

Le difficile droit des pauvres

par Joseph WRESINSKI

Fondateur et secrétaire général du mouvement ATD Quart Monde

Une famille vit depuis 3 ans dans le soubassement d'une maison en ruine, sans eau ni électricité, dans un hameau sinistré lors d'un accident d'avion, à proximité d'un aéroport.

Cette famille s'est réfugiée là parce qu'elle se trouvait « à la rue ».

Elle y a rejoint quelques autres familles dans la même situation, et des personnes âgées qui n'avaient pas voulu quitter les lieux lorsque le hameau a été évacué.

Le père, invalide à 30 %, trouve rarement un emploi à temps partiel pour compléter sa pension de 1200 F par trimestre. La mère, manutentionnaire, est inscrite dans une agence d'intérim qui lui fournit de temps en temps quelques travaux, de plus en plus rares.

On imagine aisément les difficultés de la vie quotidienne dans de telles conditions : le froid, le bruit infernal des avions, l'éloignement de tout, le problème de l'eau et la difficulté à être propre.

On imagine les difficultés à vivre sur un si maigre budget.

Des intervenants ont déjà proposé de placer les enfants dans des centres d'accueil, mais les parents veulent les garder avec eux, les élever dans un autre environnement pour qu'ils réussissent à l'école et se préparent à un avenir meilleur. Ils ne cessent de tenter des démarches pour trouver logement et travail.

Mais, occupante sans titre dans un lieu qui ne doit plus être habité, cette famille n'a aucun droit. Elle ne peut exiger aucune protection contre les nuisances de l'environnement. Son logement ne constitue pas un domicile. D'ailleurs ceux qui habitent là ne font partie d'aucune commune. Ils ne peuvent ni déposer une demande de logement en mairie, ni solliciter un secours du centre communal d'action sociale en cas de besoin, ni même obtenir une carte d'électeur.

Et quand un droit leur est reconnu, ils ne peuvent pas toujours en bénéficier effectivement. Ainsi ces enfants ont pu être inscrits dans une école. Mais comment apprendre dans le froid, avec tant de soucis dans la tête, lorsque de surcroît il ne faut pas trop dévoiler ses conditions de vie ? Comment participer à la vie locale lorsque l'on doit ainsi se cacher ?

J'ai rencontré cette famille et les autres habitants de ce lieu abandonné quelques jours seulement avant de présenter au Conseil économique et social le rapport « Grande pauvreté et précarité économique et sociale » (1). Le difficile droit des pauvres, c'est aussi la question que pose ce rapport.

I. — LE RAPPORT DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Le Conseil économique et social s'est saisi de ce sujet au moment où la conjoncture avait amené une recrudescence des formes visibles de la pauvreté et où des mesures urgentes étaient mises en place pour faire face aux situations les plus dramatiques.

Il s'agissait, pour le Conseil économique et social, de proposer, au-delà de ces mesures, nécessaires mais limitées, des réponses « cohérentes, globales et prospectives » aux questions posées par la persistance de la grande pauvreté.

La grande pauvreté commence lorsque des précarités (c'est-à-dire l'absence de sécurité permettant aux personnes et familles d'assumer leurs responsabilités élémentaires et de jouir de leurs droits fondamentaux) « affectent plusieurs domaines de l'existence, tendent à se prolonger

(1) Ce rapport présenté par l'auteur de cet article au nom de la section des Affaires sociales du Conseil économique et social a donné lieu à un avis que le Conseil économique et social a voté le 11 février 1987. Il est disponible à la direction des journaux officiels, 26 rue Desaix 75727 Paris cedex 15, au prix de 33 F + 10 F de port.

dans le temps, deviennent persistantes, compromettent gravement les chances de reconquérir ses droits et de réassumer ses responsabilités par soi-même dans un avenir prévisible ».

C'est cette grande pauvreté dont le Conseil économique et social cherche à connaître l'ampleur et la gravité. C'est pour la faire disparaître qu'il propose un plan d'action.

