

**PLATEFORME FRANCAISE
POUR LES DESC**

**RAPPORT CONTRADICTOIRE
DE LA SOCIETE CIVILE FRANCAISE**

**SUR LA MISE EN ŒUVRE DES DROITS
ECONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS
EN FRANCE**

JANVIER 2015

Ce rapport a été coordonné par Anaïs SAINT-GAL (Terre des Hommes France)

Pour plus d'informations sur ce rapport :

asg@terredeshommes.fr

01.48.09.09.47

PLATEFORME FRANCAISE POUR LES DROITS ECONOMIQUES SOCIAUX ET CULTURELS

Constituée d'une trentaine d'organisations œuvrant en faveur des droits humains et la lutte contre la pauvreté, la Plateforme française pour les droits économiques, sociaux et culturels (Plateforme DESC) regroupe des syndicats, des associations de solidarité internationale, des associations de défense des droits humains, des associations spécialisées et des coalitions.

Ses principales activités sont :

- Le suivi de l'application par la France du Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels (PIDESC) ;
- La conduite d'un plaidoyer pour la signature et la ratification du Protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PF-PIDESC)
- La rédaction de rapports contradictoires à destination du Comité DESC des Nations unies sur la situation des DESC en France.

Ce rapport contradictoire est le 2nd rédigé par la Plateforme DESC et fait écho au 4^e rapport du gouvernement¹ de la république française sur la mise en œuvre du PIDESC.

Il a été rédigé avec la contribution de :

Action Pour l'Insertion par le Logement (*ALPIL*)
Adéquations
Amnesty International France
Association Internationale des Techniciens Experts et Chercheurs (*AITEC*)
CCFD – Terre Solidaire
Coordination Nationale des Comités de Défense des Hôpitaux et des Maternités de Proximité (*CNCDHMP*)
Coordination SUD
Comité Français pour la Solidarité Internationale (*CFSI*)
Confédération générale du travail (*CGT*)
Confédération paysanne
CGT Spectacle (*FNSAC-CGT*)
Droit au logement
Fédération des Associations pour la Promotion et l'Insertion par le Logement (*FAPIL*)
Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme (*FIDH*)
Fédération Syndicale Unitaire (*FSU*)
Fian France
Fondation Abbé Pierre sur la partie droit au logement
Forum citoyen pour la responsabilité sociale des entreprises (*FCRSE*)
Groupe d'Information et de Soutien des Immigrés (*Gisti*)
Groupe international de travail pour les peuples autochtones (*GITPA*)
Initiative pour un autre monde (*IPAM*)
Ligue des Droits de l'Homme (*LDH*)
Ligue des droits de l'Homme de Nouvelle Calédonie.
Médecins du monde
Mouvement ATD Quart Monde
Observatoire international des prisons
Oxfam France
Romeurope
Secours Catholique Caritas France
Terre des Hommes France
Union Syndicale Solidaires

¹ http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fCAN%2f6&Lang=en

SOMMAIRE

ACRONYMES

INTRODUCTION – JUSTICIABILITE DES DESC ET ACCES AUX DROITS

OBLIGATIONS NATIONALES DE LA FRANCE

DROIT AU TRAVAIL ET A DES CONDITIONS DE TRAVAIL JUSTES ET FAVORABLES –
Des droits en perdition

DROIT SYNDICAUX – *Des droits limités aux atteintes importantes*

DROIT À LA SANTE – *Un droit en mal d’effectivité*

DROIT À L’ALIMENTATION – *Un droit ignoré*

DROIT AU LOGEMENT – *Un recul dans la mise en œuvre*

DROIT À UN NIVEAU DE VIE SUFFISANT – *Des obstacles à la lutte contre la pauvreté*

DROIT À L’EDUCATION *Une scolarisation marquée par les inégalités*

DROITS CULTURELS – *Un approfondissement de la fracture culturelle*

OBLIGATIONS EXTRATERRITORIALES DE LA FRANCE

ASSISTANCE ET COOPERATION INTERNATIONALES – *Un cadre juridique mais des engagements budgétaires encore contraires aux obligations de la France*

REGLMENTATION DES ACTEURS ECONOMIQUES – *Un vide juridique préoccupant, contraire aux obligations de la France*

ACCORDS COMMERCIAUX ET D’INVESTISSEMENTS INTERNATIONAUX – *Des politiques commerciales et d’investissements contraires aux droits de l’Homme*

DROIT À LA NON-DISCRIMINATION

SITUATION DES PLUS PAUVRES – *Une nouvelle infraction*

SITUATION DES FEMMES – *Des progrès mais un manque de moyens pour éradiquer les inégalités persistantes entre les hommes et les femmes*

SITUATION DES MIGRANTS ET DEMANDEURS D’ASILE– *Une précarisation du droit au séjour et une limitation des droits*

SITUATION DES ROMS – *Une discrimination persistante engendrant l’exclusion sociale*

SITUATION DES GENS DU VOYAGE – *Des lois et des droits non-respectés*

SITUATION DES POPULATIONS AUTOCHTONES EN OUTRE-MER – *Non-respect des engagements internationaux*

SITUATION EN NOUVELLE-CALEDONIE – *Une terre qui reste à décoloniser*

SITUATION DES PERSONNES PRIVEES DE LIBERTE – *Des situations contraires aux droits et à la dignité des détenus*

CONCLUSION – DROITS ENVIRONNEMENTAUX

ACRONYMES

AFD : Agence française de développement	INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques
ALE : Accord de libre-échange	IRP : Institution représentative du personnel
AME : Aide médicale de l'État	ISO : Organisation internationale de normalisation
APD : Aide publique au développement	OCF : Observatoire de la condition féminine
ASI : Allocation supplémentaire d'invalidité	OCDE : Organisation de coopération et de développement économique
ASPA : Allocation de solidarité aux personnes âgées	OFII : Office français d'immigration et d'intégration
ATA : Allocation temporaire d'attente	OFPRA : Office français de protection des réfugiés et apatrides
BPI : Banque publique d'investissement	OIT : Organisation internationale du travail
CADA : Centre d'accueil de demandeurs d'asile	OMS : Organisation mondiale de la santé
CDD : Contrat à durée déterminée	ONG : Organisation non-gouvernemental
CEACR : Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations de l'institution	ONPES : Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale
CEDEF : Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes	ONU : Organisation des Nations unies
CEDH : Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales	ONZUS : Observatoire national des zones urbaines sensibles
CGLPL : Contrôleur général des lieux de privation de liberté	PASS : Permanences d'accès aux soins de santé
CMU : Couverture maladie universelle	PCN : Point de contact national
CNCDH : Commission nationale consultative des droits de l'Homme	PF-PIDESC : Protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux culturels
COCT : Conseil d'Orientation des Conditions de Travail	PIB : Produit intérieur brut
COFACE : Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur	PIDCP : Pacte international relatif aux droits civils et politiques
Comité DESC : Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies	PIDESC : Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
CNED : Centre national d'enseignement à distance	PISA : Program for international student assessment
CREDOC : Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie	PLAI : Prêt locatif aidé d'intégration
DALO : Droit au logement opposable	PNA : Programme national pour l'alimentation
DESC : Droits économiques, sociaux et culturels	PNNS : Programme national relatif à la nutrition et la santé
DIHAL : Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement	RMI : Revenu minimum d'insertion
EI : Étude d'évaluation d'impact	RNB : Revenu national brut
ERRC : Centre européen des droits des Roms	RSA : Revenu de solidarité active
HALDE : Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité	RSE : Responsabilité sociale des entreprises
HLM : Habitation à loyer modéré	SMIC : Salaire minimum prévu en milieu libre
IFI : Institutions financières internationales	SRU : Solidarité et renouvellement urbain
ILM : Intervenants en langue maternelle	TPE : Très petites entreprises
	UE : Union européenne
	ZUS : Zones urbaines sensibles

INTRODUCTION – JUSTICIABILITE DES DESC

1. En tant qu'État partie au Pacte International relatif aux Droits Économiques, Sociaux et Culturels (ci-après Pacte ou PIDESC), la France est tenue de présenter un rapport sur la mise en œuvre des droits consacrés par le Pacte devant le Comité des Nations unies chargé d'en surveiller l'application. Le 23 mai 2013, la France a déposé son quatrième rapport périodique, qui fera l'objet d'un pré-examen par le comité DESC lors de sa 55^{ème} session qui se tiendra à Genève du 9 au 13 mars 2015, puis d'un examen final en octobre 2015.

2. Inscrit dans une volonté affirmée de la société civile française de constituer un véritable outil d'éducation populaire, le rapport contradictoire est le fruit d'un travail inter-associatif et syndical. Ce rapport de synthèse de la Plateforme DESC, collectivement signé par les ONG et syndicats participants, examine de façon critique dans quelle mesure la France satisfait aux obligations qui lui incombent en vertu du Pacte, qu'elles soient internes ou internationales.

3. Ce rapport contradictoire permet d'évaluer la mise en œuvre des observations successivement émises par le Comité et insiste tout particulièrement sur les discriminations dans l'accès aux droits économiques sociaux et culturels (DESC). En outre, l'effectivité du Pacte demeure une problématique essentielle et intimement liée à la question de sa justiciabilité.

4. Cette question qui avait retenu l'attention du Comité DESC dans ses observations finales portant sur le second rapport périodique de la France en 2001 – « *particulièrement préoccupé(s) par la déclaration de la délégation (française) selon laquelle certains droits économiques, sociaux et culturels ne sont pas invocables en justice* »² – n'a pas été évoquée dans les dernières observations finales du Comité en 2008. Les autorités et juridictions françaises n'ont pourtant pas fondamentalement changé de position en la matière alors même qu'il s'agit d'une question fondamentale pour l'effectivité et le respect des DESC en France.

