseil économique et social est bien conscient qu'à un tel niveau, ce plancher de ressources n'est qu'un minimum de survie. Ce choix n'est acceptable que dans la mesure où les intéressés bénéficieraient dans les différents domaines de l'existence (logement, santé, emploi-formation, éducation) de soutiens particuliers dont la conjonction dans le cadre des départements pilotes constitue le facteur moteur des mesures de lutte contre la pauvreté proposées dans cet avis.

Le Conseil recommande, dans un second temps, d'envisager une réforme complétant le système actuel de protection sociale, dans le prolongement du rapport de M. Oheix.

L'objectif serait d'assurer progressivement une garantie minimum dans le cadre des diverses branches de protection sociale.

Par ailleurs, dans l'attente d'autres formes plus larges de compensation des charges familiales, il conviendrait de prévoir des aménagements du supplément de revenu familial de telle sorte que toutes les familles tributaires du plancher de ressources puissent en bénéficier. En outre, il serait souhaitable que les caisses d'allocations familiales dans le cadre de leur action sociale soient encouragées à développer leurs interventions en faveur des familles les plus défavorisées.

Enfin le Conseil économique et social observe qu'une prolongation des allocations familiales jusqu'à 18 ans, pour tout enfant non scolarisé restant à charge de ses parents, bénéficierait principalement aux familles défavorisées dont les jeunes sont touchés par le chômage sans pour autant être en formation.

## ■ **Le logement**

### •• Réaffirmer le droit de tous à l'habitat

Le Conseil estime que les exclus de l'accès aux logements sociaux, neufs ou réhabilités, par manque de ressources des intéressés et par insuffisance de l'offre de logements adaptés doivent être considérés comme demandeurs prioritaires. L'importance de l'exclusion dans ce domaine est telle qu'il ne serait pas raisonnable d'espérer une amélioration sensible des conditions de logements des ménages les plus pauvres sans un véritable engagement national pour le droit de tous à l'habitat.

À l'occasion de l'Année internationale pour le logement des sans abris (1987), le Conseil économique et social suggère de stimuler les engagements publics à cet égard notamment dans les départements pilotes.

### •• Assurer un véritable service du public prioritaire

Les demandeurs prioritaires de logement sont les personnes et les familles qui sont sans ressources suffisantes pour se loger ou se reloger par elles-mêmes et qui se trouvent :

- sans aucun logement ou menacées d'expulsion sans relogement ;
- dans des taudis, des habitations insalubres ou de fortune ;
- en surpeuplement chez des parents ou des tiers qu'elles souhaitent quitter ;
- en centre d'hébergement temporaire.

Les besoins de cette population nécessitent des prises de responsabilité et des engagements spécifiques de la part des élus, du gouvernement et des partenaires sociaux et une allocation logement réellement solvabilisatrice.

De nombreuses propositions du rapport sur « Le logement des personnes à faibles ressources » présenté par M. D. Pétrequin et adopté le 28 mai 1986 vont déjà dans le sens souhaité par cette exigence de service du public prioritaire.

#### Les responsabilités nationales

Le Conseil recommande en particulier :

- une relance de la construction de logements sociaux ;
- un élargissement du champ et des moyens d'action des organismes HLM, dont la vocation première est le logement des familles modestes ;
- un réaménagement de certaines aides financières à la personne.



## □ Les responsabilités locales

Le Conseil suggère, dans les départements pilotes, la création d'une commission « solidarité-logement », dans le cadre du comité départemental de l'habitat, à laquelle les demandes prioritaires de logement non satisfaites seraient transmises sans délai.

Ces comités auraient mission de loger les demandeurs prioritaires de logements. Dans ce but, ils gèreraient un Fonds départemental « Solidarité-Logement » évoqué plus loin et assumeraient une triple responsabilité :

### **Pouvoir à la recherche de solutions d'urgence**

- Refuser toute expulsion sans offre de relogement des plus démunis privés de ressources ;
- Mobiliser, avec tous les partenaires, l'ensemble des aides possibles et les compléter si nécessaire pour préserver le maintien dans les lieux du locataire insolvable jusqu'à ce qu'une solution plus satisfaisante ait été trouvée ;
- Assurer, préalablement à une solution durable, un hébergement décent à toute personne ou famille sans logement.

### **Faciliter le maintien des familles défavorisées dans leur logement**

Pour enrayer les processus d'endettement, le Conseil économique et social estime qu'un soutien social des ménages en difficulté devrait être systématiquement organisé, sous diverses formes, pour étudier avec les intéressés les voies possibles du rétablissement de leur équilibre financier et leur faciliter l'octroi de secours et de prêts.

Le Conseil recommande, en outre, la création d'un plus grand nombre de centres de promotion familiale et une extension des aides socio-éducatives liées au logement.

### **Améliorer l'offre de logements**

- Orienter les programmes de construction de logements sociaux et l'affectation des crédits, en fonction du nombre et de la localisation des demandes prioritaires non satisfaites ;
- Utiliser pleinement les réservations HLM pour les demandeurs prioritaires ;
- Aménager en nombre suffisant des emplacements équipés pour recevoir des populations nomades ainsi que des centres d'hébergement avec un réseau d'appartements de suite, permettant de faire face aux besoins de logement temporaire ;
- Encourager et soutenir la passation de conventions permettant aux organismes HLM de louer à des associations des logements dont les occupants peuvent devenir locataires en titre après un temps de probation, ce qui existe déjà dans un certain nombre de départements ;
- Encourager et soutenir l'effort de l'État et des collectivités locales pour rendre habitables et obtenir la mise à disposition à des fins d'habitation du plus grand nombre possible de logements ou de locaux inoccupés ;
- Assurer une priorité aux plus défavorisés dans l'utilisation du patrimoine immobilier public, y compris le patrimoine « dit privé » de municipalités, administrations, organismes publics ;
- Rendre transparentes les conditions d'attribution de ces logements ;

- Mettre fin aux subventions déguisées que représentent les bas loyers dont bénéficient les familles aux revenus élevés qui habitent souvent des logements de standing.

□ Le réaménagement de certaines aides financières à la personne

- a. L'admission légale à l'allocation logement, même en cas d'insalubrité ou surpeuplement, devrait être envisagée à titre dérogatoire et pour une durée limitée lorsqu'il s'agit de demandeurs prioritaires de logement.
- b. Il serait souhaitable que des aides à la personne permettent également l'accès à un logement. À cet effet, le Conseil économique et social suggère la création dans les départements pilotes d'une pré-allocation logement au bénéfice des demandeurs prioritaires déjà définis dont la demande n'aurait pas été satisfaite. Cette pré-allocation de logement serait capitalisée dans le Fonds départemental « Solidarité-Logement ».

Le bénéficiaire pourrait en demander le versement partiel ou total pour couvrir le moment venu, s'il ne dispose pas de ressources suffisantes, les frais de caution et d'entrée dans un nouveau logement, voire pour effectuer des réparations ou des aménagements indispensables.

- c. Dans le prolongement des propositions du rapport de M. Pétrequin précité, le Fonds départemental « Solidarité-Logement », pourrait englober les actuels « Fonds d'aide aux ménages en difficultés temporaires » et « Fonds de caution et de garantie ». Il devrait contribuer à :
  - gérer les pré-allocations de logement ;
  - verser des aides départementales complémentaires exceptionnelles et offrir des garanties financières pour permettre l'accès à un logement, le maintien dans les lieux, la permanence des fournitures d'eau, de gaz, et d'électricité pour les besoins vitaux.

De tels Fonds devraient être alimentés par une dotation de l'État, par l'Aide sociale départementale, par une participation des budgets d'action sociale des caisses de Sécurité sociale. D'autres partenaires locaux pourraient également y apporter leur contribution.

## ■ **La santé : accès de tous aux soins**

Le Conseil considère que l'accès aux soins de toutes les catégories de population doit constituer un objectif prioritaire.

### ••• Généralisation de la couverture des frais de maladie

Notre assemblée souhaite substituer progressivement aux mécanismes d'assistance (aide médicale générale), un système d'assurance permettant aux plus démunis de remplir les conditions d'ouverture des droits aux prestations, à la fois au titre de la couverture de base et au titre de la couverture complémentaire.

Dans le cadre des dispositions de la loi du 2 janvier 1978 relative à la généralisation de la Sécurité sociale, plusieurs dispositions sont à envisager.

1. Pour les personnes sans aucune protection sociale, il conviendrait de développer l'accès à l'assurance personnelle.

2. Pour les personnes qui, de par leur activité professionnelle, relèvent d'un régime obligatoire sans pouvoir en acquitter les cotisations, il conviendrait de prévoir les procédures leur permettant de ne pas perdre leur couverture sociale (prêts d'honneur, délais de paiement...). Le bénéfice de ces procédures ne serait accordé que sur demande expresse des prestataires en difficulté et après un examen attentif de leur situation.
3. Pour les personnes assurées sociales qui ne peuvent assumer seules la prise en charge intégrale des frais de santé qui leur incombent (ticket modérateur, avance des frais, forfait hospitalier, modification des conditions de remboursement à 100 %), le Conseil économique et social souhaite que soient recherchées dans les départements pilotes des solutions permettant l'extension des couvertures complémentaires et des procédures de tiers-payant.

À cet égard, il faudrait s'inspirer d'expérimentations locales, telle celle menée actuellement dans le département de Meurthe-et-Moselle. Conçue sur la base de conventions liant, dans le cadre d'un fonds d'action santé, le Conseil général, une association, la Mutualité et la Caisse primaire d'assurance maladie, cette opération, qui se limite dans un premier temps à la prise en charge des soins dentaires, oculaires et auditifs, devrait permettre d'identifier et de lever les obstacles financiers à l'accès aux soins pour les plus défavorisés.

En tout état de cause, même en l'absence de moyens financiers l'accès aux soins devrait être assuré pour tous, notamment par les établissements hospitaliers participant au service public.

### ••• Le développement de la prévention

- Mieux prendre en compte les situations des plus défavorisés dans les structures existantes

Il incombe aux responsables départementaux de la santé publique de :

- veiller à ce que les observatoires régionaux de santé puissent fournir des informations actualisées sur les populations non ou mal protégées, et sur les causes de ces carences ;
- développer encore davantage l'échange d'informations et d'expériences entre tous les partenaires concernés ;
- assurer dans les formations des professions médicales et para-médicales, la transmission de connaissances utiles à la promotion de la santé dans les milieux les plus pauvres.

Il serait souhaitable, en particulier, que ces responsables départementaux aient le souci de susciter la participation de ces populations, à travers l'action des comités départementaux de promotion de la santé, par exemple en créant dans les quartiers un plus grand nombre de centres d'information santé.

- Développer des actions de prévention en direction des personnes et familles en situation de grande pauvreté ou de précarité économique et sociale

Il apparaît souhaitable à cet égard :

- d'entreprendre périodiquement des campagnes intensives de promotion de la santé en direction des populations les plus démunies ;

- d'inciter toute personne à passer un examen médical périodique gratuit dans la mesure où elle est empêchée de le faire par manque de ressources, et qu'elle ne bénéficie d'aucune autre forme d'examen préventif. Cet objectif pourrait être atteint par le biais de contrats passés avec les CPAM ou les CCAS qui disposent de centres d'examens de santé ;
- de prévoir, dans le cadre de la PMI, un bilan de santé systématique à l'entrée à l'école maternelle.

Dans le cadre de la médecine préventive, le Conseil tient à rappeler l'importance, particulièrement pour les populations les plus défavorisées, des services de santé publique dont les moyens deviennent très insuffisants (Protection maternelle et infantile et surtout médecine scolaire).

## ■ **La promotion individuelle et familiale**

### •• Le rôle du travail social

Sans un accompagnement social efficace toutes les mesures proposées demeureraient sans effet. Leur mise en œuvre pour pallier les différentes causes de précarité économique et sociale ne peut se concevoir sans un effort d'auto-prise en charge par les individus eux-mêmes. Ceci implique un renforcement du rôle du travail social au-delà de l'accompagnement individuel afin :

- de veiller à ce que cet accompagnement se situe dans un ensemble coordonné d'interventions ;
- de parvenir le plus rapidement possible à une réintégration dans les circuits ouverts à tous.

Dans cette perspective les travailleurs sociaux pourraient ainsi davantage remplir auprès des plus démunis leur rôle de conseil, d'animation et de coordination.

Il conviendrait donc de renforcer la formation des travailleurs sociaux dans le sens d'une meilleure connaissance à la fois des milieux de grande pauvreté et des moyens et collaborations à mobiliser avec eux.

Aussi serait-il souhaitable que des travailleurs sociaux confrontés à ces situations de grande pauvreté puissent au cours de stages de recyclage professionnel être orientés vers ce rôle d'animateurs-garants du droit des plus démunis à un accompagnement social.

Il faudrait également soutenir les efforts des CCAS pour connaître et étendre les initiatives de terrain qui suscitent une promotion individuelle et sociale des plus démunis.

Enfin, le Conseil économique et social souligne le rôle important d'accompagnement social et de suivi de l'éducation surveillée pour la prévention de la délinquance.

### •• L'assistance juridique et judiciaire

Afin de faciliter l'accès à la justice des populations en situation de grande pauvreté, le Conseil économique et social considère que certaines mesures devraient être prises à leur intention en matière d'aide judiciaire et d'action civile.

## □ Pour une aide judiciaire améliorée

Les modalités d'obtention de l'aide judiciaire devraient être assouplies pour garantir les conseils juridiques et les moyens de défense appropriés à ceux qui ont le plus besoin d'une assistance technique.