A — UN CONSTAT

Il existe en France, en nombre non négligeable, des situations où la survie n'est même plus assurée ; des personnes et des familles sans aucune ressource, sans protection sociale, logées dans des conditions précaires ou sans logement du tout ; des adultes et des jeunes sans formation, ou même illettrés.

Le rapport avance quelques chiffres : 7 % des jeunes de chaque classe d'appelés au service national maîtrisent mal la lecture et l'écriture (2), 400 000 personnes ne sont pas couvertes par l'assurance-maladie (3).

Il estime entre 200 000 et 400 000 le nombre de personnes privées de toute forme d'habitat ; à 2 500 000 celles qui n'ont pas les ressources suffisantes même pour survivre.

Il rappelle aussi les aspirations et les résistances de ceux qui vivent la grande pauvreté, les énergies mises en œuvre par eux et par ceux qui agissent à leurs côtés.

B — UNE ÉVALUATION

L'examen des réponses qui ont jusqu'ici été offertes aux situations de précarité montre un effort considérable poursuivi dans tous les domaines :

- le combat pour le développement de la scolarisation et la lutte contre les échecs scolaires ;

- les programmes et innovations visant à aider les jeunes à entrer dans la vie active et incitant les agents économiques à contribuer à cet effort ;

- l'extension du système de protection sociale à de nouveaux bénéficiaires et à de nouveaux risques ;

- l'élargissement des aides au logement ;

- la place que tient l'accompagnement social dans la promotion des personnes ;

- les progrès en matière de protection de l'enfance et d'aide judiciaire.

Malgré tout cela, des jeunes continuent à sortir illettrés de l'école, des travailleurs restent des années au chômage, des familles sont toujours sans ressources, sans logement, menacées du retrait de leurs enfants. Comment se fait-il que notre société ne parvienne pas à aller jusqu'au bout de ses ambitions sociales ?

Les institutions prévues pour tous atteignent souvent mal les situations extrêmes. Par exemple, les travailleurs qui ne trouvent que des emplois de courte durée ne peuvent bénéficier des indemnités de chômage, pas même de l'allocation de solidarité qui n'est versée qu'en prolongation de l'allocation de base. Ils ne peuvent faire reconnaître comme telles leurs maladies professionnelles, alors que souvent ils travaillent dans les pires conditions et sont soumis à des nuisances durant de courtes périodes qui se répètent. Ils ne peuvent bénéficier des congés de formation alors qu'il sont souvent les moins qualifiés.

Lorsque des travailleurs indépendants ont des gains trop faibles pour payer leurs cotisations de Sécurité sociale, ils ne peuvent faire prendre en charge une assurance personnelle.

Certes, des réponses spécifiques ont été proposées pour permettre aux personnes et familles en grande difficulté d'avoir malgré tout de quoi manger, un lieu où être hébergées, une possibilité d'aide médicale. Mais ces réponses ne permettent de se libérer ni du besoin ni de l'assistance. L'aide médicale, par exemple, dont l'attribution dépend de l'appréciation d'une commission, ne permet pas d'entreprendre tous les soins qui seraient nécessaires. Par ailleurs des demandes répétées de secours financiers attirent plutôt la réprobation.

De toutes façons, ceux-ci par leur modicité et leur caractère aléatoire maintiennent dans la dépendance plus qu'ils n'ouvrent droit à quelque projet d'avenir.

D'une façon générale, les aides consenties aux plus pauvres ne leur procurent ni le savoir nécessaire pour évoluer dans la société ni la possibilité d'un emploi, ni les moyens d'une participation sociale, politique, syndicale ou associative.

A l'écart de ces canaux de participation mis en place par des groupes plus favorisés, les très pauvres ne peuvent se faire entendre, faire prendre en compte leur situation. Ils demeurent en dehors des intérêts et des préoccupations de l'ensemble des citoyens. L'évolution des idées et des législations se fait sans eux.