Définition et caractère fondamental de la justiciabilité des DESC

5. La réalisation effective des droits garantis par le Pacte de 1966 passe nécessairement par la reconnaissance de leur caractère justiciable. La justiciabilité d'un droit se comprend comme la possibilité offerte à tout individu ou groupe d'individus d'en faire reconnaître la violation éventuelle à l'issue d'une requête en justice. « *Les victimes ont droit (...) à l'accès aux instances judiciaires et à une réparation rapide du préjudice qu'elles ont subi* »,³ peu importe que ce préjudice soit la conséquence de la violation d'un droit économique, social ou culturel ou d'un droit civil ou politique du fait de l'indivisibilité des droits humains.

6. En effet, chaque fois qu'un droit énoncé dans le Pacte ne peut être exercé pleinement, ou fait l'objet d'une violation, un recours judiciaire devrait être assuré ; or, il est à déplorer que certains DESC ne soient pas invocables en justice en France encore aujourd'hui.

Justiciabilité du Pacte au plan national : une pratique en opposition aux textes

Principe de la primauté du traité international sur la loi

7. En droit français, les traités internationaux prévalent sur la loi. Cela découle de l'article 55 de la Constitution de 1958, qui dispose que les « *traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie* ».

8. La Constitution française reconnaît la primauté du traité international sur une loi contraire, qu'elle soit antérieure ou postérieure. Ainsi, l'État français doit, conformément au PIDESC, et dans le cadre de son obligation substantielle de respecter les droits de l'Homme. Les lois internes, lorsqu'elles ne sont pas conformes aux exigences du traité, ne doivent donc pas être appliquées par l'administration et par le juge, et les actes administratifs contraires aux exigences du traité doivent être annulés.

² CODESC, Vingt septième session 12-30 novembre 2001 Référence: E/C.12/1/Add.72, 30 nov. 2001

³ Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies, Résolution 40/34 le 29 novembre 1985 ; principe 4

9. Selon le droit constitutionnel français, la norme de droit international est donc en principe d'applicabilité directe, sans aucune transposition nécessaire, ce qui signifie a fortiori qu'elle est invocable devant les tribunaux nationaux. Or, cette applicabilité directe est tempérée et limitée par deux exceptions, souvent invoquées, à tort, par les tribunaux pour éviter l'invocabilité du PIDESC devant leurs juridictions.

10. La première exception concerne l'objet de la norme de droit international. L'effet direct de la règle internationale peut être refusé au motif qu'elle s'adresse exclusivement aux États et qu'elle ne crée pas de droits pour les particuliers. Or, les droits garantis par le PIDESC – en tant que droits de l'Homme – étant évidemment destinés aux individus, cette exception ne devrait pas être retenue pour contredire l'applicabilité directe du Pacte en droit interne.

11. La seconde exception concerne, quant à elle, la formulation de la norme internationale. Les normes des instruments internationaux de droits de l'Homme sont considérées comme dénuées d'effet direct lorsque leur formulation est trop imprécise ou conditionnelle. Le juge considère alors qu'elles doivent être transposées au sein de normes de droit interne qui en précisent la portée pour pouvoir être invoqué devant lui. Cependant, là encore cette exception ne devrait pas être retenue dans le cas du Pacte puisque la formulation de la plupart des dispositions qu'il contient ont été considérées par le Comité DESC comme suffisamment claires et précises.

12. En effet, dans son observation générale n°9 portant sur l'application du Pacte en droit interne (article 2), le Comité précise que « *le Pacte ne définit pas concrètement les modalités de sa propre application dans l'ordre juridique national* » et « *ne contient aucune disposition obligeant les États parties à l'incorporer intégralement au droit national ou à lui à accorder un statut particulier dans le cadre de ce droit* »⁴. Le Comité a par ailleurs rappelé que « *même si le Pacte n'oblige pas formellement les États à incorporer ses dispositions dans la législation interne, une telle démarche est souhaitable* »⁵. Le Comité considère la formulation de la plupart des dispositions contenues dans le Pacte comme suffisamment claire et précise. En particulier, il estime que l'égalité homme/femme dans le bénéfice des droits sociaux (art. 3), le droit à un salaire équitable et à une rémunération égale à travail égal (art. 7 al. a, i), à la liberté syndicale (art. 8), à la protection et l'assistance des enfants (art. 10.3), à un enseignement primaire gratuit (art. 13, 2, 1 a) à la liberté de l'enseignement (art. 13.3-4) sont d'application immédiate⁶.

13. Ainsi, si en tout état de cause, c'est au juge qu'il appartient *in fine* de décider, lorsqu'un particulier invoque le bénéfice d'une convention, si les stipulations de celle-ci sont ou non directement applicables, il est regrettable qu'aujourd'hui encore le PIDESC ne soit généralement pas considéré comme directement applicable en droit interne par les plus hautes juridictions françaises. En effet, le juge administratif considère bien souvent les conventions internationales relatives aux droits sociaux, et le PIDESC en particulier, comme énonçant des droits non invocables devant lui⁷.

Application irrégulière du principe de primauté par le Conseil d'État et la Cour de Cassation

14. Si le Conseil d'Etat a récemment assoupli les critères de l'invocabilité directe des normes internationale dans son arrêt *GISTI et FAPIL* du 10 avril 2012 – reconnaissant l'invocabilité directe d'une stipulation de la Convention n°97 de l'OIT relative aux travailleurs migrant – il reste encore, du fait d'une jurisprudence constante, réticent à reconnaître au PIDESC un effet direct à l'égard des particuliers et donc son invocabilité lors de recours. Plus encore, le Conseil d'État refuse d'appliquer l'article 26 (portant sur la non-discrimination) du Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques (PIDCP) aux victimes de discrimination au regard des droits sociaux alors qu'il l'invoque sans difficulté en matière de discrimination au regard des droits civils et politiques protégés par le PIDCP.

15. Pourtant dès 1984, le Comité des droits de l'Homme a reconnu, par une pratique devenue désormais constante et intégrée, non seulement par de nombreux États mais également par le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale et par le Comité pour l'élimination de la discrimination faite aux femmes, que la non-discrimination s'appliquait en toute matière et en particulier en matière de

⁴ Observation générale n° 9 portant sur l'article 2, para 68. Référence : E/C.12/1998/24, 28 déc. 1998

⁵ Ibid.

⁶ CODESC, Observations générales n° 3, Nature des obligations des États parties, 14 déc. 1990.

⁷ CE, 17 nov. 2010, Aides, req. n° 335736 (à propos de l'art. 11 droit à une protection et une assistance à la famille et aux enfants).

prestation sociale⁸. Or, comme l'interprétation du principe de non-discrimination du Comité DESC le confirme⁹, tous les articles du PIDCP sont en principe d'effet direct. La position du Conseil d'État paraît donc à cet égard non seulement rétrograde mais en outre parfaitement attentatoire au respect des droits de l'Homme sans discrimination.

16. Cette position s'oppose également à la position de l'ordre judiciaire qui elle est plus favorable à la reconnaissance de l'applicabilité directe du PIDESC en droit interne. Dans son arrêt en date du 15 octobre 1991¹⁰, la haute juridiction a reconnu le caractère invocable des articles 6 et 7 du PIDESC. Puis, plus récemment dans l'arrêt *Eichenlaub contre Axia France* rendu le 16 décembre 2008, la Chambre sociale de la Cour de Cassation reconnaît que le PIDESC était « *directement applicable en droit interne* »¹¹.

17. Pour toutes ces raisons, il est essentiel et indispensable que toutes les juridictions compétentes soient informées : de la nature et de la portée du Pacte ; du rôle important des recours judiciaires dans son application ; et, du principe de « justiciabilité » des droits contenus dans le Pacte. À ces fins, et pour se conformer aux observations du Comité DESC selon lesquelles « *les normes internationales contraignantes relatives aux droits de l'Homme devraient (...) permettre (...) aux personnes de demander aux tribunaux nationaux d'assurer le respect de leurs droits* »¹². la formation des magistrats et autres professionnels du droit doit être renforcée sur toutes les questions relatives aux DESC.

18. Parce que le seul concept des DESC ne suffit pas à en faire une réalité, un caractère justiciable doit leur être reconnu de manière effective. C'est pourquoi la Plateforme DESC a longtemps œuvré pour que la France ratifie le protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PF-PIDESC).

Justiciabilité du Pacte au plan international : des mécanismes à portée de main

19. Le 30 octobre 2014, la France a franchi une étape importante vers le renforcement du caractère justiciable des DESC en ratifiant le Protocole facultatif au PIDESC. Une avancée majeure qui n'est pas sans souligner l'incohérence de la France à adhérer à un mécanisme de plainte au niveau international tout en continuant de s'obstiner contre l'applicabilité directe des DESC devant ses juridictions internes.

20. Le mécanisme de communication instauré par le protocole permet à la fois de replacer les individus ou groupe d'individus au centre de la réalisation des DESC ; de compléter la Charte Internationale des Droits de l'Homme ; et, de consolider par la même les principes d'indivisibilité et d'universalité des droits humains.

21. Par ailleurs, l'entrée en vigueur du Protocole, le 5 mai 2013, va progressivement permettre l'identification et la clarification des obligations internationales découlant du Pacte. La jurisprudence qui découlera des décisions du comité DESC, devenu quasi-juridiction, bénéficiera certainement d'un effet domino au sein des juridictions nationales.