- L'instruction des demandes d'aide judiciaire devrait être accélérée et le justiciable devrait avoir une possibilité de recours direct en cas de rejet ou d'admission partielle par le bureau d'aide judiciaire ;
- Le contrôle *a priori* du bien-fondé des procédures à engager devrait être supprimé ; l'aide judiciaire provisoire devrait être accordée automatiquement lorsqu'il y a urgence et que sont en jeu des intérêts vitaux (moyens d'existence, domicile, famille, travail, liberté, sécurité sociale) ;
- L'aide judiciaire pourrait être étendue, comme cela existe déjà dans certaines communes, en dehors de tout procès, à des consultations juridiques approfondies auprès de professionnels ;
- Le principe du libre choix de son défenseur par le bénéficiaire de l'aide judiciaire a été consacré par la loi du 31 décembre 1982, il devrait être étendu au procès pénal, dans le cadre de la commission d'office, dont il conviendrait d'augmenter la rémunération.

## □ Pour un accès à l'action civile

Lorsqu'elles sont victimes de mesures arbitraires ou de voies de fait, les personnes très démunies doivent disposer de l'information et des moyens suffisants pour se constituer elles-mêmes partie civile afin de développer leur conscience d'être dans leur droit et d'avoir un recours quelconque possible. Des associations solidaires des populations les plus défavorisées devraient donc pouvoir se constituer partie civile.

## ••• La défense de l'intégrité familiale

Compte tenu du rôle fondamental de la cellule familiale dans la constitution de la personnalité et le développement de la socialisation, ainsi que comme lieu par excellence de la sécurité d'existence, il conviendrait, dans toute la mesure du possible d'éviter son éclatement en milieu de grande pauvreté afin de préserver au maximum les solidarités élémentaires les plus nécessaires.

Ainsi, il serait notamment souhaitable que dans le cadre des missions qui leur incombent, les instances chargées de la protection de l'enfance et de la famille (aide sociale

à l'enfance, éducation surveillée, action éducative en milieu ouvert, juge des enfants, caisses d'allocations familiales, services de tutelle aux prestations sociales...) puissent :

- permettre aux parents de se faire assister, voire représenter, par une personne de leur choix dans tout dialogue avec ces instances, dès lors qu'il s'agit de leurs relations avec leurs enfants, à l'instar de ce qui est prévu par la loi du 6 juin 1984 dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance ;
- permettre aux parents de se prononcer sur le choix de la personne ou de l'institution susceptible d'accueillir temporairement un ou plusieurs de leurs enfants lorsque cela s'avère opportun, de telle sorte que les conditions du placement respectent et sauvegardent leurs liens affectifs (sentiment de confiance, droit de visite...).

Ils devraient en outre pouvoir conserver, durant toute la durée du placement, une part des allocations familiales acquises du fait des enfants concernés, sans que cela dépende d'une décision judiciaire ou administrative. Une telle disposition leur permettrait d'assumer financièrement les frais supplémentaires occasionnés par les visites aux enfants ou par leur accueil pendant les week-ends et les temps de vacances ;

- permettre aux parents d'exercer leurs responsabilités, en bénéficiant sur leur demande d'un accompagnement lorsqu'il s'agit de préparer activement le retour de leurs enfants placés ou dès qu'ils en ressentent le besoin sans attendre que soit rendue inévitable une mesure de placement. Les parents doivent, en effet, pouvoir compter sur une coresponsabilité de la part de la société dans leur tâche d'éducation. Cela pourrait se traduire par une extension des services de l'Action éducative en milieu ouvert (AEMO) rendus encore plus accessibles aux familles en difficulté.

Par ailleurs, il apparaît souhaitable que les responsables locaux concernés par le développement et la promotion de la vie familiale favorisent dans leur département la création et le fonctionnement de centres de promotion familiale et de maisons familiales de vacances véritablement accessibles à toute famille en situation de grande difficulté, même en dehors des périodes de congé habituelles.

En ce qui concerne les départements et territoires d'Outre-mer où les situations de grande pauvreté et de précarité sont particulièrement répandues, le Conseil recommande que soient recherchées les modalités d'application des mesures proposées dans le présent avis. Il rappelle les propositions formulées dans son avis du 24 septembre 1986. Il souligne l'effort particulier qu'il conviendrait de faire pour disposer de données chiffrées sur la grande pauvreté et la précarité dans ces départements d'Outre-mer.

# Conclusion

**La plupart des propositions qui viennent d'être avancées s'inscrivent dans le cadre de politiques sectorielles correspondant aux grandes subdivisions de l'action administrative. Elles partent de la constatation que les instances qui mettent en application ces politiques (éducation, emploi, logement, santé, etc.) sont les mieux placées pour détecter les exclusions dans leur domaine d'intervention et pour y apporter de réelles solutions. Les organes qui conduisent effectivement les politiques sectorielles peuvent ainsi mettre en place, dans chacun des domaines de vie les plus importants, des dispositifs de résistance à la grande pauvreté et à l'exclusion.**

Il est clair toutefois qu'il s'agit d'enrayer la grande pauvreté et la paupérisation caractérisées par des cumuls de précarités dans plusieurs domaines. Aussi les politiques à mettre en œuvre doivent obéir à une cohérence d'ensemble. Elles doivent porter leurs effets simultanément et durablement, dans l'ensemble des domaines concernés, pour aboutir effectivement à un résultat global.

À cet égard, le Conseil économique et social insiste particulièrement sur la nécessité d'une étroite collaboration entre les différents partenaires engagés dans la lutte contre la pauvreté (état, collectivités locales, associations, organismes sociaux...) tant au niveau local que national pour assurer une bonne coordination des interventions.

Notre assemblée souhaite en conséquence la création d'une instance de coordination interministérielle, placée auprès du Premier ministre, qui serait chargée de l'animation, de la coordination, du suivi, et de l'évaluation des mesures expérimentales proposées dans cet avis.

Au terme de ces expérimentations et de leur évaluation, des mesures nouvelles d'ordre législatif (loi d'orientation, lois de programmation...) ou réglementaire selon les cas devraient être prises pour permettre un traitement global et permanent de la pauvreté et de la précarité économique et sociale.

Seraient alors ainsi réunies les conditions propres à permettre :

- à ceux qui sont dans la grande pauvreté d'en sortir véritablement ;
- à ceux qui sont en voie de paupérisation de ne pas y tomber ;
- aux uns et aux autres d'en être durablement préservés grâce à une conception plus exigeante de la solidarité de la part d'un nombre croissant de citoyens.

Il s'agit là d'une nouvelle étape sur la voie d'un développement plus solidaire au sein de notre société conférant à la lutte contre la grande pauvreté et l'exclusion sociale le caractère d'une priorité nationale engageant le pays tout entier. À ce titre, l'application des mesures proposées constitue un objectif auquel tous les défenseurs des droits de l'homme devraient s'attacher.

# Scrutins

## SCRUTIN N° 1

### sur l'ensemble du projet d'avis

Nombre de votants : ..... 194

Ont voté pour: ..... 154

Ont voté contre : ..... 0

Se sont abstenus : ..... 40

**Le Conseil économique et social a adopté.**

### Ont voté pour : 154

CFDT	M. Autexier, Mme Beauville, MM. Billon, Gauzelin, Hureau, Le Boterff, Jean-René Masson, Mme Milhomme, MM. Murcier, Rabardel, Mlle Raïga, MM. Respaud, Rousselot, Mme Scavennec, MM. Trogrlic, Vergnolle.
CGT-FO	Mme Adenis, MM. Bernard, Bolut, Bouchet, Jenet, Lalonde, Lepresle, Lequoy, Marçot, Mertz, Paris, Robert, Roulet.
CFE-CGC	MM. Bordes-Pagès, Cros, Flattet, Mandinaud, Marchelli, Menu, de Santis.
CFTC	MM. Bornard, Bergamini, Gruat, Mme Lingelser, MM. Etienne Simon, Veysière.
FEN	MM. Baunay, Paul Faure, Mme Laroche-Brion, M. Simbron.
UNAF	MM. Bichot, Burnel, de Crépy, Duffaure, Frahier, Jacquet, Mme Marotte, MM. Maurice, Niol.
Agriculture	MM. de Bretteville, de Caffarelli, Castaing, Chatellier, Mme Chezalviel, MM. Collaudin, Cormorèche, Devienne, Douroux, Fauconnet, Garinois, Guézou, Guyau, Laur, Meinrad, Munet, Perrin, Perromat, Rago, Rigaud, Steib, Teysseidou.
Départements et territoires d'Outre-mer	MM. Crusol, Jarnac, Lutui.
Entreprises privées	MM. Bocquet, Rebuffel.
Entreprises publiques	MM. Aubert, Calandra, Escande, Matteoli, Renon, Ruault, Vélitchkovitch.



Artisanat.	MM. Cabut, Della-Chiesa, Duport, Goguet, Letertre, Léon, Martel, Paquet.
Personnalités qualifiées	MM. Aicardi, Andrieu, Arrighi de Casanova, Bourbon, Buard, Chaigneau, Delarue, Delouvrier, Mme Franck, MM. Girard, Huntzinger, Mme Iff, MM. Langlade-Demoyen, Le Vern, Luchaire, Machizaud, Magaud, Méraud, Moatti, Oudot, Mme Parent, MM. Poujade, Renouvin, Rosius, Schapira, Schmit, Schwartz, Steg, Mme Sullerot, MM. Teillac, Trigano, Vignau, Wresinski.
Coopération	MM. Chambaud, Chevalier, Duchalais, Espagne, Gaudinat, Hallot, Lacroix, Morel, Régis.
Représentants des Français de l'étranger, de l'épargne et du logement	MM. Carasso, Courbey, Delmon.
Associations	Mme Cheroutre, MM. Davezac, Guénée, Paillou, Théry.
Professions libérales	MM. Beaupère, Salmon, Talandier.
Mutualité	MM. Optat, Salanne, Teulade, Vattier.

### Se sont abstenus : 40

CGT	MM. Alezard, Bauduret, Mme Brovelli, MM. Calvetti, Caussé, Chollier, Desmaison, Le Duigou, Madiou, Magniadas, Obadia, Parrot, Scat, Mmes Rey, Scipion, M. Stoquert.
Agriculture	M. Mineau
Entreprises privées	MM. Bernasconi, Bizard, Brunet, Chesnaud, Chotard, Clément, Dermagne, Fabre, Flornoy, Gattaz, Gauthier, Giral, Lagane, Lanusse-Croussé, Le Baud, Netter, Nocturne, Parrotin, Pinet, Salvanès.
Entreprises publiques	M. Quin.
Personnalités qualifiées	M. Herzog.
Représentants des Français de l'étranger, de l'épargne et du logement	M. Pétri-Guasco.

## SCRUTIN N° 2

### sur un amendement proposant une action sur les déterminants économiques et sociaux de la pauvreté

Nombre de votants ..... 180

Ont voté pour..... 46

Ont voté contre..... 112

Se sont abstenus ..... 22

**Le Conseil économique et social n'a pas adopté.**

### Ont voté pour : 46

CGT	MM. Alezard, Bauduret, Mme Brovelli, MM. Calvetti, Caussé, Chollier, Desmaison, Le Duigou, Madiou, Magniadas, Obadia, Parrot, Scat, Mmes Rey, Scipion, M. Stoquert.
CFTC	MM. Bornard, Bergamini, Gruat, Mme Lingelser, MM. Étienne Simon, Veyssière.
FEN	MM. Baunay, Paul Faure, Mme Laroche-Brion, M. Simbron.
Agriculture	M. Mineau.
Départements et territoires d'outre-mer	MM. Crusol, Jarnac, Lutui.
Entreprises publiques	M. Quin.
Personnalités qualifiées	MM. Buard, Chaigneau, Delarue, Delouvrier, Mme Franck, MM. Girard, Herzog, Huntzinger, Mme Iff, MM. Le Vern, Moatti, Mme Parent, MM. Renouvin, Vignau, Wresinski.

### Ont voté contre : 112

CFDT	M. Autexier, Mme Beauville, MM. Billon, Gauzelin, Hureau, Le Boterff, Jean-René Masson, Mme Milhomme, MM. Murcier, Rabardel, Mlle Raïga, MM. Respaud, Rousselot, Mme Scavennec, MM. Trogrlic, Vergnolle.
CFE-CGC.	MM. Bordes-Pagès, Cros, Flattet, Mandinaud, Marchelli, Menu, de Santis.

UNAF	MM. Bichot, Burnel, de Crépy, Duffaure, Frahier, Jacquet, Mme Marotte, MM. Maurize, Niol.
Agriculture	MM. de Bretteville, de Caffarelli, Castaing, Mme Chezalviel, MM. Collaudin, Cormorèche, Devienne, Douroux, Fauconnet, Garinois, Guézou, Guyau, Laur, Meinrad, Munet, Perrin, Perromat, Rigaud, Steib, Teysseidou.
Entreprises privées	MM. Bernasconi, Bizard, Bocquet, Brunet, Chesnaud, Chotard, Clément, Dermagne, Fabre, Flornoy, Gattaz, Gauthier, Giral, Lagane, LanusseCroussé, Le Baud, Netter, Nocturne, Parrotin, Pinet, Rebuffel, Salvanès.
Entreprises publiques	M. Matteoli.
Artisanat	MM. Cabut, Della-Chiesa, Duport, Goguet, Letertre, Léon, Martel, Paquet.
Personnalités qualifiées	MM. Aicardi, Andrieu, Arrighi de Casanova, Bourbon, Langlade-Demoyen, Machizaud, Méraud, Oudot, Poujade, Schwartz.
Coopération	MM. Chambaud, Chevalier, Duchalais, Espagne, Gaudinat, Hallot, Lacroix, Mord, Régis.
Représentants des Français de l'étranger, de l'épargne et du logement	M. Pétri-Guasco.
Associations	Mme Cheroutre, MM. Davezac, Guénée, Paillou, Théry.
Mutualité	MM. Optat, Salanne, Teulade, Vattier.

### Se sont abstenus : 22

CGT-FO	Mme Adenis, MM. Bernard, Bolut, Bouchet, Jenet, Lalonde, Lepresle, Lequoy, Marçot, Mertz, Paris, Robert, Roulet.
Personnalités qualifiées	MM. Luchaire, Magaud, Rosius, Schmit, Steg, Teillac, Trigano.
Représentants des Français de l'étranger, de l'épargne et du logement	M. Courbey.
Professions libérales	M. Salmon.