C — UN PLAN D'ACTION

Le Conseil économique et social propose un plan d'action pour venir à bout de ces processus d'exclusion. Il réaffirme d'abord la nécessité de les mieux connaître par des évaluations périodiques de leur ampleur et de leur nature. Il souhaite une meilleure information et sensibilisation de l'opinion publique et des professions plus directement concernées.

Mais surtout il recommande de mettre en place des conditions pour que les plus démunis puissent agir eux-mêmes en partenaires, c'est-à-dire favoriser leur expression, développer leurs possibilités de participation et la représentation, au sein d'instances de consultation et de concertation, des cellules et mouvements associatifs qui sont en solidarité avec eux.

Sur ces bases, le Conseil économique et social propose d'expérimenter à grande échelle, sur des départements entiers, des actions simultanées dans les domaines de l'éducation, de l'emploi et de la formation, des ressources, du logement, de la santé.

- En ce qui concerne l'éducation : un effort accru sur l'école maternelle ; une poursuite de l'expérience des zones

(2) Dossier de presse du Groupe permanent de lutte contre l'illettrisme, 5 février 1986.

(3) INSEE, *Données sociales*, 1984.

prioritaires orientée vers une meilleure communication entre les milieux familiaux les plus démunis et le milieu scolaire.

- Pour assurer l'insertion socio-professionnelle des travailleurs les moins qualifiés : la création d'instances locales regroupant l'ensemble des partenaires concernés afin d'élaborer un véritable programme de formation et d'accès à l'emploi.

- Pour garantir l'accès à un logement : la création de commissions « solidarité-logement » ayant pour mission de trouver un logement aux personnes et familles vivant dans des conditions d'habitat difficiles ou se trouvant sans logement, et d'assurer le maintien dans les lieux des locataires insolubles menacés d'expulsion jusqu'à ce qu'une solution satisfaisante ait été trouvée.

- Pour assurer l'accès aux soins : la généralisation effective de l'assurance-maladie ; des solutions permettant l'extension des couvertures complémentaires et des procédures de tiers-payant ; des campagnes de promotion de la santé en direction des populations les plus démunies, qui ont droit aux bilans de santé et à la médecine préventive.

- Pour permettre aux plus pauvres de ne plus être enfermés dans des besoins de survie et de tirer parti des actions ci-dessus, le Conseil propose la mise en place d'un plancher de ressources, « élément de sécurité indispensable pour s'engager dans un processus d'insertion », en attendant une réforme du système de protection sociale qui assurerait progressivement une garantie minimale dans le cadre d'une sécurité sociale généralisée.

Pour garantir la cohérence de ce plan d'action, le Conseil économique et social prône la création d'une instance de coordination interministérielle sous la responsabilité du Premier ministre, et propose qu'au terme d'une période d'expérimentation soient prises des mesures nationales et globales.

D — UNE AMBITION

Au-delà de ce plan d'action, la finalité poursuivie par le Conseil économique et social est la disparition à terme de la grande pauvreté et de la menace qu'elle constitue pour ceux qui se trouvent en situation de précarité.

C'est pourquoi le Conseil économique et social se réfère avec insistance aux Droits de l'Homme. C'est en effet un déni des Droits de l'Homme que des être humains soient ainsi des citoyens de seconde zone, réduits à l'assistance qui place en position d'infériorité. Le respect des Droits de l'Homme demande de reconnaître les très pauvres comme des citoyens à part entière, de les libérer de l'humiliation et de la dépendance.

Il s'agit d'entreprendre une action à long terme visant pour l'avenir à des réformes dans le système de protection sociale, dans l'exercice du droit au logement, dans le partage du travail et des savoirs.

C'est pourquoi il importe qu'une loi d'orientation vienne préciser la volonté de la nation de tout mettre en œuvre pour que plus personne ne soit condamné à demeurer en marge du développement et de la solidarité.