22. Saluant la ratification du Protocole par la France, la Plateforme DESC regrette toutefois, qu'elle ne l'ait pas accompagnée, malgré ses demandes, de deux déclarations reconnaissant la compétence du Comité DESC en ce qui concerne les articles 10 et 11 du Protocole.

23. De la même façon, la Plateforme DESC regrette que la France n'ait toujours pas, contrairement à la recommandation que lui avait fait le Comité DESC en 2008¹³, ni signé ni ratifié le protocole n°12 à la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CEDH).

24. Ce protocole, entré en vigueur le 1er avril 2005, élargit le droit à l'égalité en posant une interdiction générale de toute forme de discrimination (article 1). L'interdiction de toute discrimination est donc étendue puisqu'elle ne se limite plus au seul article 14 de la CEDH qui prévoit l'interdiction de la discrimination dans l'application des droits garantis par la Convention. L'entrée en vigueur en France de ce protocole permettrait aux victimes de discriminations dans le domaine des DESC de bénéficier d'un

⁸ CDH, 9 avril 1987, Broeks, Danning, Zwaan-de Vries, 172/1984, 180/1984, 182/1984.

⁹ CODESC, « Observation générale n° 20. La non-discrimination dans l'exercice des DESC (art. 2 par 2) », E/C.12/GC/20, 2 juil. 2009.

¹⁰ CE 15 oct. 1991, n° 90-86.791

¹¹ Cass., soc. 16 déc. 2008, *Eichenlaub c./Axia France*, n° 05-40876

¹² Observation générale n° 9 portant sur l'article 2, para 4. Référence : E/C.12/1998/24, 28 déc. 1998

¹³ CODESC, Observations finales E/C.12/FRA/CO/3 9 juin 2008

recours devant la Cour Européenne des Droits de l'Homme. La ratification de ce protocole marquerait donc une incontestable avancée pour la justiciabilité et pour l'effectivité des DESC en France.

25. Entraînant une atteinte certaine à la réalisation effective des DESC en France, le défaut d'effectivité du Pacte en droit interne reste une question problématique et témoigne des manquements incontestables de la France à ses obligations découlant du Pacte.

26. A la veille de la 55^{ème} session du Comité DESC, la Plateforme DESC souhaite insister sur l'importance du respect du PIDESC pour l'amélioration des conditions de vie de chacun dont toute société démocratique se doit d'être la garante.

ONG et syndicats de la Plateforme DESC recommandent à la France de :

1. Accepter devant toutes les juridictions françaises l'invocabilité du PIDESC et la reconnaissance de la justiciabilité des droits sociaux. Les juridictions françaises doivent :
 - s'aligner sur la jurisprudence constante du Comité ;
 - étendre l'application de la nouvelle jurisprudence du Conseil d'État (Arrêt *GISTI et FAPIL* du 11 avril 2012) assouplissant l'effet direct d'une convention internationale ;
 - suivre une formation sur l'applicabilité du PIDESC et la justiciabilité des droits sociaux en général.
2. Reconnaître la compétence du Comité DESC pour les articles 10 et 11 du Protocole facultatif se rapportant au PIDESC.
3. Signer et ratifier le protocole n°12 à la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

OBLIGATIONS NATIONALES DE LA FRANCE

DROIT AU TRAVAIL ET A DES CONDITIONS DE TRAVAIL JUSTES ET FAVORABLES (Articles 6 et 7)

Des droits en perdition

27. Au titre de l'article 6 du PIDESC, la France doit garantir le respect et la mise en œuvre du droit au travail, qui comprend le droit qu'a toute personne d'obtenir la possibilité de gagner sa vie par un travail librement choisi ou accepté. Au titre de l'article 7 du PIDESC, la France doit s'assurer que toute personne jouisse de conditions de travail justes et favorables, qui assurent notamment la rémunération à tous les travailleurs un salaire équitable et une rémunération égale pour un travail de valeur égale sans distinction aucune ainsi qu'une existence décente pour eux et leur famille.

28. En vue de garantir le plein exercice de ces droits, la France doit assurer l'orientation et la formation techniques et professionnelles, l'élaboration de programmes, de politiques et de techniques propres à assurer un développement économique, social et culturel constant et un plein emploi productif dans des conditions qui sauvegardent aux individus la jouissance des libertés politiques et économiques fondamentales.

Un chômage et une précarité inquiétants

29. L'Unédic prévoit 44 000 chômeurs supplémentaires d'ici fin 2014, soit 9,9% de la population active en métropole. En un an le chômage de longue durée a augmenté de 10 %, les jeunes et les plus de 50 ans étant les plus touchés, l'ancienneté moyenne d'inscription à Pôle Emploi continue d'augmenter atteignant maintenant 532 jours¹⁴. La moitié des salariés sans emploi n'est pas indemnisée et la pauvreté augmente. C'est dans ces conditions d'une massification durable du chômage que le gouvernement tend à renforcer les contrôles auprès des chômeurs et dérégule le « marché du travail » avec l'idée que les licenciements d'aujourd'hui préparent les emplois de demain.

30. Les contrats précaires ne cessent de se développer. Depuis dix ans, la part des contrats à durée déterminée (CDD) dans les embauches ne cesse d'augmenter, avec une nette accélération depuis 2008. En 2011, près de 4,2 millions de salariés étaient à temps partiel, soit 18,7 % des salariés. Les chiffres le démontent, souvent les demandeurs ne retrouvent plus que des « petits boulots »¹⁵. Il y a une augmentation inquiétante du nombre de demandeurs d'emploi exerçant une activité à temps partiel. Ces travailleurs sont pour l'essentiel des travailleurs pauvres et des femmes.

31. Par ailleurs, la question de l'accès à la formation des demandeurs d'emploi est principalement renvoyée à des mécanismes d'abondement qui en tout état de cause, ne permettront pas l'accès à une formation qualifiante. La formation n'est toujours pas un droit pour les demandeurs d'emploi.

32. Concernant la durée maximale d'indemnisation qui est aujourd'hui de 24 mois, 36 mois pour les plus de 50 ans, il n'y a aucune disposition spécifique pour les primo demandeurs d'emploi dans la mesure où il faut quatre mois d'affiliation pour une indemnisation. Il n'existe pas aujourd'hui de droits rechargeables mais un système complexe de réadmission quand le demandeur d'emploi a retravaillé quatre mois ; ou de reprise de droits quand la durée travaillée est inférieure à quatre mois.

ONG et syndicats de la Plateforme DESC recommandent à la France de :

4. Mettre en place la création d'un droit à la formation professionnelle et garantir au demandeur d'emploi entrant en formation une allocation équivalente.
5. Mettre en place de réels droits rechargeables via un compte que les demandeurs d'emploi pourront activer à la fin de leurs droits ouverts.
6. Garantir aux plus précaires une indemnisation au moins égal à 80 % du Smic.
7. Compléter l'assurance chômage par des dispositifs prenant mieux en compte les demandeurs d'emploi non indemnisés.

¹⁴ La CGT, *Jeunes et privés d'emploi, la CGT exige des mesures d'urgence*, Communiqué, 21 octobre 2014

¹⁵ LA CGT, *Lutter contre la précarité*, Article du 6 janvier 2014 <http://www.cgt.fr/Lutter-contre-la-precarite,40908.html>

L'emploi des jeunes : une préoccupation majeure

33. De manière générale, il est à noter que le rapport gouvernemental atteste du problème réel de mille-feuille de dispositifs pour les jeunes, pointé par de nombreux rapports tel que le rapport parlementaire du 5 décembre 2013 Juanico/Poisson sur l'évaluation des politiques publiques en faveur de la mobilité sociale des jeunes, ainsi que de l'insuffisance du nombre de jeunes concernés. Un dispositif de droit commun, permettant un accompagnement, un revenu et une protection sociale pour l'ensemble des jeunes sans emploi ni formation (1,9 millions de NEET de 15 à 29 ans en France) est nécessaire.

34. L'allongement de la durée de cotisation sans que soit prise en compte les années d'études ou de précarité engendre une rupture d'égalité dans la protection sociale des jeunes. Seul l'apprentissage est aujourd'hui comptabilisé. De plus, les jeunes constituent la majorité des personnes qui ne sont pas indemnisées par l'assurance chômage et sont exclus du dispositif RSA qui ne concerne que les plus de 26 ans. Un empilement des dispositifs d'aides les rend illisibles et trop complexes (garantie jeune, CIVIS, RSA jeunes, etc.), comme le prouve le taux de non recours aux droits¹⁶. Enfin, il faut noter le faible taux de couverture complémentaire santé du fait de son coût, certains jeunes n'ayant même pas de sécurité sociale¹⁷

35. Le temps d'insertion des jeunes ne cesse quant à lui de s'allonger avec un sas de précarité de plus en plus long. Loin de constituer une situation transitoire, ces modalités dégradées d'entrée dans la vie active affectent ensuite durablement le parcours professionnel. Les jeunes sans qualification sont particulièrement touchés par le chômage, avec des phénomènes de discriminations territoriales, ou liés à l'origine ethnique ou sociale qui accentue encore cette tendance, certains sont donc durablement éloignés de l'emploi. L'ensemble des jeunes, y compris les jeunes diplômés, sont touchés par la précarité et par le déclassement, avec des niveaux de salaire très éloignés du niveau de diplôme.