### SCRUTIN N° 3

#### Sur un amendement tendant à asseoir le financement des mesures proposées sur un prélèvement sur les revenus financiers et les grands patrimoines.

Nombre de votants .....	180
Ont voté pour .....	28
Ont voté contre.....	136
Se sont abstenus .....	16

**Le Conseil économique et social n'a pas adopté.**

#### Ont voté pour : 28

CGT	MM. Alezard, Bauduret, Mme Brovelli, MM. Calvetti, Caussé, Chollier, Desmaison, Le Duigou, Madieu, Magniadas, Obadia, Parrot, Scat, Mmes Rey, Scipion, M. Stoquert.
Agriculture	MM. Chatellier, Mineau.
Départements et territoires d'outre-mer.	M. Jarnac.
Entreprises publiques	M. Quin.
Personnalités qualifiées	M. Herzog, Mme Iff, M. Luchaire, Mme Parent, MM. Renouvin, Schapira.
Coopération	M. Régis.
Représentants des Français de l'étranger, de l'épargne et du logement	M. Carasso.

#### Ont voté contre : 136

CFDT	M. Autexier, Mme Beauville, MM. Billon, Gauzelin, Hureau, Le Boterff, Jean-René Masson, Mme Milhomme, MM. Murcier, Rabardel, Mlle Raïga, MM. Respaud, Rousselot, Mme Scavennec, MM. Trogrlic, Vergnolle.
CGT-FO	Mme Adenis, MM. Bernard, Bolut, Bouchet, Jenet, Lalonde, Lepresle, Lequoy, Marçot, Mertz, Paris, Robert, Roulet.
CFE-CGC	MM. Bordes-Pagès, Cros, Flattet, Mandinaud, Marchelli, Menu, de Santis.

CFTC	MM. Bornard, Bergamini, Gruat, Mme Lingelser, MM. Étienne Simon, Veyssièrè.
UNAF	MM. Bichot, Burnel, de Crépy, Duffaure, Frahier, Jacquet, Mme Marotte, MM. Maurize, Niol.
Agriculture	MM. de Bretteville, de Caffarelli, Castaing, Mme Chezalviel, MM. Collaudin, Cormorèche, Devienne, Douroux, Fauconnet, Garinois, Guézou, Guyau, Laur, Meinrad, Munet, Perrin, Perromat, Rigaud, Steib, Teysseidou.
Entreprises privées	MM. Bernasconi, Bizard, Bocquet, Brunet, Chesnaud, Chotard, Clément, Dermagne, Fabre, Flornoy, Gattaz, Gauthier, Giral, Lagane, LanusseCroussé, Le Baud, Netter, Nocturne, Parrotin, Pinet, Rebuffel, Salvanès.
Entreprises publiques.	MM. Aubert, Calandra, Escande, Matteoli, Ruault, Vélitchkovitch.
Artisanat	MM. Cabut, Della-Chiesa, Duport, Goguet, Letertre, Léon, Martel, Paquet.
Personnalités qualifiées	MM. Aicardi, Andrieu, Arrighi de Casanova, Bourbon, Delouvrier, Langlade-Demoyen, Machizaud, Méraud, Oudot, Poujade, Schwartz.
Coopération	MM. Chambaud, Chevalier, Gaudinat, Hallot, Lacroix, Morel.
Représentants des Français de l'étranger, de l'épargne et du logement	MM. Courbey, Pétri-Guasco.
Associations	Mme Chéroutre, MM. Davezac, Guénée, Paillou, Théry.
Professions libérales	M. Salmon.
Mutualité	MM. Optat, Salanne, Teulade, Vattier.

### Se sont abstenus : 16

Groupe de la FEN	MM. Baunay, Paul Faure, Mme Laroche-Brion, M. Simbron.
Groupe des départements et territoires d'outre-mer	MM. Crusol, Lutui.
Groupe des personnalités qualifiées	MM. Buard, Chaigneau, Delarue, Mme Franck, MM. Girard, Huntzinger, Le Vern, Moatti, Vignau, Wresinski.

# Déclarations des groupes

## Agriculture

Le groupe agricole tient à remercier le Père Wresinski. Par sa connaissance du Quart Monde le rapporteur a exprimé ici l'opinion de populations effectivement absentes des nombreuses institutions de notre société ; son expérience fut le ferment de discussions, certes difficiles, mais soucieuses également de formuler des solutions précises et concrètes.

- Trois remarques nous semblent devoir compléter le rapport.

En premier lieu, il nous semble important d'être conscient de l'aggravation des précarités avec l'exode rural, tant l'anonymat des villes vient gommer les solidarités de village.

En second lieu, nous regrettons la timidité des propositions sur la défense de l'intégrité familiale. En effet, nous sommes convaincus que l'unité familiale est un élément de cohésion sociale fondamental, un ferment de solidarité de notre société.

Enfin, soucieux de préparer l'avenir, nous tenons à marquer notre inquiétude devant un constat préoccupant : les jeunes maîtrisent mal la lecture et l'écriture, 7 % de chaque classe d'âge, nous dit l'avis. Ceci est particulièrement préoccupant dans une société développée, où l'on insiste sur la qualification des emplois.

- Quant au fond de cet avis, la crise révèle un nombre croissant de situations de précarité dans le travail, la santé, l'éducation... Le constat du nombre des chômeurs en fin de droit,

des malades sans couverture sociale, du nombre de jeunes ne sachant pas lire et écrire - en France - ne peut être nié. Il marque l'utilité d'améliorer les systèmes existants dans notre société et l'avis formule de nombreuses propositions dans ce sens.

Toutefois, le groupe agricole aurait souhaité qu'on insistât davantage sur les populations en situation de grande pauvreté, c'est-à-dire ces populations qui se trouvent en marge de tous nos systèmes sociaux dans des situations de marginalisation qui tendent à se pérenniser. Nous sommes convaincus que pour rétablir le lien entre ces populations et notre société, il faut développer des moyens exceptionnels, avant même de prétendre les faire pleinement participer aux systèmes sociaux.

Les discussions en section ont rappelé cette réalité. En effet, essayer d'intégrer d'emblée certaines personnes dans notre société est parfois voué à l'échec, parce que ces personnes sont trop éloignées de ses règles et habitudes ; des mesures spécifiques sont alors préférables. Des expériences en matière d'éducation, en matière de santé l'ont montré. Alors pour ces populations, il faut mettre en œuvre des solutions exceptionnelles, c'est-à-dire des mesures tout à fait spécifiques qui ne se résument pas à une politique générale d'amplification des droits sociaux. Ce dernier point est fondamental aux yeux du groupe agricole.

Un des grands mérites du rapport préparatoire au présent avis est d'avoir abordé le problème de la grande pauvreté dans sa globalité. Une telle approche, qui doit beaucoup à la personnalité du rapporteur et à sa connaissance concrète de cette question, a permis de déboucher sur une proposition présentant un programme d'ensemble de lutte contre la grande pauvreté.

Au vu du constat et de l'analyse établis par le Conseil économique et social, il apparaît en effet que l'efficacité d'un traitement de la pauvreté passe par la mise en œuvre de politiques dans plusieurs domaines où se manifestent les principales précarités qui affectent les populations concernées par la saisine. Il s'agit de l'éducation, de l'emploi, de l'habitat, de la santé, des ressources financières et des droits attachés aux personnes et aux familles.

Il importe que ces politiques soient menées simultanément et de manière cohérente et durable. C'est pourquoi la création d'une instance de coordination interministérielle s'avère indispensable.

Le premier temps de la démarche, entrepris dans un contexte expérimental, apparaît également sage. Une telle procédure devrait permettre, à terme, de définir un plan d'ensemble d'ampleur nationale dont l'orientation, la programmation et la matérialisation pourraient être énoncées dans le cadre de textes juridiques.

Ainsi seraient clairement affirmés les devoirs de solidarité de notre société à tous ses échelons : État, collectivités locales, associations d'entraide, organismes sociaux, citoyens.

En accord avec les solutions proposées dans l'avis comme avec leurs modalités de mise en œuvre, les membres du groupe de l'artisanat ont voté favorablement.

## Associations

Le groupe des associations approuve les orientations et les propositions du rapport et de l'avis présentés par le Père Joseph Wresinski au nom de la section des affaires sociales.

Le rapport insiste sur le fait que la pauvreté ne peut pas être approchée qu'en termes quantitatifs, mais doit être perçue comme le résultat d'une accumulation de précarités, d'insécurité dans plusieurs domaines de l'existence : domaines économique, social et culturel. Il fait apparaître la grande pauvreté comme l'aboutissement d'un processus qui s'étale parfois sur plusieurs générations et qui s'achève sur une situation bloquée dont on hérite. Mais ce processus peut aujourd'hui se déclencher brutalement et s'accélérer rapidement, - comme en témoignent les nouveaux pauvres - dans une société qui demeure une des plus

développées et plus riches du monde. Parmi les causes de ces enchaînements, le chômage occupe une place de premier rang, mais la mobilité géographique et l'évolution des mœurs y ont aussi leur part. Mais l'approche de ces phénomènes demeure encore très insuffisante. Aussi tenons-nous à souligner toute l'importance que nous accordons à l'effort de connaissance que l'avis place en tête de ses propositions.

Par ailleurs, ces propositions ont le double mérite d'épouser les différentes dimensions des problèmes de la grande pauvreté et, tout en faisant leur part aux urgences qui s'y révèlent, de se préoccuper de ce qui se passe à l'amont de la grande pauvreté et ce qui pourrait se passer à l'aval. Ce n'est qu'à cette condition qu'on se donnera des chances de traiter la grande pauvreté, non pas comme un état dans

lequel on est enlisé, mais comme un mauvais passage dont il faut sortir. Tel est le cas de nombreuses associations qui mènent une action tout à la fois préventive, curative et promotionnelle de lutte contre la pauvreté. Et cela en assumant des fonctions de médiation de types divers : médiation entre l'éducation, la formation et l'emploi, entre un hébergement provisoire et un habitat normal, entre un milieu assisté et un milieu ordinaire de vie. Encore faut-il que les conditions dans lesquelles sont exercées ces fonctions n'aillent pas à l'encontre du but recherché en permettant des situations transitoires ou en amputant gravement les droits sociaux de ceux qui y sont impliqués. Nous faisons ici tout particulièrement allusion aux associations intermédiaires qui sont en train de se mettre en place et au problème de la

protection sociale des ressortissants de ces associations.

Ceci nous amène à nous interroger très fortement sur l'effort de solidarité dans lequel s'inscrira cette action associative et plus largement l'action de lutte contre la pauvreté. Il n'est pas pensable que les mesures d'urgence qui seront prises le soient dans le cadre d'un recul des grandes solidarités collectives et notamment d'une régression globale de la protection sociale.

Seul, au contraire, un meilleur emploi des moyens existants associé à un effort supplémentaire de solidarité permettra de mettre en œuvre les propositions contenues dans le projet d'avis. Propositions auxquelles le groupe des associations donne sa pleine adhésion.

## CFDT

La pauvreté, même aux meilleurs temps de la croissance, n'a pu être totalement résorbée. La crise, le développement et la persistance d'un chômage important et long, la non indemnisation de près d'un million de chômeurs, aggravent cette situation de pauvreté en y rejetant les catégories les plus fragiles.

Une telle situation demande à la fois des réponses aux besoins vitaux les plus immédiats et des actions sur les causes de la grande pauvreté résultante de l'accumulation d'handicaps divers (santé fragile, illettrisme, absence ou faible qualification, chômage, logement insalubre...).

Quatre raisons essentielles amènent la CFDT à voter l'avis :

En ciblant précisément la population concernée - la grande pauvreté -, l'avis fait le choix de l'efficacité et de la solidarité à l'égard des personnes et familles les plus démunies ; sans pour autant ne s'arrêter qu'à celles-là.

Le choix d'une stratégie d'action fondée sur la coordination des divers partenaires sociaux et administratifs, et sur la définition d'interventions globales et cohérentes dans une perspective d'aide, de réinsertion, de formation ou d'emploi. La proposition d'un plancher de ressources, assorti d'un contrat individualisé de réinsertion sociale permet de maintenir le lien emploi/ressources.

L'avis propose une action localisée, mobilisant les énergies, responsabilisant chacun des acteurs, permettant ainsi une appréhension et un traitement plus appropriés de la grande pauvreté, sans exclure pour autant les responsabilités nationales.

La dernière raison est celle d'un choix fait en matière de financement, envisageant le redéploiement des moyens actuels, pas toujours bien utilisés, et le dégagement de moyens nouveaux par la participation de la solidarité.

La CFDT partage la démarche proposée visant à expérimenter dans une



dizaine de départements de telles actions, et à établir ensuite une évaluation. Mais pour résorber durablement la grande pauvreté et permettre la réinsertion des personnes en situation de marginalisation et d'exclusion sociale, l'action pour créer des

emplois, développer de nouvelles activités doit être prioritaire.

La CFDT souligne également l'extrême faiblesse des moyens du plan pauvreté gouvernemental en regard des propositions contenues dans cet avis.

## CFE-CGC

Si la grande pauvreté n'est pas un phénomène récent, le projet d'avis a le grand mérite de lui apporter un éclairage nouveau.

Le groupe de la CFE-CGC est très sensible à la définition juste et pertinente de la grande pauvreté.

Il apprécie la lucidité avec laquelle sont exposés les problèmes à affronter et les moyens à mettre en œuvre pour atténuer, et même résoudre, ce fléau.

Il est en parfait accord avec les domaines d'actions choisis (logement, santé, emploi, formation), et la méthodologie employée (expérimentation limitée dans l'espace et dans le temps).

Le groupe de la CFE-CGC s'associe au dispositif de lutte contre l'exclusion sociale imposant un développement de l'information et un effort centré sur l'éducation et la formation ; les mesures relatives à l'enseignement en école maternelle et les contrats-projets d'insertion rencontrent son acceptation et son appui.