Mais cette ambition même appelle dès aujourd'hui la participation politique et sociale de ceux qui subissent, par leur exclusion, ces violations des Droits de l'Homme.

Car c'est de leur participation que naîtront des politiques atteignant réellement les situations extrêmes, que seront connues et prises en compte les aspirations de ceux qui les vivent comme les démarches qu'ils ont commencées, et que pourront se produire des transformations de nature à enrayer la reproduction de la grande pauvreté.

Conscient de l'enjeu que cela représente pour l'avenir même de la solidarité dans le pays, le Conseil économique et social en appelle à tous les défenseurs des Droits de l'Homme. Ce n'est pas à la seule bonne volonté qu'il fait appel, mais à la vigilance, à la mobilisation, aux compétences, aux capacités d'innovation et de création de tous.

II. — UN APPEL POUR L'ACCÈS DE TOUS AU DROIT

Les juristes, pour leur part, devront répondre aux nouvelles exigences de la conscience civique et s'atteler à la difficile question du droit des pauvres. La grande pauvreté se manifeste dans une privation des droits reconnus à tous. L'action à entreprendre doit viser à rétablir les pauvres dans leurs droits.

La situation des très pauvres, nous l'avons vu, met en évidence que les droits mis en place pour répondre à la précarité sous ses formes diverses s'avèrent inaccessibles à ceux dont la situation est trop précaire :

— parce que les conditions pour en bénéficier sont souvent hors de portée ;

— parce que le dénuement total comme tel n'ouvre aucun droit, ni à des ressources ni à un logement par exemple.

Elle met en évidence également que les mesures d'assistance mises en place pour pallier les défaillances du droit sont toujours aléatoires et laissent leurs bénéficiaires en dehors des systèmes de protection comme en dehors de l'ensemble des structures sociales.

Comment dès lors rendre leurs droits aux pauvres ? (4)

Comment faire en sorte que le droit de tous atteigne les situations extrêmes ?

Comment supprimer les obstacles au droit ?

Comment établir des droits dans les circonstances où ils ne le sont pas encore ?

Comment remplacer l'assistance prolongée par des droits économiques et sociaux inaliénables, dans le respect des libertés civiles et politiques des personnes et familles concernés ?

Retenons seulement quelques points d'application mis en évidence par le rapport du Conseil économique et social.

(4) Voir le n° 122 de la revue *Quart Monde* (« Droits de l'Homme, droits de l'Autre »). Éditions Science et Service, 15 rue Maître Albert - Paris 5°. Prix : 30 F.

• Pour garantir à tous un réel accès aux soins de santé par exemple, dans un pays où la prise en charge se fait à travers l'assurance-maladie, il est indispensable que ce système puisse s'ouvrir à toutes les situations sans exception. Il faudrait qu'il n'oblige pas à des avances de frais et à un ticket modérateur disproportionnés avec les ressources de certains. Plus fondamentalement encore, il faudrait des transformations substantielles des conditions de vie, de logement et de travail qui usent prématurément la santé.

• Garantir l'accès à une formation professionnelle et à une participation sociale suppose de permettre à tous l'acquisition des savoirs de base qui ont cours dans notre société. Tous les enfants doivent pouvoir non seulement fréquenter l'école, mais encore disposer d'une sécurité familiale d'existence qui leur laisse une liberté d'esprit suffisante pour concentrer leur attention sur leurs apprentissages, et d'une transmission culturelle qui intègre l'apport de leur milieu de vie.

Tous les adultes doivent pouvoir développer leur niveau d'instruction et de qualification, grâce à des structures prévues pour les accueillir, à une pédagogie adaptée à leur âge et à leur expérience de vie, à du temps libéré pour ces recyclages. Cela suppose aussi que leurs soient déjà assurées en amont de bonnes conditions de logement, de santé, de sécurité financière pour leur groupe familial.