36. Alors que 1,9 millions de jeunes sont sans emploi ni formation¹⁸, le chômage et la précarité des jeunes ne cessent d'augmenter. Trop souvent, le patronat ne joue pas le jeu du contrat de génération, ni les entreprises ni les branches ne s'engagent à des créations nettes d'emploi, et rares sont celles qui prennent des mesures pour limiter la précarité. Concernant les emplois d'avenir, de nombreux jeunes ont des difficultés à accéder à une formation faute de financement. Contrairement à la loi qui faisait du contrat à durée indéterminée (ou contrat à durée déterminée trois ans pour les collectivités) la norme, les contrats proposés sont de plus en plus souvent des contrats à durée déterminée d'un an.

ONG et syndicats de la Plateforme DESC recommandent à la France de :

8. Investir pour garantir aux jeunes un accès à la qualification et à l'emploi stable en mobilisant tous les dispositifs existants et rendre public le bilan chiffré de la mise en place de ces dispositifs (contrats de génération, emplois d'avenir, garantie jeune, etc.).
9. Mettre en place une protection sociale, un revenu et un accompagnement pour tous les jeunes sans emploi ni formation.
10. Prendre en compte des années d'études pour le calcul de la retraite.
11. Mettre en place l'ouverture du RSA aux moins de 26 ans.
12. Mettre en place une maison commune des régimes de retraites permettant de régler le problème des polypensionnés.
13. Permettre au service public de l'emploi et notamment aux missions locales de mettre en place un suivi renforcé des jeunes primo demandeurs d'emploi.

Une garantie contrastée de la sécurité et de l'hygiène au travail

37. La mise en place, dans les textes, du Conseil d'Orientation des Conditions de Travail (COCT) en 2009 n'a pas été suivie des résultats escomptés. En effet, cette instance est confrontée à une difficulté de fonctionnement lié au désintérêt du Ministère du travail et du manque de moyens dont elle dispose. La réunion de la commission permanente a été non effective durant une année après 2012. De manière plus

¹⁶ Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore) : <https://odenore.msh-alpes.fr/>

¹⁷ Conseil d'analyse économique, l'emploi des jeunes peu qualifiés en France, Note n°4, avril 2013

¹⁸ Notes du conseil d'analyse économique, n° 4, avril 2013

générale les commissions du COCT fonctionnent plus ou moins bien et l'observatoire de la Pénibilité n'a jamais été opérationnel.

38. La loi de 2011 concernant la médecine du travail est un texte théorique qui ne repose que sur très peu de réalité concrète, tant la crise de la médecine du travail reste et demeure. Par ailleurs, le caractère pluridisciplinaire n'existe pas. Enfin, la pénurie médicale empêche toujours l'effectivité des visites et rend illusoire la prévention primaire.

ONG et syndicats de la Plateforme DESC recommandent à la France de :

14. Doter les instances chargées de veiller à l'hygiène et à la sécurité au travail de moyens objectifs et concrets permettant un meilleur fonctionnement.

Voir également pour le droit au travail et à des conditions de travail justes et favorables des :

- Personnes les plus pauvres **§286**
- Femmes **§293 et §294**
- Migrants et demandeurs d'asile **§314 §319 et §346**
- Roms **§379**
- Personnes privées de liberté **§454**



DROITS SYNDICAUX (Article 8)

Des droits limités aux atteintes importantes

39. Le présent rapport vise à montrer qu'au-delà des droits contenus dans la législation française en matière de droits syndicaux, la réalité du dialogue social n'est pas aussi positive que le laisse imaginer les lois : ces droits restent trop limités et connaissent des atteintes importantes.

40. Les droits syndicaux, le droit de grève et le droit à la négociation collective sont inscrits dans le Préambule de la Constitution française « (Art.6) *Tout homme peut défendre ses droits et ses intérêts par l'action syndicale et adhérer au syndicat de son choix.* (Art.7) *Le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent.* (Art.8) *Tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises* ».

De nouvelles règles de représentativité syndicale

Des améliorations à nuancer

41. En 2008, une nouvelle loi a modifié profondément les règles de la représentativité syndicale. En passant d'un système de monopole de présomption irrefragable de représentativité accordé à cinq confédérations (CGT, CFDT, FO, CFTC, CGC) à un système où c'est le résultat de l'élection qui donne le caractère de représentativité à l'organisation syndicale au niveau de l'entreprise ; chaque organisation syndicale légalement constituée peut se présenter à l'élection. Les accords, contrairement à la situation qui prévalait antérieurement à cette loi, pour être valables doivent être signés par des organisations syndicales représentant au moins 30% des salariés. D'un point de vue démocratique, la règle devrait pourtant être celle d'accords signés par des organisations représentant 50% des salariés.

42. Ces avancées positives doivent être nuancées par plusieurs faits. Tout d'abord, les élections dans les entreprises, qui avaient lieu tous les deux ans jusqu'en 2004, sont maintenant fixées tous les quatre ans (sauf accord particulier) : c'est un délai trop long au vu de la mobilité de plus en plus importante des salariés, des réorganisations dans les entreprises et lorsqu'un nouveau syndicat veut s'implanter. De plus, le seuil de représentativité dans les entreprises est fixé à 10% : c'est un seuil trop élevé, qui prive de moyen de représentativité pendant quatre ans, toute organisation qui n'atteint pas les 10%, même si une partie non marginale du personnel se reconnaît dans cette organisation syndicale.

Des limites à la représentativité des salariés encore existantes

43. L'obligation de négociation inscrite dans la loi française ne concerne pas les salariés qui travaillent dans les petites entreprises puisque le seuil fixé pour la mise en place d'institution représentatives du personnel (IRP) est de 11 salariés pour la mise en place de délégués du personnel ; et, de 50 salariés pour la mise en place de Comité d'entreprise. Cela conduit à exclure des millions de salariés (près de 5 millions de salariés, soit 30% de l'emploi salarié du secteur privé) de toute représentativité. À cela, il faut ajouter la situation des salariés précaires (CDD, intérimaires) dont les contrats sont trop courts et ne sont pas pris en compte. Des négociations lancées actuellement par le gouvernement tendent à vouloir remettre en cause ces seuils dans un sens encore plus restrictif pour la mise en place de ces IRP.

44. Fin 2012, une élection de représentativité pour les salariés des TPE (Très petites entreprises : moins de 11 salariés) s'est déroulée avec un faible taux de participation (10,4%). Cette élection n'a pas créé de nouveaux droits pour les salariés concernés ni de nouvelles obligations pour les employeurs. Ceci explique sans nul doute la faible participation à cette élection. Rappelons aussi que le fait syndical est mal vu dans ces entreprises et la répression qui y sévit n'encourage pas l'implantation syndicale. Les organisations syndicales demandent la mise en place au minimum d'un dispositif territorial de représentation pour permettre aux salariés concernés d'avoir des droits au même titre que ceux des entreprises de plus de 10 salariés.

Une répression syndicale inquiétante

45. Aujourd'hui encore en France, être syndiqué et/ou disposer d'un mandat syndical, c'est bien souvent faire l'expérience de la répression et de la discrimination. Selon une étude du Ministère du Travail, 30% des élus syndiqués et 40% des délégués syndicaux considèrent que l'exercice de leur mandat représente un frein à leur carrière. En moyenne un délégué syndical gagne 10% de moins qu'un salarié non

syndiqué ayant le même profil. Chaque année, près de 13 000 salariés, élus ou mandatés par leur syndicat, sont victimes de procédure de licenciement.

46. Ce déni de démocratie bénéficie trop souvent de la passivité des pouvoirs publics, alors que la liberté syndicale est une liberté fondamentale proclamée au plus haut niveau de l'ordre juridique national et international. Ainsi, toute obstruction dans ce domaine constitue une atteinte aux droits de l'Homme et du citoyen.

47. Le blacklisting des syndicalistes revêt en France deux volets, l'un, plus traditionnel, concerne les discriminations syndicales tandis que le second aspect, plus récent, concerne lui tant la criminalisation de la contestation sociale que l'action syndicale. De telles pratiques par le patronat peuvent fragiliser les personnes discriminés et apeurer les autres salariés tentés par l'action syndicale.

Des discriminations syndicales, toujours vivaces

48. L'interdiction de la discrimination syndicale assure la protection du principe constitutionnel de la liberté syndicale, reconnu également en droit international et européen par la Convention 87 de l'Organisation internationale du travail, les articles 11 de la Convention européenne des droits de l'Homme et 12 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Ainsi, l'employeur ne peut se fonder sur l'exercice d'une activité syndicale pour différencier le traitement qu'il réserve à certains salariés par rapport à d'autres. Il lui est notamment interdit de s'appuyer sur une appartenance syndicale pour prendre ses décisions en matière d'embauche, répartition et exécution du travail, formation professionnelle, avancement, mesures de discipline et licenciement.

49. Les textes existent mais c'est de leur bonne application et de leur effectivité concrète que dépend la réalité des droits. Le contentieux en matière de discrimination syndicale est abondant et ancien en raison même de l'objet de la liberté syndicale et de son exercice dans l'entreprise. Il s'agit d'un fait massif mais qui paradoxalement reste très peu documenté. Mesurer ce phénomène, tant quantitativement que qualitativement, reste un réel problème.

50. Parallèlement, une autre nouveauté est une prise de conscience du caractère inacceptable de ces atteintes à l'activité syndicale par les salariés. Les patrons des grandes entreprises sont eux-mêmes plus attentifs car ils ont eu l'occasion de mesurer les risques et enjeux, y compris financiers, des entraves portées à l'exercice de l'action syndicale et des discriminations que leurs directions font subir aux militants syndiqués.

51. Ainsi, le dernier exemple en date est l'arrêt rendu par la Cour d'appel d'Agen du 11 février 2014. Après quinze ans de procédures, neuf salariés syndiqués à la CGT ont fêté l'issue victorieuse de leur bataille judiciaire pour faire reconnaître les discriminations qu'ils ont subi et ainsi condamner leur employeur, l'entreprise Ratier, à leur verser près d'un million d'euros.