Il approuve l'institution du revenu minimum, mais il le veut adapté à la culture et à la mentalité françaises.

L'accès de tous aux soins doit faire impérativement l'objet d'une mesure, aussi le groupe de la CFE-CGC appuie les différentes dispositions envisagées dans le cadre de la loi du 2 juillet 1978 sur la généralisation de la Sécurité sociale. De même, la recherche d'un logement décent pour tous doit devenir une priorité.

Ces différentes missions imposent la responsabilité des pouvoirs publics et le groupe se joint à la demande de leur prise en charge par une instance interministérielle, mais il n'oublie pas pour autant le rôle primordial de l'initiative privée. Considérer les plus défavorisés comme des citoyens à part entière en leur offrant les moyens d'accéder à la dignité humaine, c'est un objectif auquel adhère la CFE-CGC qui a voté le projet d'avis.

## CFTC

On peut se réjouir que l'opinion publique, les médias, les responsables politiques, soient davantage sensibilisés à l'existence de la pauvreté. Mais les actions mises en œuvre risquent de ne pas profiter toujours aux plus pauvres. Parfois aussi, elles peuvent laisser croire que tout le monde en profite, alors même qu'elles en écartent certains, sous prétexte qu'ils ne remplissent pas tous les critères exigés (de résidence, par exemple).

La CFTC a toujours été particulièrement attachée à répondre aux besoins des catégories défavorisées. La généralisation des systèmes de protection sociale ou de l'indemnisation du chômage, de même que l'instauration dans ces systèmes de minima de prestations, ont permis de préserver de larges couches de population de la grande pauvreté. C'est dire au passage l'importance essentielle de leur sauvegarde et de leur pérennisation. En outre, les fonds d'action sanitaire et sociale

sont consacrés à faire face à des situations qui ne rentrent pas dans le cadre strict des réglementations.

Le projet d'avis exprime le souhait de voir se développer les pré-écoles familiales, les pivots culturels, les bibliothèques de rues, les cours particuliers gratuits, nous ne pouvons qu'appuyer très fortement cette demande. Ayant eu l'occasion de travailler sur le terrain avec les équipes assurant ce soutien d'enfants en difficulté, nous avons pu apprécier leur efficacité.

Le groupe CFTC a déjà pris position lors du rapport de M. Petrequin, quant au logement des plus démunis, il croit devoir rappeler encore aujourd'hui que les organismes HLM ont pour vocation première le logement des familles modestes.

L'idée de créer un plus grand nombre de centres de promotion familiale et d'étendre les aides socio-éducatives liées au logement nous semble intéressante. Cette proposition rejoint les préoccupations de la CFTC, exprimées notamment dans son étude sur le droit au logement à savoir : organiser pour les familles les plus démunies, inadaptées à la vie en société une véritable formation à l'habitat.

Notre groupe est également favorable à l'idée d'un système d'assurance maladie généralisée - mais il insiste sur une double préoccupation.

## CGT

Le projet d'avis et son estimation un peu sous-estimée de 2,5 millions de personnes en grande pauvreté a bien raison de proposer une meilleure connaissance de la population concernée et de ses conditions d'existence tant cela représente de souffrances physiques et morales, d'atteintes à la dignité et aux droits élémentaires de la personne. Nous nous félicitons de cette mise en lumière des réalités de la France d'aujourd'hui. Ce constat, à plus d'un titre, est accusateur.

D'une part, il est nécessaire qu'un équilibre soit préservé entre les allocations relevant de l'assistance et celles découlant d'efforts contributifs qui doivent être pris en compte sous peine d'irresponsabiliser les intéressés. Le problème d'une participation de ceux qui perçoivent des allocations ne doit pas être perdu de vue.

D'autre part, la CFTC approuve particulièrement l'orientation de l'avis qui vise non seulement à apporter une aide aux plus démunis mais à leur apporter les moyens d'une réinsertion sociale et à les « mettre debout » dans la société.

Enfin la CFTC, compte tenu de la difficulté de mise en place des dispositifs, approuve d'une part le choix fait de les envisager sous forme d'expériences concernant un certain nombre de départements, pour en tirer les conclusions, les adapter et leur donner ultérieurement un caractère permanent pour répondre au mieux aux situations de pauvreté qu'il s'agit de combattre, et d'autre part la perspective d'associer au suivi de ces expériences toutes les institutions et organisations qui se trouvent concernées.

La CFTC, partageant très largement les préoccupations exprimées dans le projet d'avis, décide de se prononcer favorablement à son propos.

Alors que c'est maintenant en secondes que l'on mesure l'arrivée du XXI<sup>e</sup> siècle, il n'est pas possible d'admettre, une seconde de plus, que la pauvreté s'étende, ou se maintienne, et que s'institutionnalisent des palliatifs aussi généreux soient-ils. C'est l'éradication qu'il faut viser.

La pauvreté s'étend avec la régression économique et le chômage est la cause principale du développement de la pauvreté et dans le même temps la population

concernée rajeunit. C'est donc bien le système économique en vigueur dans notre pays qui en est la cause fondamentale.

Cette analyse ne nous conduit pas à rejeter des mesures « inégalitaires » qui permettent de combattre et de réduire les inégalités économiques et sociales, à condition qu'elles s'inscrivent bien dans une démarche globale de progrès social pour tous.

Nous n'avons cessé de réclamer qu'à toutes recherches d'études statistiques aussi bien quantitatives que qualitatives sur la pauvreté et la précarité, soit connue et comparée la situation de ceux qui font des profits en constante augmentation sur le travail salarié et les fortunes de très riches de ce pays.

Nous considérons que c'est d'abord le développement industriel, une vraie et efficace modernisation, un travail durable, stable, une vraie qualification, une rémunération correcte, une protection sociale de haut niveau, une réponse aux divers besoins sociaux qu'il faut assurer. Ce n'est qu'ainsi que notre pays sortira de la crise et du même coup sera réduite

et supprimée la pauvreté, la grande et la moins grande.

Les mesures gouvernementales organisent et aggravent l'insécurité sociale et le moins que l'on puisse dire ce n'est pas gratuit pour les assurés, les familles, les retraités et handicapés.

L'absence de condamnation d'une telle situation va de pair avec le refus constaté d'inclure dans le projet d'avis le volet financement des mesures, tout en prenant dans les bonnes poches. De ce fait, la crédibilité des propositions est fortement atténuée.

À propos de l'énorme gâchis que représentent les surplus alimentaires dans la CEE, dus essentiellement à sous-consommation, et les 158 milliards de francs dépensés pendant un an pour leur stockage, nous regrettons que ne soit pas demandé de mettre fin à une telle aberration, et réclamé la permanence de leur attribution, à tous ceux qui ont faim, qui sont mal nourris.

Il faut faire vite avant que d'autres sommes aussi folles soient dépensées pour les détruire parce que périmées.

## CGT-FO

La fin du XX<sup>e</sup> siècle est marquée par un accroissement important des inégalités sociales et économiques entre pays industrialisés et pays dits moins avancés et au sein des pays développés eux-mêmes, entre les différentes classes sociales. L'aliénation d'une partie importante de la population se caractérise notamment par une augmentation du chômage, une précarisation du travail et une situation de pauvreté extrême pour nombre d'individus.

Force ouvrière considère que l'un des aspects essentiels de la démocratie est la transparence, ce qui signifie que l'ignorance et la politique de l'autruche

ne doivent, en aucun cas, s'appliquer aux problèmes de société.

Le projet d'avis a le mérite de conférer au sujet un caractère marginal et évite d'aborder la solution au problème par le biais de l'assistance et de la charité. Nous rejoignons donc le rapporteur quand il affirme que l'une des questions de base est le respect des droits fondamentaux de l'homme.

De même, nous approuvons la distinction entre les actions nécessaires à court terme et celles fondamentales à moyen terme, sur la nécessité de l'évaluation ou sur les domaines prioritairement recensés (éducation, logement, santé, emploi et formation).

Nous faisons cependant observer, en premier lieu, que l'expérimentation et l'évaluation qui s'y rattache ne devraient pas être poursuivies trop longtemps pour éviter tout caractère d'alibi.

En second lieu, nous tenons à réaffirmer que le chômage est la cause principale du développement actuel de la pauvreté. Force ouvrière a déjà eu l'occasion de rappeler que tout devrait être mis en œuvre pour retrouver des taux de croissance économique plus soutenus s'accompagnant de créations d'activités nouvelles et d'emplois nouveaux.

La gestion spécifique du chômage ne constitue nullement une solution même si elle est confortée par des discours sur la pseudo modernité, qui s'apparente, en fait, à une désocialisation de l'économie.

En matière d'emploi-formation, nous remarquons que la création, au niveau

départemental, d'instances inter-partenaires, risque d'être peu efficace, si ces instances sont trop lourdes et mélangent trop les genres.

Le financement constitue l'un des aspects essentiels du dossier. Le concept de solidarité nationale est trop souvent utilisé à l'encontre des salariés, et particulièrement ceux d'entre eux qui auraient le privilège - nous dit-on - d'avoir un emploi, alors que l'histoire du syndicalisme illustre la mise en œuvre de la solidarité ouvrière, face aux employeurs publics et privés, ou pour obtenir les régimes de protection sociale collective que d'aucuns, aujourd'hui, sous prétexte, là encore, de modernité, voudraient mettre à bas. La CGT-FO rappelle sa position concernant une réforme fiscale reposant sur l'équité et sur la mise à contribution spécifique, dans un tel dossier, du capital et des entreprises.

## Coopération

Qu'en 1987 on puisse évaluer à plus de 2 millions le nombre des personnes relevant de la grande pauvreté pourrait légitimer de nombreuses réflexions sur le fonctionnement de notre société.

Mais davantage que de discussions théoriques, c'est de solutions pratiques et rapidement opérationnelles dont nous avons besoin. Et le groupe de la coopération souscrit à l'ensemble fort cohérent de mesures émis par l'avis.

Trois observations cependant :

La première est confirmation des constatations du rapport. Celui-ci cite Fourier, Freinet... Pour les coopérateurs, ces noms ne sont pas sans signification. Nos organisations, basées sur la solidarité, ont toutes pour souci d'améliorer la situation des plus défavorisés. Pour partie, elles y sont parvenues par le jeu même de leur fonctionnement. Mais, pour une autre, elles ont échoué comme l'a

souligné une étude anglo-saxonne qui a bien montré le poids des contraintes de l'écrit et les phénomènes d'« écrémage » liés au statut socio-culturel. Le bénéfice de l'action pédagogique, notamment quant à la gestion des budgets familiaux pour les adultes ou quant à l'initiation économique pour les coopératives scolaires, la prise de responsabilité, sont - sinon interdits - du moins très difficiles à ceux qui vivent au jour le jour et qui cumulent les séries d'handicaps mis en relief dans le rapport.

La deuxième remarque concerne le revenu minimum garanti. Depuis longtemps les coopératives de consommateurs l'ont proposé sous la forme de l'impôt négatif sur le revenu, tout en en connaissant le coût et les éventuels effets pervers à prendre en compte, ce qui justifie la prudence, les délais et les expérimentations préconisées par l'avis. Celui-ci affirme qu'il s'agit de recourir à une « autre logique que celle de l'assurance compensation ». Mais, puisqu'il s'agit d'une

autre logique, il faut aussi qu'elle s'applique aux modalités de financement, c'est-à-dire que celui-ci relève de la fiscalité la plus large et non des régimes sociaux.

Troisième remarque : le projet d'avis ne fait aucune allusion aux allocations en nature de denrées alimentaires. Or l'expérience des restaurants du coeur, conjuguée à l'existence des surplus agro-alimentaires de la CEE, montrent qu'il est peut être prématuré d'éliminer

les interventions en nature, même si elles restreignent la liberté de choix des bénéficiaires.

Bien entendu, ces remarques n'affectent en rien notre accord avec les propositions du projet d'avis qui visent à resserrer les mailles du filet de la protection sociale et à renforcer le rôle des solidarités locales qui sont les plus efficaces pour corriger les insuffisances et lourdeurs des grands appareils nationaux.

### Entreprises privées

Le groupe, conscient de l'importance et de la gravité des problèmes posés dans cet avis, approuve le principe d'une expérimentation visant à lutter contre la grande pauvreté, dans une dizaine de départements et pour une période de trois ans.

Mais il craint les effets pervers de certaines de ces mesures, comme l'ont montré des expériences étrangères. L'avis s'attaque en effet plus aux effets de la grande pauvreté qu'à ses causes, notamment en ce qui concerne les jeunes.

De plus la connaissance de ce phénomène apparaît insuffisante tant dans sa nature que dans son ampleur.

Le groupe aurait de surcroît souhaité que le rapport soit plus précis sur les conditions selon lesquelles les catégories concernées pourraient entrer dans le monde de la production.

C'est pour ne pas entraver une expérience souhaitable, et dans l'attente de ses résultats, que le groupe a déterminé sa position.

### Entreprises publiques

Une série de phrases fait tout de suite choc dans le projet d'avis qui nous est présenté.

Il nous indique en effet que deux millions et demi de personnes ne disposent pas de ressources suffisantes pour vivre et évalue le plancher de ressources minimum à 2 000 F pour une personne et à 3 000 F pour un couple.

Il est également indiqué, nous citons, « que les propositions intéressent directement la population en grande pauvreté ou menacée par elle, composée par des personnes en âge de travailler mais le plus souvent sans travail, sans qualification, et sans sécurité de ressources minima ».

La révélation d'une telle situation de dénuement dans une nation civilisée et pourvue d'une économie industrielle, agricole et artisanale développée peut surprendre et même choquer ; elle était certainement nécessaire et provoquera, nous l'espérons, une réaction salutaire.