On ne le dira jamais assez : les droits sont indivisibles. Ils sont à promouvoir ensemble sous peine d'être sans efficience.

Rétablir les droits des pauvres, c'est donc assurer à toute personne des garanties pour la satisfaction de ses besoins essentiels. Cela oblige à se poser un certain nombre de questions.

Comment assurer par exemple un logement à ceux qui n'ont pas les ressources suffisantes ou pas d'interlocuteur responsable pour que leur demande soit prise en compte ?

Comment assurer un revenu de substitution aux chômeurs qui ne peuvent se prévaloir d'un emploi régulier durant un temps suffisamment long ?

Comment assurer la prise en charge des frais de santé des travailleurs ne pouvant payer leur cotisations sociales ?

Comment assurer droit de vote et participation politique à ceux à qui l'errance forcée ne laisse aucune chance de s'insérer dans une vie sociale locale ?

Autrement dit, comment garantir l'exercice des droits économiques, sociaux et civiques, qui sont fondamentalement inaliénables, si on maintient des conditions d'accès à ces droits qui s'avèrent inaccessibles ou inadaptées pour une fraction de la population ?

Une telle interrogation demeure dans les débats actuels autour de l'assistance.

Des responsables politiques propagent l'idée qu'il ne saurait y avoir de droit à une assistance financière sans

que les bénéficiaires fournissent une « contrepartie » soit en accomplissant une tâche d'intérêt général soit en suivant une formation. Pour que la dignité des uns et des autres soit mieux respectée.

On peut certes se donner la satisfaction d'assister plus dignement, mais le combat pour la dignité va plus loin : il requiert la disparition du recours chronique à l'assistance.

Il en va de la prestation de travail proposée comme de l'aide financière accordée : l'une et l'autre créent-elles les conditions d'un véritable changement pour l'avenir ?

Car un tel « travail contrepartie » risque de n'être qu'une sorte d'alibi proposé à l'assisté le temps du secours financier, un travail qui est lui-même une forme de secours temporaire n'introduisant nullement dans les solidarités du monde du travail. Au terme du « contrat », le bénéficiaire risque de se retrouver dans la même situation qu'auparavant, dépendant de ceux qui voudront bien lui accorder un nouveau secours, sans plus de moyens pour gagner lui-même sa subsistance et celle de sa famille, pour améliorer ses conditions de logement et de santé, pour développer sa propre formation ou celle des siens.

A vrai dire, ce n'est pas un travail d'intérêt général qui devrait être la contrepartie d'une garantie de ressources, c'est la garantie de ressources qui devrait être considérée comme la contrepartie obligatoire d'une organisation sociale défaillante, incapable de fournir une activité rémunérée à tous dans une société de consommation où tout bien nécessaire à la vie s'acquiert par l'argent.

C'est la garantie d'un logement qui devrait être la contrepartie obligatoire d'un état de société où le logement, même dit social, est devenu une marchandise réservée aux plus solvables, alors qu'un confort minimum est nécessaire à chacun pour remplir ses responsabilités professionnelles, scolaires ou sociales, alors que le « domicile » est quasiment constitutif de l'état-civil.

La prise en compte des droits d'une personne par les structures sociales ne peut-elle être considérée comme la juste contrepartie de son existence comme membre de la société ?

Quant à la contrepartie à attendre d'elle, ne serait-ce pas de contribuer d'une manière ou d'une autre à l'élaboration et à l'organisation des réponses solidaires aux situations de précarité : par une contribution financière, par un travail, et en tout état de cause en exprimant son avis de citoyen.

Pour assurer l'accès de tous au droit, le Quart Monde fait appel aux juristes épris de justice pour fonder dès aujourd'hui la société démocratique du XXI^e siècle, celle qui garantira le droit de vivre dans la dignité à tous ses ressortissants.

Tous les défenseurs des Droits de l'Homme sont invités à se rassembler le 17 octobre prochain à Paris autour des familles du Quart Monde dans une grande fête internationale.