La criminalisation de l'action syndicale : une nouvelle tendance inquiétante

52. Depuis quelques années, on constate en France un durcissement des rapports sociaux qui s'amplifie avec les difficultés économiques et sociales. Cela se traduit concrètement par un acharnement judiciaire à l'encontre de militants en responsabilité. Leurs activités syndicales se retrouvent remises en cause devant les juridictions répressives, tels des délinquants. Par ailleurs, sur le plan médiatique, il est notable de constater une diabolisation de la contestation sociale.

53. En 2010, « l'affaire IKEA », largement relayée par la presse et comprenant plusieurs volets, est emblématique de cette triste stratégie globale de répression du mouvement syndical¹⁹. Alors même que les procureurs se saisissent sans même un dépôt de plainte, ces incriminations apparaissent clairement comme disproportionnées au regard des actes. Ainsi, par exemple, dans le cas des cinq militants CGT de Roanne, comme le souligne l'avocat Dumoulin, « *Il n'y a dans cette affaire même pas d'éventuel acte*

¹⁹ Adel Amara, militant très actif, subit une mise sous pression continue depuis qu'il fut un leader du mouvement de grève survenue en 2010 dans l'entreprise, qui compte 29 magasins en France et 9300 salariés en France. Son action aura notamment contribué à révéler le système d'espionnage généralisé des salariés mis en place par Ikéa. Ainsi, il a été accusé de harcèlement moral par quatre cadres du magasin (le Directeur et Responsable RH, le responsable de la sécurité et le responsable juridique). La confédération CGT a porté plainte et se constitue partie civile contre IKEA pour utilisation frauduleuse de données personnelles et entrave à l'action syndicale. Parallèlement, une autre action au pénal est intenté pour discrimination raciale syndicale, religieuse et atteinte à la liberté syndicale.

délictueux commis dans le cadre d'un acte militant : c'est l'acte militant en lui-même – une distribution de tracts... qui fait partie intégrante de notre vie sociale – qui est attaqué ».

ONG et syndicats de la Plateforme DESC recommandent à la France de :

15. Assurer par la loi une protection pérenne renforcée des représentants syndicaux.
16. Permettre à tous les salariés de bénéficier d'une représentation syndicale de proximité.

Les limites du dialogue social et de la négociation

54. Dans les entreprises de plus de 10 salariés, le dialogue social reste souvent trop formel. Les employeurs se contentent de convoquer les réunions obligatoires et refusent de véritables négociations prenant en compte les propositions des organisations syndicales. Il est parfois très difficile d'obtenir tous les éléments concernant les choix économiques des entreprises. Dans les grands groupes notamment, la complexité des liens entre maison-mère et filiales rend opaque les bilans et choix financiers de ces groupes.

55. Au niveau interprofessionnel national, depuis 10 ans, les gouvernements successifs ont affaibli le principe de la hiérarchie des normes en matière de droit du travail qui supposait qu'un accord de branches devait améliorer le Code du travail et un accord d'entreprise devait lui améliorer un accord de branche. La tendance à favoriser des accords d'entreprises dérogatoires au Code du travail est contestée par la majorité des organisations syndicales.

L'affaiblissement des institutions gouvernementales

L'affaiblissement des prud'hommes

56. Les conseils de prud'hommes sont une institution très importante en France. Elle permet à chaque salarié de saisir ce tribunal pour faire respecter ses droits lorsque son employeur ne les respecte pas (requalification du contrat de travail, paiement des heures supplémentaires, paiement des salaires, etc.). C'est une juridiction particulière puisque le tribunal est composé à égalité des représentants élus des salariés et des employeurs.

57. Chaque année, près de 200 000 dossiers sont déposés auprès de ces tribunaux. Mais la réduction du nombre de tribunaux, la diminution des moyens humains (personnel administratif) et matériels (locaux) allongent régulièrement les délais : il faut parfois plusieurs années pour qu'une affaire soit traitée. Ces délais affaiblissent grandement les compétences de cette juridiction qui est souvent le seul recours des salariés pour faire valoir leurs droits, notamment dans les petites entreprises dépourvues de représentation syndicale. S'ajoute à cela une discrimination persistante pour les juges prudhommaux : les salariés de nationalité étrangère sont électeurs dans ces élections mais pas éligibles, alors même que 2 millions de travailleurs étrangers sont concernés.

58. Sous prétextes du coût et d'une faible participation, le gouvernement porte un projet de loi²⁰ conduisant purement et simplement à la suppression des élections des juges prudhommaux au suffrage universel remplacé par une simple désignation. Cette suppression est une attaque à la citoyenneté et un déni de démocratie. D'une part elle interdira de toute expression sur la démocratie sociale les quelques 5 millions de chômeurs et les travailleurs précaires, qui ne peuvent participer aux élections des représentants du personnel au sein des entreprises, scrutin sur lequel la représentativité syndicale est désormais mesurée. D'autre part, sous prétexte de coût et de faible participation, elle interdit l'expression démocratique de millions de salariés.

59. Par ailleurs, pour réduire les délais, le gouvernement envisage de réduire dans le même temps les droits à la défense des salariés en privilégiant des mesures de médiation et de conciliation qui se feront à leur détriment. Il envisage aussi de renforcer la formation des juges prudhommaux en instituant une formation obligatoire « professionnalisante » au détriment des formations dispensées par les instituts du travail et les centres de formations des organisations syndicales ouvrières. Enfin, le rôle des juges professionnels sera renforcé au détriment de celui des juges prudhommaux issus des collègues salariés et employeurs.

²⁰ Loi n° 2014-1528 du 18 décembre 2014 relative à la désignation des conseillers prud'hommes (1)

Le manque de moyens de l'inspection du travail

60. Le service public de l'inspection du travail dont le rôle est de faire respecter les droits individuels et collectifs dans les entreprises (hors fonction publique) ne dispose pas des effectifs suffisants pour mener à bien cette mission. Les inspecteurs du travail, sont débordés par les tâches administratives et ne peuvent remplir valablement leur mission. Or, il est prévu de supprimer de nombreux effectifs, engendrant une baisse du nombre de contrôle²¹.

61. Les moyens dont ils disposent sont devenus tellement dérisoires qu'une grande partie des procès-verbaux relatifs au droit syndical est classée « sans suite ». Il est par ailleurs regrettable que depuis 2004 le ministère du Travail ne publie plus les statistiques sur les licenciements des « salariés protégés » (les salariés élus ou mandatés). Dès lors, il n'est pas étonnant de constater que près de quatre salariés sur dix déclarent ne pas adhérer à un syndicat par peur de représailles de la part de leur employeur.

62. Loin de répondre à ces enjeux, les gouvernements successifs n'ont eu de cesse de s'attaquer à l'indépendance de l'inspection du travail, engendrant la disparition des sections d'inspection du travail actuelles. Aujourd'hui, à une section d'inspection correspondait un secteur géographique au sein duquel l'inspection du travail exerçait le contrôle de toutes les entreprises. Cette organisation garantissait un échelon de proximité pour les salariés qui pour la plupart connaissent l'inspection dont ils dépendent. Cette proximité et ce lien risquent de disparaître.

ONG et syndicats de la Plateforme DESC recommandent à la France de :

17. Renforcer les moyens humains et matériels de l'inspection du travail.
18. Redonner aux prud'hommes leur légitimité par une élection.

²¹ Proposition de loi n°1848, relative aux pouvoirs de l'inspection du travail, 27 mars 2014

DROIT À LA SANTE (Articles 9 et 12)

Un droit en mal d'effectivité

63. Au titre des articles 9 et 12 du PIDESC, la France reconnaît à toute personne le droit de jouir du meilleur état de santé physique et mental qu'elle soit capable d'atteindre, ainsi que son droit à la sécurité sociale, dont les assurances sociales.

64. Le droit à la santé pour tous exige la mise en œuvre d'une réelle politique de santé publique et des mesures concrètes, positives, afin de réintégrer les plus exclus dans le parcours de soins global et de garantir un accès à des soins de même qualité pour un état de santé comparable.

Des blocages persistants dans l'accès aux droits et aux soins

La réalité du non-recours aux dispositifs existants

65. Le désengagement progressif de l'assurance maladie obligatoire dans le financement des soins courants frappe durement les personnes démunies. Ainsi, l'augmentation du reste à charge constitue une barrière financière qui empêche l'accès aux soins des populations les plus précaires. La part des dépenses totales des soins et biens médicaux prise en charge par l'assurance maladie obligatoire est passée de 80% en 1980 à 75,5% en 2009. Entre 1980 et 2008, le reste à charge est passé de 217 à 547€ par personne et par an²². Se soigner revient de plus en plus cher : entre 2001 et 2009, les coûts directs de santé dans le budget des ménages ont augmenté de 40 à 50% en moyenne²³. En conséquence, en 2010, 15,1% des personnes âgées de 16 ans et plus déclarent avoir renoncé aux soins pour des raisons financières. Parmi elles, 32,6% ne bénéficie d'aucune couverture complémentaire²⁴. De plus, de nombreuses personnes en-dessous du seuil de pauvreté à 60% du revenu médian et bénéficiaires des minimas sociaux (dont le minimum vieillesse et l'allocation adulte handicapé) sont toujours exclues de la CMU-C en raison du plafond de ressources.