Les propositions présentées concernant : l'éducation, le logement, la santé, l'emploi et la formation nous paraissent d'autant meilleures qu'elles s'appuient : d'une part sur des préalables expérimentaux dans les départements pilotes, d'autre part sur le souci de développer l'esprit de responsabilité et de partenariat des différents opérateurs.

Les réserves de notre groupe portent sur les deux points suivants :

L'avis propose de considérer la lutte contre l'exclusion sociale comme une priorité nationale.

Nous sommes évidemment d'accord sur le principe d'une telle priorité, mais il s'agit finalement au niveau le plus élevé de classer les priorités et de faire des choix, tenant compte des coûts et des modalités de financement.

Sans contester d'aucune façon l'appui prioritaire qu'il faut apporter à la lutte contre l'exclusion sociale et notamment à l'absence d'emploi, nous tenons à rappeler que la modernisation de notre économie, et plus particulièrement de notre industrie, est une priorité absolue.

Elle seule peut à terme créer des emplois supplémentaires et contribuer ainsi à résoudre au moins une partie des problèmes posés.

Ce sera peut-être « l'avenir du Plan » que de favoriser cette modernisation que nous souhaitons tous.

## FEN

La FEN note que la pauvreté est, aujourd'hui, plus visible et plus insupportable. Plus visible en raison de l'information massive, plus insupportable car les moyens économiques, techniques et scientifiques sont à notre portée pour remédier à la pauvreté.

Il y a donc quelque chose de pervers dans les structures économiques et politiques qui permettent que se côtoient tant de richesses et de possibilités, et tant de pauvreté.

La FEN soutient l'avis car il faut une politique volontaire d'interventions collectives. La pauvreté ne sera pas

D'ici là, et en parallèle, des mesures particulières et espérons-le, en partie transitoires, s'imposent bien entendu pour faire face à la grande pauvreté.

Notre deuxième réserve porte sur la fin de la conclusion du projet d'avis exprimant le souhait qu'au terme de ces expérimentations et de leur évaluation, des mesures nouvelles d'ordre législatif ou réglementaire soient prises pour permettre un traitement global et permanent de la pauvreté et de la précarité économique et sociale.

Nous souhaitons que les textes nationaux, à envisager plus tard, puissent être réduits au strict minimum et laissent pour leur application de larges marges d'initiative et de coordination aux collectivités locales et aux associations.

Compte tenu de la nature du sujet qui ne peut laisser indifférent et de l'exceptionnelle qualité du travail qui nous est soumis, le groupe des entreprises publiques votera, en majorité, le projet d'avis en dépit des quelques réserves qu'il vient de formuler.

vaincue et même elle sera aggravée par le laisser-faire au sein du système économique actuel. Les propositions retenues, mêmes limitées, doivent permettre une meilleure connaissance du problème, une meilleure coordination des efforts, une meilleure évaluation...

Ces propositions s'inscrivent dans une démarche valorisant les grandes solidarités collectives que la FEN considère comme l'un des acquis les plus importants de notre siècle.

Pour toutes ces raisons la FEN votera le projet d'avis.

## Mutualité

La mutualité approuve les grandes orientations, proposées dans le rapport préparé par le Père Wresinski, pour un véritable programme d'action contre la grande pauvreté.

Les mesures nécessaires doivent s'inscrire dans un dispositif d'ensemble, prenant en compte les différentes causes de précarité (l'emploi, la formation, le logement, la santé et la couverture sociale, l'insuffisance des ressources) pour agir simultanément sur les différents leviers. Ce n'est qu'ainsi que notre pays pourra véritablement sortir de la logique des « Plans d'urgence » qui durent l'espace d'un hiver, sans apporter de garantie de pérennité.

La première étape est celle d'une expérimentation du dispositif proposé dans quelques sites significatifs, dont le suivi et l'évaluation seraient assurés à chaque stade de l'opération. Une des conditions de réussite est d'arriver à coordonner au plan local, l'action des différents partenaires publics et privés

et d'aboutir à une coordination des financements sociaux. Il ne s'agit que d'un préalable : des financements complémentaires sont nécessaires, qui pour une cause nationale et cette ampleur ne peuvent provenir que de la solidarité nationale, c'est-à-dire, la fiscalité. Refuser cet effort de solidarité, qui reste à la mesure de nos possibilités, reviendrait à admettre la perspective d'une société duale, qui accepterait la marginalisation et l'exclusion des plus faibles.

La mutualité insiste également sur l'urgence de résoudre la situation du demi-million de personnes dépourvues de toute couverture sociale, près de 10 ans après la loi portant généralisation de la Sécurité sociale. Assouplir les conditions d'ouverture des droits, faciliter l'accès à une assurance personnelle... Les solutions sont multiples pour éviter les situations de détresse inadmissibles dans une société moderne, révélées par quelques actions récentes menées à l'initiative de médecins soutenus par la mutualité française.

## Professions libérales

Le groupe des professions libérales approuve l'orientation générale de l'avis sur la grande pauvreté et la précarité économique et sociale. Il adhère à la fois à la nécessité d'une approche globale des situations de grande pauvreté et à la nécessité du caractère expérimental d'un certain nombre de dispositifs proposés qui doivent être testés et évalués avant d'être l'objet de mesures d'ordre législatif. Notre groupe tient à appuyer particulièrement certaines propositions de l'avis qui concernent :

- une enquête périodique et des statistiques crédibles sur les situations de grande pauvreté ;

- un effort d'éducation et de formation de l'enfant dès la maternelle et dans l'enseignement primaire ; c'est à ce niveau qu'il faut endiguer les handicaps ;
- une allocation minimum de ressources qui serait liée à des tâches d'intérêt général ou de formation adaptée et qui serait mise en œuvre au niveau local ou municipal ; ceci ne peut reposer que sur un examen rigoureux et périodique de la situation de ces personnes si l'on veut éviter le risque d'une assistance à vie. Il faut donc rester prudent quant à la généralisation de cette mesure ;



- le principe d'une assurance personnelle pour les personnes les plus démunies à condition que la charge en revienne à la solidarité nationale et non aux cotisants des régimes d'assurance maladie qu'ils soient salariés ou travailleurs indépendants ;

- le développement d'examen de santé approfondis dans le cadre scolaire dès la maternelle ;  
- la poursuite des dispositions facilitant l'aide judiciaire aux plus défavorisés.

Le groupe des professions libérales a émis un vote favorable sur l'ensemble du projet d'avis.

## UNAF

L'UNAF s'est toujours préoccupée activement de la pauvreté et des familles exclues. C'est donc avec grande attention que notre groupe a suivi les travaux du Conseil économique et social. Parmi les questions abordées par l'avis, plusieurs propositions ont retenu son attention.

Il est important de mieux connaître les populations concernées. Si des organismes tels que l'INSEE doivent continuer à recueillir des informations par les moyens qui leur sont propres, nous pensons que les préfetures ou les conseils généraux devraient demander aux communes de réunir des informations sur toutes ces situations. Elles sont les mieux à même de les connaître, elles ont les moyens de savoir qui vit sur leur territoire. Cette procédure nous paraît d'autant plus importante que les intéressés ont quelquefois des droits qu'ils ignorent. Ces contacts pourraient être l'occasion de les leur faire connaître.

Le chapitre concernant l'éducation est positif et bien axé sur les plus défavorisés : sensibiliser les enseignants à ces problèmes, les informer et les former, réaffirmer le rôle primordial de l'école maternelle et des zones d'éducation prioritaires. Ces propositions sont renforcées par le souci d'intégrer les parents dans les actions menées contre l'illettrisme.

Dans le domaine de l'emploi, comme le rapporteur, l'UNAF, insiste sur les

formations de mise à niveau. S'adressant aux plus démunis socialement, il est en effet souvent indispensable de réapprendre à lire, écrire et compter avant d'envisager des stages de formation professionnelle. Nous avons maintes fois constaté que sans ce minimum de base, il n'est pas possible de bénéficier correctement d'une formation, quelle qu'elle soit.

L'UNAF soutient la proposition d'un plancher de ressources, assorti d'un contrat projet d'insertion prévoyant un emploi ou une formation. Chaque fois que faire se peut, il faut se dégager de la notion d'assistance pour manifester notre volonté de solidarité. Ces mesures doivent être provisoires et les moyens aptes à traiter des causes de la pauvreté doivent être recherchés. Étant entendu que l'objectif serait, comme le précise le rapporteur, d'assurer progressivement une garantie minimum dans le cadre des diverses branches de protection sociale.

Enfin, l'UNAF considère qu'un logement insalubre, dégradé, contribue à marginaliser les ménages qui s'enfoncent alors de plus en plus dans des ghettos de pauvres. Nous estimons que l'allocation logement ne doit pas être détournée de son objectif : aider à se loger dans des conditions normales. Si elle est attribuée, comme le demande le rapporteur, dans les cas d'insalubrité, il convient bien que ce soit à titre dérogatoire pour une durée



limitée et assorti de l'obligation de reloger très vite les intéressés ou de réaménager leur logement.

Notre expérience dans le domaine des aides aux plus défavorisés nous conduit à regretter la multiplication des intervenants sociaux. Un interlocuteur unique pourrait coordonner l'action des divers autres et accompagner la famille dans ses démarches nombreuses.

L'insistance des travailleurs sociaux, leurs langages différents et la complexité de leurs dossiers, sont dissuasifs. Les démarches ne seront pas faites s'il faut aller successivement frapper à plusieurs portes pour le logement, l'école, le minimum social, l'emploi, etc. Un unique répondant, un coordonnateur, plus proche de la famille, qui la connaît bien et qui est connu d'elle, nous semble indispensable.

# Grande pauvreté et précarité économique et sociale

*Impact du  
rapport Wresinski*

*par*

*Bénédicte Jacquey-Vazquez,  
trésorière du mouvement  
ATD Quart Monde France*

*Pascal Rouet,  
Directeur des services  
législatifs et économiques du  
CESE*



# Impact national du rapport Wresinski

L'avis adopté par le Conseil économique et social le 11 février 1987 intitulé *Grande pauvreté et précarité économique et sociale, sur le rapport de Joseph Wresinski, dit « Rapport Wresinski »*, a été publié au Journal officiel de la République française le 28 février de cette même année. Il a marqué une étape significative dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, en France mais aussi au plan international. La synthèse qui suit évoque brièvement le contexte et le contenu du rapport, et retrace son influence en France et à l'ONU.

## Le rapport Wresinski en quelques points<sup>1</sup>

### ••• Contexte et enjeux

Le rapport Wresinski est né d'une auto-saisine du CES en février 1985. L'ambition de son rapporteur, Joseph Wresinski, était d'inscrire la lutte contre la très grande pauvreté dans l'agenda politique de la France. En ce milieu des années 1980, l'action publique gouvernementale s'incarne à travers les plans « Pauvreté Précarité » initiés à partir de 1983 en réponse à la « nouvelle pauvreté ». L'État s'efforce de gérer l'urgence sociale, sans véritable plan d'ensemble.

Dans ce contexte, la posture du rapport Wresinski est résolument combative : la lutte contre la pauvreté est identifiée comme un enjeu de premier ordre, nécessitant un engagement de tout le corps politique et social. Le rapport invite à une approche politique ordonnée :

- considérer les personnes en situation de grande pauvreté comme des partenaires ;
- reconnaître la misère, non respect des droits fondamentaux comme une violation des droits de l'Homme qui sont indivisibles ce qui fonde la nécessité d'une politique globale,
- viser que l'efficacité des droits fondamentaux se réalise à travers le droit commun.

Le rapport Wresinski est profondément politique en ce qu'il propose à la fois une vision sociétale fondée sur l'égalité de dignité, et un programme d'actions. Le rapport fonde aussi une éthique de l'action : la lutte contre la pauvreté est l'affaire de tous, parce qu'elle est un combat visant à ce que tous soient reconnus comme membres à part entière de la communauté nationale. Par opposition, est refusée la perspective d'une société duale où la question des pauvres serait traitée par des dispositifs spécifiques.

1 Cf Daniel Fayard, « Il y a vingt ans : le rapport Wresinski », revue Quart Monde n°200, novembre 2006

### ••• Des modalités d'élaboration inédites

En tant que rapporteur, Joseph Wresinski propose à ses collègues une démarche originale en invitant notamment les membres du CES à se rendre au domicile de familles très pauvres, à participer à des rencontres des Universités Populaires Quart Monde et à visionner des documents audiovisuels donnant la parole aux très pauvres. Il fait également auditionner au CES un certain nombre d'acteurs privilégiés du combat quotidien contre la pauvreté (travailleur social, juge, instituteur...).

Originale, la démarche l'est aussi par la volonté de dépasser une approche purement statistique de la pauvreté. Joseph Wresinski fait ainsi réaliser en tant que rapporteur du CES, des enquêtes incluant l'apport du vécu de personnes connaissant la très grande pauvreté, et intègre dans son rapport des histoires de vie témoignant des événements traversés par les personnes concernées, de leurs aspirations et de leur identité, permettant ainsi aux membres du CES de s'affranchir d'une approche purement conceptuelle de la pauvreté.

Des historiens sont également sollicités, soulignant la tendance persistante des sociétés à diviser le monde des pauvres entre les « bons » et les « mauvais » et à mettre en œuvre, sur la base de cette représentation, des politiques ciblées laissant de côté les plus misérables, présumés à travers les âges, irrécupérables, asociaux ou coupables de leur situation.

Tout ceci contribue certainement à forger au sein du CES une compréhension plus intime de la grande pauvreté, et à susciter un questionnement individuel et collectif très approfondi sur les moyens d'enrayer la stigmatisation des plus pauvres et de lutter efficacement contre la grande pauvreté.