66. Des barrières administratives s'ajoutent aux obstacles financiers et rendent l'accès à la santé très difficile : on constate plus de 20% de non recours pour la CMU-C (4,3 millions de personnes concernées par ce dispositif initialement prévu pour 6 millions de personnes) ou encore 75% de non recours pour l'aide à la complémentaire santé²⁵. Alors que les accusations de fraude et d'assistanat ont bonne presse, on oublie que les dispositifs censés aider les plus en difficulté arrivent difficilement à les toucher. La très grande complexité administrative et la généralisation de demandes abusives de pièces par l'administration – du fait de la superposition complexe de nombreuses catégories administratives de sous-populations démunies et de l'obsession de la fraude dans les administrations qui guide le management des agents des caisses primaires d'assurance maladie et favorise les refus abusifs – constituent des obstacles à l'accès à la protection sociale²⁶.

67. Les populations les plus en difficultés connaissent des problématiques spécifiques : droits et dispositifs d'aide complexes, parcours de vie atypiques, etc. Le manque de connaissance chez les professionnels de santé concernant les populations vulnérables constitue un frein dans l'accès effectif aux soins et aux droits. De même le manque de coordination entre les professionnels de santé et les services sociaux éloigne de l'accès aux droits nombre de bénéficiaires.

Le désengagement du service public envers les plus vulnérables

68. En outre, des mesures spécifiques sont à promouvoir pour améliorer l'accès à la santé des personnes démunies et une politique ambitieuse de prévention qui toucherait la population dans son ensemble, tout en allant vers les plus vulnérables, avec des approches de médiation en santé publique, un travail avec les

²² En prix relatif. IRDES : Question d'économie de la santé, n°161, janvier 2011.

²³ Cabinet Jalma, Livre Blanc sur l'avenir de l'assurance maladie, 25 novembre 2009

²⁴ Enquête sur la santé et la protection sociale 2010, les rapports de l'Irdes, n°553, juillet 2012

²⁵ Fonds CMU, Références n°43, avril 2011

²⁶ Rapport de l'observatoire Médecins du Monde 2012 : en 2011, 81 % des étrangers sans titre de séjour accueillis dans les centres d'accueil, de soins et d'orientation remplissaient les conditions d'obtention de l'AME, or seuls un peu moins de 10 % bénéficiaient de droits effectivement ouverts lors de leur premier contact avec MdM. Les obstacles liés à l'accès aux droits et aux soins des étrangers en situation irrégulière se concentrent autour de 4 thématiques : la méconnaissance du système sanitaire et social français (37 %), les difficultés multiples d'accès aux droits (33 %) avec en premier lieu l'impossibilité d'apporter une preuve de résidence (17 %), les difficultés administratives liées à la complexité des démarches (29 %), et la barrière de la langue (22 %). Enfin, l'absence d'adresse postale et la nécessité d'une domiciliation pour l'ouverture des droits reste un réel problème et concerne près de 32 % de ces patients (âgés de 16 ans et plus).

pairs mais aussi des campagnes de vaccination et de dépistage en allant vers les personnes. En l'absence de telles mesures, la France viole les dispositions de la Charte sociale européenne, le gouvernement ayant « manqué à son obligation positive de veiller à ce que les Roms migrants, qu'ils soient en situation régulière ou non, y compris les enfants, aient un accès adéquat aux soins de santé, en particulier en ne prenant pas de mesures raisonnables pour aborder les problèmes spécifiques auxquels les communautés roms doivent faire face du fait de leurs conditions de vie souvent insalubres et des difficultés qu'ils rencontrent pour accéder aux soins de santé ».²⁷ Un tel raisonnement peut être étendu à l'ensemble des populations vulnérables pour lesquelles aucune mesure n'est prise afin de garantir l'effectivité de leur accès aux droits et aux soins.

ONG et syndicats de la Plateforme DESC recommandent à la France de :

19. Instaurer une couverture maladie réellement universelle par la fusion entre les dispositifs Assurance maladie et AME, et, dans l'attente, supprimer le délai d'ancienneté de résidence de 3 mois pour les demandeurs d'AME ainsi que pour les assurés au titre de la résidence (CMU de base) et les demandeurs de la Complémentaire-CMU et permettre l'accès à la carte vitale des bénéficiaires de l'AME dans les mêmes conditions que celles des assurés sociaux.
20. Lisser les effets de seuil en élevant le plafond de la CMU-C au seuil de pauvreté (à 60% du revenu médian)
21. Lutter contre le non-recours aux droits et pour la simplification des dispositifs : simplifier les démarches administratives par l'amélioration de l'accès à la domiciliation administrative, une meilleure information, la formation des acteurs sur les droits des personnes en matière de santé et d'accès aux soins, le respect du cadre réglementaire par les administrations, la mise à disposition d'outils de communication et de ressources en interprétariat pour l'information des publics sur leurs droits.
22. Introduire et généraliser la médiation sanitaire pour améliorer le rapprochement des populations vulnérables avec les dispositifs prestataires de soins afin d'améliorer leur accès aux soins et à la prévention.

Un accès aux soins non systématiquement garanti pour les populations vulnérables

L'ineffectivité de l'action des pouvoirs publics en matière de refus de soins

69. Les refus de soins persistent pour les plus démunis, bénéficiaires de la CMU-C et de l'AME qui souffrent de stigmatisation. Ils constituent une réalité peu visible tant en médecine générale que dans les consultations de spécialistes, où ils sont beaucoup plus fréquents. Depuis dix ans, les refus de soins ont été attestés à plusieurs reprises par des testings réalisés auprès de professionnels de santé. Si les taux varient selon les enquêtes, les situations de refus de soins persistent à un niveau élevé. Ces derniers conduisent les patients à différer leurs soins voire à les abandonner, et sont facteurs de rupture dans la continuité des soins. Les associations constatent l'ineffectivité de l'action des pouvoirs publics en matière de refus de soins, ce qu'a récemment confirmé le Défenseur des droits²⁸.

La nécessité de renforcer l'accès aux soins de tous à l'hôpital

70. Les permanences d'accès aux soins de santé (PASS), créées par la loi cadre de juillet 1998 de lutte contre les exclusions, garantissent théoriquement une porte d'entrée à l'hôpital, pour tous ceux qui n'ont pas de couverture maladie, en donnant accès à un accompagnement social ainsi qu'à l'ensemble des soins (plateau technique de l'hôpital, soins de suite, traitements). En pratique, moins de 400 PASS sur les 500 initialement prévues ont été mises en place, et les associations observent que l'accueil inconditionnel des personnes en situation de précarité, la prise en charge des soins et la délivrance gratuite des traitements sont loin d'être la règle, alors que l'hôpital reste souvent l'unique recours pour les personnes en situation de précarité. On observe également un manque de personnel médical dédié et notamment pour les consultations de médecine générale. Les restrictions successives de l'assurance maladie et de certains dispositifs dédiés aux plus pauvres ont fait des PASS, avec les services des urgences, le seul recours aux

²⁷ Décision du 11 septembre 2012, Médecins du Monde-International c. France, §144-145

²⁸ Défenseur des droits, rapport, Les refus de soins opposés aux bénéficiaires de la CMU-C, de l'ACS et de l'AME, mars 2014

soins possible pour une partie de la population, d'où l'importance d'en garantir l'existence, la pérennisation et l'amélioration, au sein de l'hôpital public.

71. Depuis 2004, les personnes en situation irrégulière doivent justifier de 3 mois de résidence ininterrompue sur le territoire pour bénéficier de l'AME. Ainsi, au cours des trois premiers mois du séjour en France, ces personnes ne disposent d'aucune couverture maladie. Elles peuvent toutefois depuis la parution de la circulaire du 16 mars 2005²⁹ se présenter à l'hôpital pour « *des soins urgents dont l'absence mettrait en jeu le pronostic vital ou pourrait conduire à une altération grave et durable de l'état de santé de la personne ou de l'enfant à naître. Doivent aussi être considérés urgents les soins destinés à éviter la propagation d'une pathologie à l'entourage ou à la collectivité (pathologies infectieuses transmissibles telles que la tuberculose ou le sida par exemple)* ». Les titulaires d'un visa court séjour sont en principe exclus de ce dispositif car ils sont supposés être couverts par l'assurance maladie agréée nécessaire à l'obtention du visa. L'arrêt du Conseil d'État en date du 7 juin 2006 ayant estimé que la condition de résidence ininterrompue de 3 mois ne pouvait être opposée aux mineurs, ces derniers ne doivent normalement pas relever du dispositif « soins urgents » mais de l'AME dès leur arrivée sur le territoire. Puis une circulaire du ministère de la Santé en date du 7 janvier 2008³⁰ a logiquement supprimé le paragraphe relatif aux enfants mineurs de la circulaire du 16 mars 2005 ; cette suppression a entraîné le non accès à l'AME de certaines catégories de mineurs étrangers. Ce n'est que depuis la publication d'une circulaire en septembre 2011 que les mineurs peuvent se voir octroyer l'AME en leur nom propre et sans que leur soit opposable la condition de durée de résidence³¹.

72. Par ailleurs, des dysfonctionnements relatifs à l'application de ce fonds pour les soins urgents et vitaux sont constatés ainsi qu'une méconnaissance du Fonds pour les soins urgents et vitaux dans certains services hospitaliers.

73. Enfin, une circulaire du 2 mai 2008³² sur la facturation des soins urgents a apporté une nouvelle difficulté dans la mise en œuvre du dispositif déjà complexe. En effet, cette circulaire est venue modifier les modalités de facturation des soins urgents par les hôpitaux et impose, entre autres, que soit joint à la facture le refus de demande d'AME du patient. Cette exigence supplémentaire crée une nouvelle difficulté d'accès au dispositif soins urgents en le retardant et en le complexifiant. Il semble donc nécessaire de rappeler aux établissements hospitaliers l'existence de ces dispositifs et d'en améliorer l'utilisation. La mise en œuvre de ce fond est défailante et insuffisante pour répondre à la prise en charge des maladies infectieuses qui affectent plus particulièrement les populations précaires et vulnérables.