Jean Andrieu, alors vice-président de la section des affaires sociales du CES, relate ainsi son expérience : « ...on a mis sur pied à ma demande le transport de la section des affaires sociales à Noisy-le-Grand. Tous ont été invités, une bonne moitié est venue. C'est là que j'ai rencontré pour la première fois Geneviève De Gaulle-Anthonioz, présidente d'ATD Quart Monde-France. Elle nous a reçus dans la cité de Promotion Familiale de Noisy-le-Grand, qui accueille des familles sans logis. Nous y avons passé une journée avec les gens. Nous avons déjeuné avec les volontaires... Et là, j'avoue que cela fut pour moi un choc, une rencontre extrêmement dérangeante qui m'a beaucoup perturbé personnellement. Cela a créé en moi un malaise... Presque physique. Peut-être était-ce d'être resté si longtemps dans l'ignorance d'une réalité aussi tonitruante. Mais cela m'a encore mobilisé davantage dans la volonté d'avancer dans cette affaire. Après cette visite, nous avons beaucoup travaillé pour élaborer le rapport, pour faire des propositions, et pour le faire adopter très largement (...) Je peux dire que notre institution, le Conseil économique et social, a soudain ouvert les yeux sur cette réalité (...) »<sup>2</sup>

### ••• Les propositions du CES

La qualité des débats et des travaux aboutit à une adoption de l'avis le 11 février 1987, (194 votants : 154 pour et 40 abstentions) phénomène rare pour un sujet aussi fondamental au sein d'une institution composée de représentants de la société civile aux sensibilités très diverses. Le CES propose un plan d'action global contre l'exclusion, assorti d'une expérimentation préalable.

2 Citations extraites de l'ouvrage de Jona M. Rosenfeld et Bruno Tardieu, *Artisans de démocratie*, Ed. Atelier et Quart Monde, 1998

« Le Conseil économique et social propose, dans la perspective d'un plan national de lutte contre la pauvreté, de réaliser une expérimentation (...) portant simultanément et de façon coordonnée sur les domaines suivants :

- l'éducation ;
- le logement ;
- la santé ;
- l'emploi et la formation (...).

Figurent notamment parmi les propositions du CES, la généralisation d'un revenu minimum sous forme d'« allocation mensuelle différentielle », la mise en place d'un « service civil volontaire », l'affirmation du « droit de tous à l'habitat » avec en particulier la création de « fonds départementaux solidarité-logement », la « généralisation de la couverture des frais de maladie » ainsi qu'un appel à « la défense de l'intégrité familiale » en milieu de grande pauvreté. Est également réaffirmé « le rôle de promotion sociale de l'école » vis-à-vis des populations les plus défavorisées avec, dans cette perspective, un appel à « centrer l'effort sur l'école maternelle » et à « former l'ensemble des personnels enseignants et gestionnaires à la réalité sociale des plus démunis ».

La conclusion finale de l'avis atteste que le CES a pleinement pris la mesure du rapport qu'il vient d'adopter : « Il s'agit là d'une nouvelle étape sur la voie d'un développement plus solidaire au sein de notre société, conférant à la lutte contre la grande pauvreté et l'exclusion sociale, le caractère d'une priorité nationale engageant le pays tout entier. »<sup>3</sup>

Ambitieux, le chemin ainsi tracé demeure pragmatique : en cette période de cohabitation politique peu propice aux grandes avancées législatives, le rapport opte pour une phase d'expérimentation destinée à conduire ultérieurement à une loi d'orientation.

## ■ *L'impact du rapport Wresinski en France*

### ••• Les prolongements du rapport

Le premier impact du rapport Wresinski réside dans ... le fait même que ce rapport existe. Que puisse retentir, au sein d'une institution phare de la République, ce plaidoyer en faveur des plus démunis, est en soi une victoire politique majeure qui réintègre le Quart Monde dans la Cité. Comme l'écrivait René Rémond en 1996, la préoccupation majeure de Joseph Wresinski était de « faire entendre la voix des sans voix en harmonie avec son intuition fondamentale que la reconnaissance et la considération sont encore plus nécessaires que le partage des biens matériels. »<sup>4</sup>

Au-delà de cette valeur symbolique intrinsèque, le rapport Wresinski a eu de multiples prolongements depuis 25 ans. Il trouve un premier débouché en 1988 avec la loi instaurant le Revenu minimum d'insertion. Ce n'est pas une loi globale sur la pauvreté, mais c'est une des mesures demandées par le rapport et expérimentée par ATD Quart Monde et la CAF d'Ille-et-Vilaine. Il est d'ailleurs intéressant de noter que la loi sur le RMI fait des allocataires des interlocuteurs puisqu'ils sont partie prenante au contrat d'insertion. L'appel de Joseph Wresinski à reconnaître les plus démunis comme des partenaires trouve ici une application concrète.

3 Les citations en italique sans mention particulière sont toutes extraites du rapport Wresinski

4 Cité par Jean Tonglet in « Colloque Joseph Wresinski, Sciences Po Paris, 17-19 décembre 2008, Actes vol I », p 30

Bon nombre d'autres réformes législatives intervenues dans les années 1990 se situent dans la continuité des propositions du rapport Wresinski.

On peut notamment mentionner les Permanences d'accès aux soins de santé (PASS), issues de la loi d'orientation de 1998, qui réaffirment le droit des plus pauvres à être soignés dans le droit commun et non dans des dispensaires spécifiques, la loi Besson du 31 mai 1990 qui instaure les Fonds solidarité logement (FSL) et renforce le financement de l'habitat adapté, ou encore la création de la Couverture maladie universelle (CMU, 1999), et enfin la loi relative à la Solidarité et au renouvellement urbain (SRU) en 2000.

Avec l'instauration du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) en 1992, un autre jalon est posé sur le chemin d'une plus grande attention portée aux plus démunis : le CNLE a en effet compétence pour effectuer une étude d'impact de toute mesure législative nouvelle sur la situation des personnes défavorisées. La filiation avec les analyses et propositions du CES apparaît ici très forte : en effet, le rapport Wresinski appelait à évaluer en continu dans quelle mesure les politiques publiques - quel que soit leur champ - permettent ou non d'améliorer la situation des plus pauvres et des plus oubliés. Autrement dit, dans quelle mesure les plus rejetés tirent-ils effectivement profit des actions entreprises par la société. Ce questionnement partait du constat que les orientations ordinaires ne fonctionnent pas toujours pour résorber les situations d'extrême pauvreté. Pour être opérantes, les politiques publiques doivent être conçues et pensées en partant de l'expérience des plus pauvres, avec leur expertise. Il appartient donc aux pouvoirs publics de se soucier de l'effectivité et de l'accessibilité des dispositifs législatifs ou réglementaires. Aux yeux de Joseph Wresinski, l'évolution de la situation des plus démunis avait vocation à devenir la mesure de la validité du développement collectif.

Néanmoins, toutes les réformes citées plus haut constituent encore des mesures sectorielles, des prémices sans coordination d'ensemble. A la suite d'un nouveau rapport, confié à Geneviève de Gaulle-Anthonioz<sup>5</sup>, le CES renouvelle en 1995 son vœu en faveur d'une loi d'orientation générale.

En 1998, l'appel fondateur du rapport Wresinski prend finalement corps à travers la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions promulguée le 29 juillet 1998 et dont les personnes très pauvres qui y ont apporté leur contribution se sont emparées, disant d'elle : « C'est notre loi ». Elles ont aussi participé à ses premières évaluations.

Au fil des années 2000, le corpus législatif français a continué à progresser dans l'affirmation des droits des personnes les plus vulnérables. Les parents ayant des enfants placés par le juge obtiennent par décret en 2002 l'accès au dossier judiciaire. Dans le même esprit, la loi du 5 mars 2007 sur la protection de l'enfance fait obligation aux conseils généraux de proposer (sauf urgence manifeste) une mesure d'action éducative – impliquant le consentement de la famille - avant de saisir le juge des enfants en vue d'une mesure judiciaire (AEMO ou placement). Enfin, le Droit opposable au logement (DALO) fait de l'Etat le garant juridique de l'accès effectif au logement.

Au-delà des modifications législatives, le rapport Wresinski a été le début de la mobilisation des différents partenaires de la société civile organisée. Ils ont pris conscience

5 CES, « Évaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté. Avis présenté par Geneviève de Gaulle-Anthonioz », 11-12/07/1995, Direction des Journaux Officiels, juillet 1995

de leur responsabilité propre dans la lutte contre la pauvreté, comme l'a formalisé le rapport Robert « L'accès de tous aux droits de tous, par la mobilisation de tous » (CESE, 18 Juin 2003).

### ••• Les apports conceptuels

Si les jalons législatifs intervenus depuis 25 ans, ont, pour nombre d'entre eux, validé ou transcrit les intuitions et propositions initiales du rapport Wresinski, l'impact de ce rapport peut aussi être analysé sous l'angle de ses apports conceptuels et de leur influence politique.

L'un de ces apports conceptuels fut certainement de définir la grande pauvreté comme le cumul dans la durée de privations de droits. La grande pauvreté a de multiples causes et de multiples formes. Depuis la définition qu'en a donnée Joseph Wresinski dans son rapport, nous savons qu'elle représente dans la durée, un cumul d'impossibilités d'accès aux droits fondamentaux empêchant ainsi celui qui en est victime de se relever par lui-même. Issue de l'expérience, cette définition a été confortée par le rapport Anthonioz-de-Gaulle d'évaluation des politiques publiques. Elle avait confié une étude approfondie pour vérifier cette définition au CREDOC, qui démontra que le cumul des précarités est courant et que quand plusieurs précarités se cumulent, alors elles deviennent durables. Cette définition a été reprise au plan international dans le rapport Despouy de l'ONU. Cette définition, qui établit un lien entre « précarité » et « grande pauvreté », permet de penser les chemins qui mènent de l'une vers l'autre. Elle induit également une action politique globale, puisque l'éradication de la grande pauvreté implique de s'attaquer au cumul des précarités que vivent les très pauvres.

Pour la première fois, la pauvreté était aussi posée dans le rapport Wresinski comme une atteinte aux droits de l'Homme. Ce postulat éthique, très présent dans le rapport, a été réaffirmé avec force sur le parvis des libertés et des droits de l'Homme au Trocadéro le 17 octobre 1987 où, devant une foule de 100 000 personnes, Joseph Wresinski déclarait que la pauvreté chronique était une négation des droits de l'Homme. Le message de Joseph Wresinski, après avoir résonné dans l'enceinte du Conseil économique et social, est venu s'inscrire dans l'espace public, gravé sur le parvis du Trocadéro, invitation à la méditation et à l'action : « Là où des hommes sont condamnés à vivre dans la misère, les droits de l'Homme sont violés. S'unir pour les faire respecter est un devoir sacré ».

Cette définition de la pauvreté comme une absence d'efficacité des droits fondamentaux a eu des conséquences fortes. En effet, la lutte contre l'exclusion devient une exigence éthique que la société se donne à elle-même. Il s'agit de restaurer l'accès à des droits qui sont interdépendants et indivisibles. À cet égard, le rapport Wresinski a contribué à enraciner les politiques de lutte contre l'exclusion dans le droit, via l'affirmation de droits opposables (CMU, DALO...), en rupture par rapport aux « droits prestations » antérieurs. Il ne s'agit pas d'atténuer les situations de pauvreté par des allocations mais d'affirmer une société fondée sur l'égalité de dignité de tous ses membres. Dans une telle société, l'accès effectif à la protection de la santé ou au logement est de la responsabilité des pouvoirs publics. Cette acceptation d'une créance inconditionnelle des plus démunis à l'égard de la société rompt assurément avec les représentations collectives traditionnelles. Elle a également vocation à susciter des dynamiques institutionnelles de changement dès lors que le caractère opposable des droits crée une obligation de résultats incombant à l'Etat.



Enfin, un 3<sup>e</sup> impact du rapport tient en sa capacité de mobilisation du corps social. Cette mise en mouvement s'est traduite en 1994-1995 par la constitution du collectif « ALERTE ». Ce regroupement d'une trentaine d'associations de lutte contre la pauvreté a permis à la société civile de présenter un front uni dans la concertation avec les pouvoirs publics qui devait aboutir à la loi d'orientation de 1998. Au-delà, d'autres acteurs de la société se sont emparés du rapport Wresinski pour questionner et revisiter leurs pratiques professionnelles, à travers par exemple la constitution des réseaux professionnels Wresinski. Le rapport Wresinski est aussi devenu un outil de formation dans plusieurs écoles de formation des travailleurs sociaux.

### ••• L'actualité du rapport Wresinski

Les postulats du rapport Wresinski constituent des repères toujours valides pour les politiques publiques : qu'il s'agisse de l'indivisibilité et de l'interdépendance des droits fondamentaux, de la nécessité d'une approche globale, du droit commun comme exigence et horizon de la lutte contre la grande exclusion, ou de la nécessité de « penser et faire avec » les personnes concernées, les principes posés dans le rapport paraissent aujourd'hui communément admis par les acteurs politiques et sociaux.

La bataille de la communauté de destin est loin d'être gagnée. À cet égard, le récent avis<sup>6</sup> du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) souligne les risques d'infléchissement de la capacité redistributive de notre système social et invite à une vigilance renouvelée : « *La tendance à la hausse des indicateurs de pauvreté, constatée dans le troisième rapport du gouvernement, incite donc les membres du CNLE à porter la plus grande attention à la préservation des différents piliers de notre système de protection sociale, pour garantir sa capacité à protéger les populations les plus modestes qui sont les plus exposées au risque de basculement dans la précarité* ».

25 ans après le rapport Wresinski, le CNLE appelle donc à son tour à la mise en place d'un plan d'action global et multi-partenarial de lutte contre la pauvreté. A l'heure où les minima sociaux en France sont parmi les plus bas d'Europe, où le débat public récent a vu ressurgir les représentations clivantes et où la crise financière et la Révision générale des politiques publiques au nom de l'efficacité, peuvent pousser à cibler les efforts d'insertion de la collectivité en direction des publics les moins éloignés de l'emploi au risque de délaissier les plus démunis, on verra dans cet appel du CNLE le signe que la pensée du rapport Wresinski, invitation au combat et à la mobilisation s'adressant à tous les citoyens, reste plus que jamais d'actualité.