Une dégradation de la situation hospitalière qui met à mal l'accès universel aux soins

74. La part du reste à charge pour les patients à l'hôpital public est de 5,4% et de 15,4% dans les cliniques privées. Dans le même temps la loi Hôpital-Patients-Santé-Territoire du 2 juillet 2009 incite à la création de partenariats publics-privés (tels que les groupements de coopération sanitaire) et prévoit de confier à ces associations de statut privé ou public des missions d'intérêt général, en particulier de soins. Un tel glissement vers la privatisation favoriserait l'inégalité d'accès aux soins hospitaliers.

75. La généralisation du recours au mode de comptabilité de gestion privée, appelé tarification à l'activité a entraîné un déficit chronique parfois profond (supérieur à 10%) pour la majorité des hôpitaux publics. Une telle pression financière génère une fragilisation de leurs fonctions de services publics. En effet, les plans de retour à l'équilibre, imposés aux directions par les Agences régionales de santé justifient les réductions de personnel (au moins 30 000 pour la fonction publique hospitalière), des budgets de formation, d'hôtellerie, de la durée moyenne de séjour, des fermetures de lits et de services entiers par regroupements hospitaliers. Les diminutions des effectifs et les concentrations, entraînent désarroi, désinvestissement professionnels, angoisse et parfois agressivité des soignés et des soignants.

76. Les communautés hospitalières qui devraient avoir pour fonction le développement de réseaux de soins, de soutien, par complémentarité, aboutissent en fait à de véritables fusions. Ils laissent en place les

²⁹ Circulaire DHOS/DSS/DGAS N+2005-141 du 16 mars 2005

³⁰ Circulaire DSS/2A/DGAS/DHOS n° 2008-04 du 7 janvier 2008 modifiant la circulaire DHOS/DSS/DGAS n° 2005-141 du 16 mars 2005 relative à la prise en charge des soins urgents.

³¹ Circulaire N°DSS/2A/2011/351 du 8 septembre 2011 relative à des points particuliers de la réglementation de l'aide médicale de l'Etat, notamment la situation familiale et la composition du foyer (statut des mineurs).

³² Circulaire du 2 mai 2008 relative à la facturation et au paiement des soins urgents délivrés en 2007 et 2008 à des étrangers résidant en France de manière irrégulière et non bénéficiaires de l'aide médicale de l'Etat.

seuls services de soins de suites et de rééducation, de moyens et longs séjours, de gériatrie, etc. Par ailleurs, les budgets d'investissement (par autofinancement) sont réduits au strict minimum en raison même de l'affaiblissement des recettes, par le biais de l'ONDAM (objectif national des dépenses d'assurance maladie) et de la tarification à l'activité. Le barème des tarifs est revu à la baisse chaque fois qu'une hausse des volumes d'activité est constatée au niveau national. De nombreux hôpitaux doivent avoir recours aux emprunts bancaires, dégradant ainsi leur budget. La plupart des investissements à long terme sont purement et simplement supprimés et la tarification n'inclue pas le coût de l'investissement. Si la dégradation des conditions financières du secteur médical public constitue bien une opportunité pour le développement de la médecine privée, il n'en demeure pas moins qu'elle creuse sérieusement l'égalité d'accès à des soins de qualité.

ONG et syndicats de la Plateforme DESC recommandent à la France de :

- 23 Lutter efficacement contre les refus de soins en les définissant de manière stricte et détaillée, en associant l'ensemble des professionnels de santé, en rendant les sanctions effectives et efficaces, en autorisant le testing et en aménageant la charge de la preuve en faveur des victimes.
24. Renforcer l'accès aux soins de tous à l'hôpital en garantissant notamment l'existence des PASS dans tous les hôpitaux et des PASS mobiles en les dotant des moyens nécessaires à leur fonctionnement, et pérennes.
25. Garantir, dans l'attente de la suppression du délai de résidence de 3 mois pour l'accès à la couverture maladie, l'effectivité du dispositif des soins urgents et vitaux.
26. Tenir compte des conditions de vie, d'habitat, de scolarisation et de travail dans l'état de santé de la population et inclure une évaluation systématique de l'impact en santé de l'ensemble des politiques publiques dans les procédures parlementaires.
27. Redéfinir le mode tarification à l'acte – inadapté aux missions sociale, aux enjeux d'investissements de nombreux établissements de santé et aux objectifs fixés par l'ONDAM – afin d'assurer la pérennité financière des centres municipaux de santé et des hôpitaux.

Une situation alarmante et qui se dégrade dans les outre-mer

Des inégalités d'accès aux soins

77. Acteurs institutionnels et associatifs alertent sur la situation sanitaire fortement dégradée de l'outre-mer³³. La Cour des comptes constate l'existence d'un risque sanitaire majeur en outre-mer, insistant sur les inégalités d'accès aux soins sur ces territoires. L'offre de soins y est avant tout hospitalière et la médecine ambulatoire se heurte à de nombreuses difficultés : répartition territoriale inégalitaire des professionnels, difficultés aiguës de recrutement dans certains outre-mer, coordination insuffisante des tâches entre les différentes professions, niveaux de rémunération élevés qui se traduisent par des inégalités parfois considérables³⁴. À Mayotte, le nombre de médecins par habitant est 4 fois moindre qu'en métropole³⁵.

Un non accès aux droits en Guyane et à Mayotte

78. En Guyane, les défaillances dans la mise en place de l'AME ont entraîné surcoûts et gâchis financier³⁶. Médecins du Monde, tout en reconnaissant des progrès récents notamment de la caisse générale de sécurité sociale de Guyane, note en 2012 des dysfonctionnements alarmants dans l'accès aux droits avec de nombreuses demandes de pièces indues et des délais d'instruction dépassant souvent 9 mois³⁷. Dans l'ouest guyanais, certaines populations, majoritairement autochtones n'ont pas accès à l'AME ou la CMU alors qu'elles y sont éligibles par manque de points d'accueil le long du fleuve Maroni³⁸.

79. À Mayotte l'absence d'AME est la principale cause du non accès aux soins. Les dépenses de santé par habitant y sont trois fois moins importantes qu'aux Antilles ou à la Réunion (respectivement 829€ en

³³ Cour des comptes, La santé dans les outre-mer, une responsabilité de la République, 2014 ; Inserm, Migrations et soins en Guyane, 2012.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*, p.131

³⁶ Rapport Cour des comptes p.136

³⁷ Médecins du Monde, observatoire de l'accès aux soins de la mission France, octobre 213, p .94.

³⁸ Plan de l'Agence régionale de santé de Guyane pour 2011-2015, Territorialisation du Projet Régional de Santé sur l'ouest guyanais.

2012 contre 2 849€ en Guadeloupe et 2 233€ à la Réunion)³⁹. Ce sont les étrangers et les détenus qui en sont les premières victimes. Ainsi la prise en charge des étrangers malades à Mayotte a régressé en 10 ans de 8,7 millions d'euros à 0,97 millions d'euros de 2004 à 2013⁴⁰. Pour ces personnes à Mayotte « on constate donc des ruptures de prise en charge des pathologies lourdes (diabète, cancer, etc.) »⁴¹.

80. Le dispositif actuel ne garantit, par ailleurs, pas un accès effectif aux soins des personnes en situation irrégulière et de leurs enfants ou des mineurs isolés non pris en charge par l'Aide sociale à l'enfance. Aujourd'hui, près d'un quart de la population est exclue de toute protection maladie⁴².

Des retards préoccupants dans la prise en charge de la mère et de l'enfant

81. Le taux de mortalité infantile en Outre-mer reste 2 à 3 fois supérieur à celui de métropole⁴³ : s'il a diminué depuis 2008 en Guyane, il augmente à Mayotte sur la même période de 13,5 à 16,6 pour mille (contre 3,3 en métropole)⁴⁴. Les causes de mortalité ne sont pas toujours recensées. En outre, le problème de malnutrition à Mayotte est important, la prévalence de la malnutrition aigüe est de 7,3%, celle de la malnutrition chronique de 11,6% parmi les enfants de 0 à 59 mois vus au centre de soin pédiatrique de l'association Médecins du Monde⁴⁵.

Des difficultés d'accès à la santé des personnes détenues inquiétantes

82. À Mayotte, on constate l'absence de prise en charge mère-enfant en prison⁴⁶. En Nouvelle-Calédonie, la loi de 1994 sur la santé en prison n'est pas appliquée. Les détenus perdent leur couverture sociale à l'entrée en détention, et leur santé est prise en charge financièrement par l'administration pénitentiaire, ce qui crée une véritable rupture d'égalité entre les citoyens détenus et les autres. En outre-mer, les difficultés d'accès à la santé des personnes détenues sont inquiétantes : on constate une grande précarité sanitaire et psychologique⁴⁷, amplifiée par la vétusté des locaux et une surpopulation de plus de 30% – plus forte qu'en métropole – alors que le nombre de personnels médicaux a été réduit. La santé mentale y est encore plus délaissée⁴⁸, alors que « l'outre-mer souffre d'une offre de soins en psychiatrie de longue date gravement déficiente »⁴⁹.