Le projet de société porté par le rapport Wresinski peut également inspirer la réflexion des partis politiques en ce début d'année 2012, à la veille d'échéances électorales majeures : « *Dans une société en mutation comme la nôtre où il est nécessaire de développer au maximum les capacités d'initiative et de création, de formation et d'adaptation de tous, chacun doit pouvoir disposer des moyens d'existence lui permettant de préparer son avenir et celui de ses enfants. Ne pas être à la charge des autres ne suffit pas. Encore faut-il pouvoir faire fructifier son capital humain sous peine de voir son exclusion sociale et culturelle s'aggraver avec le temps.* »

Dans l'esprit du rapport Wresinski, tous les partenaires de l'école (syndicats, courants pédagogiques, parents d'élèves, ATD Quart Monde) travaillent aujourd'hui à lutter contre les inégalités à l'école.

6 Avis du CNLE sur le troisième rapport du Gouvernement relatif à l'objectif de baisse d'un tiers de la pauvreté en cinq ans, 2 décembre 2011.

# Impact international du rapport Wresinski

**«Considérer les progrès de la société à l'aune de la qualité de vie du plus démuné et du plus exclu, est la dignité d'une nation fondée sur les droits de l'Homme.»**

**Tel est le chemin tracé par le Conseil économique, social et environnemental**

**Paris, Février 2007, pour marquer les 20 ans du rapport Wresinski.**

Un premier indice de l'impact international réel de cet avis est le nombre de ses traductions en langues étrangères : anglais, espagnol, japonais, thaï. Il est, en effet, inhabituel qu'un texte adopté par le Conseil économique et social fasse l'objet d'autant d'intérêt partout dans le monde.

Cela tient bien sûr à son contenu et aux idées qu'il diffuse. Cela tient aussi à la personnalité hors du commun du rapporteur, Joseph Wresinski. Un colloque international a été organisé à Paris les 17, 18 et 19 décembre 2008, à l'initiative du Centre de recherches politiques de Sciences Po, du Centre d'histoire de Sciences Po, de l'Association française de science politique et du mouvement international ATD Quart Monde. Son titre souligne assez bien la résonance toujours actuelle de cette figure du refus de la misère : « La démocratie à l'épreuve de l'exclusion. Quelle est l'actualité de la pensée politique de Joseph Wresinski ? ».

La consultation des actes de ce colloque apporte un démenti à l'idée selon laquelle l'influence française à l'étranger ne pourrait qu'être limitée à la mesure de son aire géographique et de sa taille démographique : les éclairages portaient sur des pays aussi divers que (dans l'ordre alphabétique) l'Allemagne, la Belgique, le Canada, les États-Unis, le Guatemala, Haïti, l'État d'Israël, la Pologne, les Pays-Bas, le Royaume-Uni...

Le rapport Wresinski a influencé plusieurs institutions européennes et internationales, telles que le Conseil de l'Europe, l'Union européenne, l'Organisation des Nations Unies, l'UNICEF ou l'UNESCO. Dans la réforme de la Charte sociale du Conseil de l'Europe, l'adoption de deux nouveaux droits, l'article 30 qui proclame le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, et l'article 31 qui proclame le droit au logement, sont directement inspirés du rapport Wresinski. En 1995, il a marqué les travaux du Sommet mondial pour le développement social qui a retenu la nécessité de développer des politiques « globales, cohérentes et prospectives ».

Dans le système des Nations Unies, c'est au Conseil des droits de l'Homme en août 2006, que fut adopté un projet de principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'Homme par la Sous-commission des droits de l'Homme. Dans sa résolution sur ce projet, le Conseil reconnaît qu'il y a « une volonté générale de faire avancer le projet d'élaboration de principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'Homme ».

« D'ici à 2012 », le Conseil souhaite « prendre une décision sur la voie à suivre aux fins d'adoption des principes directeurs sur les droits des personnes en situation d'extrême pauvreté ».

Cette avancée décisive coïnciderait ainsi avec le 25<sup>e</sup> anniversaire du rapport Wresinski.

## ■ **Un peu d'histoire**

En 1987, Joseph Wresinski s'était adressé à la Commission des droits de l'Homme pour évoquer, pour la première fois, la question de la grande pauvreté devant les Nations Unies. En 1989, la France avait présenté et réussi à faire adopter par cette Commission la résolution 1989/10 qui marquait le point de départ des travaux sur « l'extrême pauvreté et les droits de l'Homme ». Ce n'est qu'avec la résolution 1992/27 qu'une étude fut confiée à l'expert argentin Leandro Despouy .

L'année suivante, en 1993, à Vienne, la Conférence mondiale sur les droits de l'Homme « affirme que l'extrême pauvreté et l'exclusion sociale constituent une violation de la dignité humaine et qu'il s'impose de prendre sans attendre des mesures de manière à mieux connaître le phénomène de l'extrême pauvreté et ses causes, notamment celles liées aux problèmes du développement, afin de promouvoir les droits de l'Homme des plus démunis, de mettre fin à l'exclusion sociale et de mieux assurer la jouissance des fruits du progrès social. Il est indispensable que les États favorisent la participation des plus démunis à la prise des décisions au sein de la communauté dans laquelle ils vivent, à la promotion des droits de l'Homme et à la lutte contre l'extrême pauvreté ».

Le travail remarquable de Leandro Despouy aboutit - au terme des trois années requises pour l'étude - à un rapport qui reste la référence de base sur le sujet . Il définit le problème éthique posé par « le fléau de la pauvreté », dresse le panorama des travaux des institutions et organisations internationales sur la pauvreté, pose les bases d'une approche de l'extrême pauvreté en termes de droits de l'Homme, énonce la jouissance des droits de l'Homme pour tous comme objectif universel et comme moyen d'éradication de la misère. Ce rapport a abouti à des recommandations se rapportant expressément à l'extrême pauvreté et en termes de politique générale qui n'ont rien perdu de leur pertinence.

À la suite du rapport Despouy, de nombreuses initiatives furent prises, à commencer par la proclamation par l'Assemblée générale, de la première décennie des Nations Unies pour l'éradication de la pauvreté (1997-2006). En 2001, la Commission se tourna de nouveau vers la sous-commission pour lui demander d'examiner la nécessité de développer des principes directeurs concernant les droits de l'Homme et l'extrême pauvreté. Ce sera le mérite du groupe de travail mis en place de prendre le relais du rapport Despouy et d'aboutir au texte adopté en 2006. Celui-ci définit un certain nombre de règles concernant la participation des personnes en situation de pauvreté, la lutte contre la discrimination et la stigmatisation, l'indivisibilité et l'interdépendance des droits, les droits civils et politiques, les droits à l'alimentation, à la santé, à l'eau potable, au logement, à l'éducation et à la culture, au travail et à la justice.

Mais il a fallu de longues séances de travail pour rapprocher peu à peu les points de vue et dépasser les malentendus. Le concours des ONG a été décisif, tout comme le soutien de certains gouvernements, à commencer par celui de la France.

## ■ **Quels principes directeurs pour les droits des pauvres ?**

Plusieurs idées-forces doivent être soulignées :

- d'abord les droits de l'Homme ne sont pas seulement des droits théoriques, des droits virtuels, des « droits formels ». Ils doivent être des droits effectifs, concrets, inscrits dans la vie de tous les jours. Il ne s'agit pas d'inventer de nouveaux droits pour les pauvres mais de rendre véritablement effectifs pour tous, les droits proclamés dans les grands textes de référence. Ce qui est en cause, c'est l'accès aux droits, sans discrimination d'aucune sorte ;
- ensuite, l'extrême pauvreté représente un déni de tous les droits de l'Homme, à travers un cercle vicieux qu'avait bien analysé Leandro Despouy. Il est important d'avoir une approche globale, en ne se contentant pas de viser la satisfaction de besoins immédiats ou de « droits de base », si nécessaires et urgents soient-ils, pour réclamer tous les droits de l'Homme, les droits civils et politiques comme les droits économiques, sociaux et culturels. Il ne s'agit pas de « sous-droits » ou de droits au rabais, mais bien de droits essentiels, de droits fondamentaux.

Ce faisant, il faut tenir les deux bouts de la chaîne, en soulignant l'importance du droit au développement, avec sa dimension collective, mais aussi la dimension individuelle des droits de l'Homme. Un développement intégral au service de l'homme passe par la reconnaissance de la personne comme sujet de droit. Il va de pair avec une véritable solidarité internationale, tournant le dos à un système inhumain qui broie les individus comme les peuples.

C'est précisément le sens de la promotion de la participation des exclus et des plus démunis. Loin de tout paternalisme ou de toute démagogie, il convient d'écouter les plus pauvres et de répondre à leurs attentes. Leur revendication pour la reconnaissance de leur dignité bafouée est un levier très fort pour surmonter l'indifférence, la discrimination, la stigmatisation, le mépris ou la peur qui sont leur lot quotidien. Parler en termes de droits, ce n'est pas de l'utopie, c'est reconnaître l'égalité de tous les êtres humains à travers le monde.

Vingt ans après le discours de Joseph Wresinski à Genève, dix ans après le rapport Despouy, la sous-commission toute entière a su faire franchir une étape décisive à cette cause essentielle. Il appartient désormais au Conseil des droits de l'Homme de faire sien ce texte, dès cette année, comme il s'y est engagé.

\*  
\* \*

Il convient d'inciter les États à appuyer le projet de principes directeurs soumis au Conseil des droits de l'Homme de l'ONU. Ce texte offre, en effet, un moyen concret d'éliminer l'extrême pauvreté et de réaliser les objectifs du millénaire . Il est le résultat de consultations avec une série d'acteurs concernés, notamment celles effectuées par ATD Quart Monde auprès de personnes vivant dans la misère en France, au Pérou, en Pologne, au Sénégal, en Suisse et en Thaïlande .

L'année 2012, marquée par le 25<sup>ème</sup> anniversaire du rapport Wresinski, doit permettre de franchir une étape déterminante dans la lutte contre l'extrême pauvreté. C'est une occasion à saisir pour répondre aux attentes des peuples partout dans le monde, à condition, comme le disait Léandro Despouy en présentant son rapport, « que le monde considère comme moralement insupportable et socialement dangereux que les puissants et les plus pauvres continuent à naviguer sur un même océan dans des directions opposées ».

# Grande pauvreté et précarité économique et sociale

*Le rapport Wresinski :  
extraits choisis*

*par*

*Marie-Aleth Grard,  
Vice-présidente du mouvement  
ATD Quart Monde France*



ILFORD



ILFORD



ILFORD



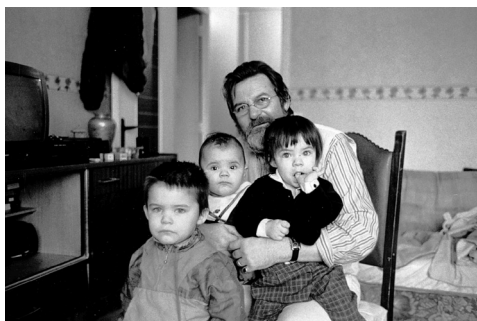
ILFORD



## ■ Les droits de l'Homme

« Il s'agit là d'une nouvelle étape sur la voie d'un développement plus solidaire au sein de notre société conférant à la lutte contre la grande pauvreté et l'exclusion sociale le caractère d'une priorité nationale engageant le pays tout entier. À ce titre, l'application des mesures proposées constitue un objectif auquel tous les défenseurs des droits de l'Homme devraient s'attacher. » (extrait de l'*Avis Wresinski* du 11 février 1987)

↘ « Nous retenons ici comme enseignement principal de ce type de recherche, qu'un cumul durable de précarités peut conduire un individu ou un foyer à la grande pauvreté susceptible de se transmettre d'une génération à l'autre. Ainsi, il est certain que les parents Horning descendaient



tous deux de familles normandes en grande précarité. Les mutations économiques et sociales qui favorisèrent la plupart, les ont laissés de côté, les faisant entrer dans la grande pauvreté. Aucun de leurs enfants ne semble désormais pouvoir s'en tirer sans un appui extérieur. Une seule des filles a pu, à la suite de son mariage, amorcer une promotion. Toutes les recherches monographiques analogues le confirment : la précarité, quelle qu'elle soit, pour conduire à la grande pauvreté, doit être durable et provoquer d'autres précarités. Alors, elle vient à bout des résistances et l'inventivité des hommes. La pauvreté ne frappe pas au hasard ; elle finit par avoir raison des personnes et familles à force d'usage. Avancer le contraire serait sous-estimer la résistance des intéressés à la misère et leur volonté de s'en sortir, ainsi que les systèmes de protection fort élaborés dont le pays s'est doté. C'est pourquoi au cours des mutations actuelles l'instrument des monographies n'enregistre guère, dans notre pays, de chutes brutales dans la grande pauvreté ni de sorties soudaines de celle-ci. Les pères et les grands-pères des familles situées aujourd'hui au pied de l'échelle sociale ne s'en trouvaient déjà pas très éloignés eux-mêmes. Ceux qui heureusement parviennent à quitter l'état de grande pauvreté demeurent pendant longtemps encore en situation vulnérable. » page 52



↘ « Comme l'a rappelé Mme Georgina Dufois lors de son audition devant la section des affaires sociales du Conseil économique et social le 4 février 1986, la culture est à entendre dans son sens le plus large : les moyens donnés à un homme pour comprendre la société qui l'entoure et pour jouer un rôle dans son fonctionnement. » *Page 57*



" On a toujours pensé faire la charité aux pauvres, et jamais à faire valoir les droits de l'Homme pauvre sur la société et ceux de la société sur lui. L'organisation de l'assistance doit être prévue dans la constitution. La bienfaisance publique n'est pas une vertu compatissante, elle est un devoir, elle est la justice.

Là où existe une classe d'hommes sans subsistance, il existe une violation de l'humanité. L'équilibre social est rompu. » *Page 62*

La Rochefoucault Liancourt en 1790,  
Président du Comité de la mendicité.

↘ « De très nombreux témoignages recueillis dans le cadre des universités Quart Monde montrent ceci : quand on ne peut comprendre l'enchaînement des causes proches et lointaines qui pourraient expliquer la position sociale où l'on se trouve, on n'a d'autre recours que de l'attribuer à la fatalité, à sa propre indignité ou infériorité. On est même porté à projeter sur ses proches la responsabilité de son état. Quand au contraire on peut développer avec ceux de son propre milieu une pensée commune, une analyse de situations analogues à celles que l'on vit, on devient alors pourvu de lumières et de forces pour envisager des changements à promouvoir et pour multiplier des solidarités. » *Page 57*

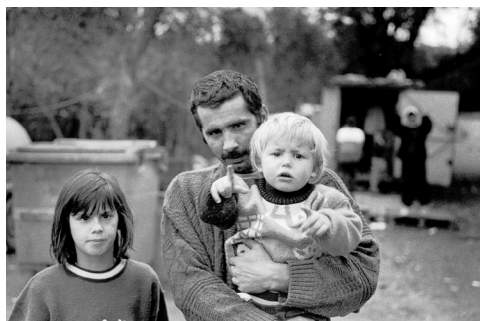


↘ « La demande culturelle des milieux défavorisés englobe aussi les arts, la beauté, les expressions artistiques de toutes sortes. Là encore, les plus pauvres expriment dans toute sa profondeur une attente qui vaut pour tous les milieux peu aisés. « Nous vivons toujours dans le laid. » disent

les adultes. « Chez nous, tout est laid » disent les enfants. Et dès qu'une véritable chance leur est offerte, ils se lancent dans l'expression théâtrale, picturale ou musicale. » *Page 57*

## ■ La citoyenneté

« Le partenariat est une condition nécessaire au développement de toute population, mais les plus démunis n'en ont pas la pratique ; il dépend de la volonté des élus et des principaux acteurs de la vie sociale de créer les conditions de leur participation. C'est dans la mesure où ceux-ci



prendront les moyens de les informer, de recueillir leurs avis et d'en tenir compte que les plus démunis pourront exercer leur citoyenneté, c'est-à-dire assumer leurs obligations et être reconnus comme sujets de droit, ce qui les amènerait à exercer par eux-mêmes les responsabilités qui leur incombent. » (extrait de l'Avis Wresinski du 11 février 1987)

↘ « La qualité des réponses qu'une société peut apporter, à un moment donné de son histoire, aux besoins et aux attentes de ses membres les plus démunis, dépend en effet étroitement de l'idée qu'elle peut se faire à la fois de ce que sont et vivent ces personnes et de ce que peut être leur dignité. »

Page 62

### Ils ont dit



*Le père Joseph bousculait les gouvernements, il bousculait les parlements, et à partir du moment où il se mettait dans la partie, la partie changeait de nature. S'il n'était pas arrivé avec sa force, son affirmation, sa conviction, il n'y aurait rien eu. On aurait continué selon les lois et les règlements en vigueur. Sans lui, nous n'aurions pas eu la loi du revenu minimum garanti, ni les autres lois qui ont suivi. "*

**Jacques Chaban Delmas**

*extrait de « Artisan de démocratie », Éditions de l'Atelier et Quart Monde*

« La pauvreté n'avait toujours été pour moi qu'un concept. Je suis issu d'un milieu modeste, mais pas pauvre. ... Cette visite à Noisy m'a rappelé des choses, des gens. Le fait d'avoir visualisé les situations, d'avoir entendu des témoignages, d'avoir pu décoder l'ensemble m'a beaucoup bousculé parce que cela me renvoyait à des situations et à des gens pour lesquels je ne

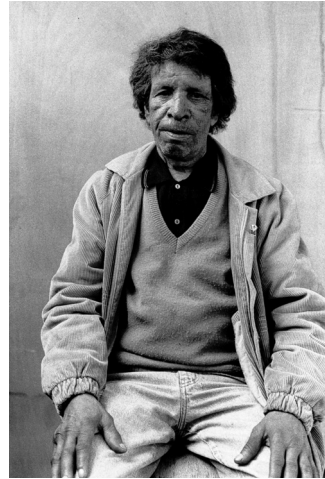
m'étais pas beaucoup arrêté, parce qu'ils ne rentraient pas dans mes schémas de réflexion. Je les avais occultés. Or là, je me suis aperçu que c'était un problème considérable parce qu'il mettait en cause l'identité des hommes et des femmes, leur appartenance à l'humain. Dans mon code de valeur, c'est capital, fondamental. Je me suis donc aperçu que bien qu'ayant beaucoup travaillé dans

les domaines social et éducatif, je n'avais pas suffisamment pris conscience de ce partage du monde entre les pauvres et les autres. Les pauvres étant hors du regard, risquaient fort de ne jamais exister, s'il n'y avait pas eu cette rencontre là. »

**Jean Andrieu**

Extrait de «Artisan de démocratie», Éditions de l'Atelier et Quart Monde

➤ À propos du Revenu minimum d'insertion. « Cependant, son niveau en fait un minimum de survie et non un revenu garanti. Les personnes ayant des ressources, même inférieures à ce seuil, ne peuvent en bénéficier. De plus, la dimension familiale n'est pas prise en compte. Enfin, il assujettit l'octroi de ce minimum à la capacité de l'intéressé d'exercer un travail et à la capacité de la collectivité de lui fournir ce travail. Force est de constater que la convention d'Ille-et-Vilaine ayant déjà expérimenté ce dispositif depuis plusieurs mois, se heurte à l'extrême difficulté de proposer une contrepartie de travail et par conséquent d'octroyer une allocation. » Page 69



➤ « Dans la plupart des expérimentations, il s'agit d'une allocation « différentielle » comprenant la différence entre les ressources existantes et un certain seuil de revenu, retenu comme le niveau minimum à atteindre par ménage, exceptionnellement par personne. » Page 69

↘ « Le fait qu'une grande partie de l'opinion publique apprécie mal la nature et l'ampleur des situations de grande pauvreté ne saurait être accepté sans risques pour la cohésion du corps social. Il est nécessaire de permettre à l'ensemble de la population et en particulier à la jeunesse de notre pays d'être davantage informées de la situation des populations les plus démunies dans notre société, et de mobiliser plus largement à leur égard, tant leurs connaissances et savoir-faire que leurs capacités de solidarité. Sur ce point, il conviendrait de donner aux jeunes qui le désirent la possibilité d'effectuer leur service national auprès de population défavorisées, au titre d'une coopération intérieure. Il conviendrait également de promouvoir l'éducation aux droits de l'Homme et une compréhension de la vie des plus pauvres comme des nécessités solidaires pour vaincre l'exclusion sociale notamment au niveau local par des actions de partage des savoirs et de savoir-faire. » L'aspiration à la beauté. « Cette aspiration à la beauté et aux arts, c'est encore sur le terrain qu'elle est connue. Entourés de la laideur des rues et des cités pauvres, les oreilles toujours remplies, des bruits du surpeuplement, les mains ne touchant jamais un objet de prix, ni des matières de qualité, les familles aux ressources les plus incertaines expriment mieux que d'autres un besoin fondamental de l'homme. » Page 100

### Témoignages de militants Quart Monde



*On ne demanderait rien si on avait du travail ; personne ne veut être au RMI toute la vie. LE RMI doit permettre de s'en sortir en étant un tremplin vers le travail. Si les allocations familiales sont comprises dans le revenu minimum, cela voudrait dire que les enfants pauvres comptent moins que les autres !*

*Les allocations familiales, c'est un droit acquis pour tous les*

*enfants. Il ne faut pas y toucher. Le RMI donnera droit à la sécurité sociale. Ce progrès très important ne suffit pas : nous avons vécu deux ans dans une voiture. Pas de domicile, donc pas d'école pour les enfants. Si le revenu minimum avait existé, cela nous aurait aidés. Mais aucune famille ne peut vivre sans logement.»*

**Familles d'Herblay,**  
 Nov 1988

*« C'est sûr qu'en pensant à mes grands-parents, à mes parents, à toute la famille du quartier du Maroc ; c'est vrai que ça a bougé par rapport aux années 1960, ça a quand même bougé. Mais moi ce que je n'ai jamais supporté, c'est le mot « assistanat ». Joseph Wresinski il fait bouger ce mot là, on ne nous traite plus comme avant. »*

**Familles de Champagne Ardennes,**  
 2011

## Témoignages de conseillers du CESE

« C'est le premier texte officiel parlant de la grande pauvreté. Cerner le concept de pauvreté et la définition de la grande pauvreté de façon très succincte au début du rapport est tout à fait novateur.

Je crois que ce rapport a eu un impact sur tous les décideurs politiques. Il y a un avant et un après. Quand même tout ce qui a été dit dans le milieu des années 90 par Chirac, puis ce qu'ont dit Jospin et Martine Aubry, et puis leurs lois ; et puis Borloo et sa cohésion sociale. Tout ça c'est né à partir de ça. Ça a imbibé en quelque sorte tout le corps des décideurs politiques, institutions, parlementaires.

Qu'est-ce qui reste des 25 dernières années du Conseil économique et social ? Il reste ça, le rapport Wresinski et le rapport Anthonioz-de Gaulle. Vous voulez m'expliquer quel autre texte ... c'est le seul. C'est le seul rapport qui émerge de 25 ans, ce n'est pas rien.

Ce qui fait la force de ce rapport Wresinski c'est sa structuration, c'est un texte très fort. Ce n'est pas un texte bavard, il n'y a pas une ligne de trop.

Là c'est structuré, très cohérent, c'est très argumenté. »

**Raymond Soubie,**  
**Président du groupe des personnalités qualifiées du CESE**  
**depuis novembre 2010**



« Le rapport Wresinski continue de nous interpellier afin de mettre en application la reconnaissance de l'égalité de dignité de la personne humaine. Il nous a montré comment agir pour que ces mots ne demeurent pas vains parce que chaque être humain vaut autant que chacun d'entre nous.

Ce rapport a proposé, aussi bien aux pouvoirs publics qu'aux citoyens, de s'allier à toutes les personnes défavorisées, fragiles, à tous les « sans voix ». Il nous invite à nous mobiliser afin de rétablir les citoyens démunis dans la plénitude de leurs droits et leur permettre d'apporter leur propre contribution à l'expression du devoir de solidarité. »

**Frédéric Pascal,**  
**Administrateur de l'Union nationale interfédérale des œuvres**  
**et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS),**  
**membre du groupe des associations du CESE**

## Témoignages de militants Quart Monde

« Refuser la misère est un combat difficile parce que c'est un combat qui dure longtemps. L'éradication de la grande pauvreté, c'est sans précédent, donc c'est un combat vraiment difficile. Quand on s'engage contre la misère, on s'engage pour l'avenir parce qu'on ne sait pas quand la misère prendra fin, personne ne le sait. Mais c'est un combat tout à fait possible. C'est une histoire d'ouverture des mentalités. Il faut parfois des siècles pour y arriver. »

**M. C., militant Quart Monde Île-de-France**



## Ils ont dit



*On ne fête pas un anniversaire. On profite de ces 25 ans pour dire que ce rapport contient des éléments qui sont encore d'actualité. Il rappelle que la pauvreté attaque tous les aspects de la vie des personnes. Du coup, la cohérence des politiques de lutte contre la pauvreté dans les différents domaines (éducation, logement, santé, emploi, protection de la famille et de l'enfance, etc.) est une condition de leur réussite. Cette notion de politique globale a été reconnue en 1998 par la loi de lutte contre les exclusions .*

*Toujours d'actualité, cette notion est un des grands repères sur lesquels s'appuient les propositions politiques faites aujourd'hui par ATD Quart Monde en vue des élections de 2012 en France . Ces propositions visent à sortir du provisoire et des solutions d'urgence qui durent, des dispositifs spécifiques qui ne conduisent pas au droit commun.*

*Le CESE a mis en évidence ce que devraient être les politiques de lutte contre la pauvreté. En se donnant le temps de creuser les questions et de parvenir à un consensus entre ses membres qui représentent tous les champs de la société, le CESE produit des rapports qui devraient inspirer tous nos élus."*

### **Pierre Saglio**

Président d'ATD Quart Monde France  
de 2002 à 2010





## Témoignages de militants Quart Monde

« Avoir le droit oui, mais il faut aussi que la demande soit reçue et que la personne soit reçue ! On est des humains, pas des animaux ! »

Mme P., militante Quart Monde Île-de-france





Imprimé par la direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris (15<sup>e</sup>)  
d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental

N° de série : 411120002-000212 – Dépôt légal : février 2012


Crédit photo : Photos Jean-Louis Saporito - ATD Quart Monde  
Photos ATD Quart Monde.  
Direction de la communication  
du Conseil économique, social et environnemental



# La

précarité est l'absence d'une ou plusieurs des sécurités, notamment celle de l'emploi, permettant aux personnes et familles d'assumer leurs obligations professionnelles, familiales et sociales, et de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte peut être plus ou moins étendue et avoir des conséquences plus ou moins graves et définitives. Elle conduit à la grande pauvreté, quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle devient persistante, qu'elle compromet les chances de réassumer ses responsabilités et de reconquérir ses droits par soi-même, dans un avenir prévisible.



## grande pauvreté et précarité économique et sociale et maintenant ?

CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL  
ET ENVIRONNEMENTAL

9, place d'Iéna  
75775 Paris Cedex 16  
Tél. : 01 44 43 60 00  
[www.lecese.fr](http://www.lecese.fr)

N° 41112-0002 prix : 11,70 €  
ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-120886-5



**Direction  
de l'information légale  
et administrative**

accueil commercial :  
01 40 15 70 10

**commande :**

Administration des ventes  
23, rue d'Estrées, CS 10733  
75345 Paris Cedex 07  
télécopie : 01 40 15 68 00  
[ladocumentationfrancaise.fr](http://ladocumentationfrancaise.fr)