ONG et syndicats de la Plateforme DESC recommandent à la France de :

28. Généraliser l'accès aux droits conformément à ce que prescrit la loi pour la CMU et l'AME, notamment en développant des permanences juridiques d'accès aux droits, en améliorant l'accès à l'état civil en Guyane et à Mayotte et en luttant contre tous les dysfonctionnements
29. Faire entrer Mayotte dans le droit commun en y étendant le bénéfice de l'AME, de la couverture maladie universelle ainsi que l'extension de la complémentaire CMU ; dans l'attente, garantir l'affiliation directe des enfants à l'assurance maladie.
30. Développer la surveillance périnatale et le suivi des femmes enceintes en Guyane et surtout Mayotte pour faire baisser la mortalité infantile et de la mère en favorisant leur droit à l'accès aux soins et en développant la collecte des données sur cette mortalité.

Voir également pour le droit à la santé des :



- Femmes **§305**
- Migrants et demandeurs d'asile **§322, §328 et §348**
- Roms **§373**
- Populations autochtones **§403 et §409**
- Personnes privées de liberté **§448**

³⁹ INSEE, ONDAM, CNAMTS p.24 rapport cité Cour des comptes

⁴⁰ Caisse de sécurité sociale de Mayotte Cour des comptes p 133

⁴¹ Rapport Cour des Comptes p 134

⁴² Médecins du Monde, observatoire de l'accès aux soins de la mission France, Rapport 2011, octobre 2012, pages 110-116

⁴³ Insee statistiques naissances vivantes p26 rapport cité CC

⁴⁴ La mortalité maternelle est estimée à Mayotte à 5 décès pour 1000 naissances.

⁴⁵ Étude Médecins du Monde

⁴⁶ Rapport Cour des comptes page 29

⁴⁷ Rapport de la Cour des comptes, pages 82-84 et 198-199

⁴⁸ Mission de santé mentale à Mayotte de l'établissement public de santé mentale 2013

⁴⁹ Rapport de la Cour des comptes, pages 82-84 et 198-199

DROIT À L'ALIMENTATION (Article 11)

Un droit ignoré

83. Le droit à l'alimentation est « *le droit d'avoir un accès régulier, permanent et libre, soit directement soit au moyen d'achat monétaire, à une nourriture quantitativement et qualitativement adéquate et suffisante, correspondant aux traditions culturelles du peuple dont est issu le consommateur, en assurant une vie psychique et physique, individuelle et collective, libre d'angoisse, satisfaisante et digne* »⁵⁰.

84. Le contenu essentiel de ce droit a été interprété par le Comité DESC dans son Observation générale n°12 sur le droit à une nourriture suffisante. En particulier, ce droit ne se limite pas au sens étroit du droit à une aide alimentaire⁵¹. Si le Pacte impose que chaque Etat partie prenne toutes les mesures immédiates et nécessaires pour que toute personne soit à l'abri de la faim, la France a pour obligation d'agir en vue d'assurer progressivement le plein exercice du droit à l'alimentation et de progresser le plus rapidement vers cet objectif⁵².

85. Or, la France ne mentionne pas la protection du droit à l'alimentation dans son Quatrième rapport sur la mise en œuvre du PIDESC remis au Comité⁵³. Seul un volet nutrition est évoqué sous le visa de l'article 12 du Pacte.

L'insécurité alimentaire⁵⁴ en France : un constat inquiétant et insuffisamment documenté

86. Le Comité recommande la mise en place d'un système de collecte et d'analyse des données sur la réalisation de chacun des droits reconnus par le Pacte. Toutefois, en France, les indicateurs de pauvreté et d'exclusion habituellement utilisés n'intègrent aucun système de surveillance sur l'insécurité alimentaire. Le dispositif de remontée et de suivi des données issues des associations nationales ne concerne que les bénéficiaires de l'aide alimentaire et ne représente donc qu'une vision parcellaire de la réalité⁵⁵.

87. En 2012, 3,6 millions de personnes ont bénéficié de l'aide alimentaire en France, une demande en progression de plus de 20% depuis 2008 selon les données des principales associations nationales. Les chiffres de l'insécurité alimentaire en France seraient quant à eux bien supérieurs : ils concerneraient entre 6 et 8 millions de personnes sur le territoire ou encore 12,2% des adultes français⁵⁶.

Ni reconnaissance, ni protection du droit à l'alimentation en France

Absence de transposition en droit interne de l'article 11 du PIDESC

88. Ni la Constitution ni aucune loi ne consacre aujourd'hui en France le droit à l'alimentation. L'incorporation automatique du PIDESC dans le droit français par application de l'article 55 de la Constitution n'a pas été accompagnée de l'adoption de mesures concrètes visant à la réalisation du droit à l'alimentation.

89. Divers programmes nationaux concernent l'alimentation⁵⁷ et pourraient constituer des outils utiles à la concrétisation effective de ce droit sur le territoire français. Néanmoins, dépourvus de toute force

⁵⁰ Jean Ziegler, « Le droit à l'alimentation - Rapport établi par M. Jean Ziegler, Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, conformément à la résolution 2000/10 de la Commission des droits de l'Homme », 7 février 2001, E/CN.4/2011/53

⁵¹ Comité DESC, Observation Générale n°12, Droit à une nourriture suffisante ; E/C.12/1999/5, §6, 1999

⁵² *Ibid*, §14-21

⁵³ Bien que cette partie soit demandée explicitement par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels : « Directives concernant les rapports spécifiques que les États parties doivent soumettre conformément aux articles 16 et 17 du pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels », 24 mars 2009, E/C.12/2008/2, paragraphes 44 à 47

⁵⁴ L'insécurité alimentaire se définit comme une situation où l'une des composantes de la sécurité alimentaire n'est pas assurée. La sécurité alimentaire et nutritionnelle existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique, social et économique à une nourriture saine dont la quantité consommée et la qualité sont suffisantes pour satisfaire les besoins énergétiques et les préférences alimentaires des personnes, et dont les bienfaits sont renforcés par un environnement dans lequel l'assainissement, les services de santé et les pratiques de soins sont adéquats, le tout permettant une vie saine et active. (Définition du Comité de la sécurité alimentaire mondiale, *S'entendre sur la terminologie*, Octobre 2012)

⁵⁵ N. Darmon, A. Bocquier, F. Vieux et F. Caillavet, « L'insécurité alimentaire pour raisons financières en France », in *La lettre de l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion sociale*, n°4, juin 2010

⁵⁶ D'après les données relevées dans le rapport du CGAAER, « Evaluation ex ante du Programme Opérationnel 2014-2020 pour la mise en œuvre du Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) », mars 2014, 89p, pp. 10-15

⁵⁷ Notamment le Programme national pour l'alimentation, le Programme National Nutrition Santé 2011-2015, le Programme Alimentation Insertion, le Pacte national de lutte contre le gaspillage alimentaire de 2013 ou le Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'Inclusion sociale de 2013 : programmes progressivement déployés en France, listés dans le rapport du CGAAER de mars 2014 (préc. cité)

juridique, ils ne présentent aucun caractère contraignant pour les pouvoirs publics et aucun recours juridictionnel n’est possible sur la base de ces textes.

Lois relatives au droit à l’alimentation : une portée déclaratoire et l’absence de mécanisme de suivi

90. Conformément aux Observations générales n°3 et 12 du Comité DESC, l’adoption d’une loi-cadre sur l’alimentation est préconisée comme étant une étape cruciale et nécessaire à la réalisation progressive et effective du droit à l’alimentation. Cependant, il n’existe en France aucune base légale sur laquelle construire une stratégie nationale relative au droit à l’alimentation ou fonder un recours en cas de violation de ce droit.

91. La récente Loi n°2014-1170 du 13 octobre 2014 d’avenir pour l’agriculture, l’alimentation et la forêt (ci-après Loi d’avenir) énonce les nouvelles finalités de la politique en faveur de l’agriculture et de l’alimentation. Sont notamment mises en avant la promotion de l’agriculture familiale locale, l’agro-écologie et la qualité de l’alimentation et son rapport avec la nutrition⁵⁸.

92. Cependant, la Loi d’avenir ne crée ni ne prévoit la création de mécanisme de suivi des mesures et des actions préconisées par les autorités chargées de leur mise en œuvre (quand ces autorités sont précisées). Pareil suivi est pourtant une condition indispensable à l’identification des faiblesses et problèmes entravant la concrétisation du droit à l’alimentation⁵⁹.

93. En particulier, le Conseil National de l’Alimentation auquel se réfère la Loi d’avenir, outre la définition restreinte de son mandat, ne remplit pas les conditions de représentativité permettant la participation citoyenne à l’élaboration de la politique nationale d’alimentation.

Absence de protection du minimum obligatoire d’être à l’abri de la faim

94. Actuellement, l’aide alimentaire en France ne constitue pas un droit que les personnes bénéficiaires peuvent revendiquer et tenir les autorités comptables. La récente institutionnalisation du dispositif d’aide alimentaire⁶⁰, ne s’est pas accompagnée de la reconnaissance d’un droit subjectif des personnes susceptibles d’en avoir besoin.

95. Les textes mettant en œuvre les politiques sociales ne permettent pas une meilleure protection : la Loi d’orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 ou le Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l’inclusion sociale de janvier 2013, ne font pas ou très peu référence à l’alimentation des plus démunis.

96. Enfin, les juridictions nationales n’offrent pas plus de recours à cet égard. La jurisprudence sur l’état de nécessité⁶¹ semble avoir été abandonnée en faisant l’objet d’une appréhension bien plus restrictive⁶².

97. En définitive, si les filets sociaux mis en place au lendemain de la Seconde guerre mondiale contribuent à mettre les personnes les plus vulnérables à l’abri de la faim – bien que les chiffres montrent leur insuffisance –, ils ne remplacent pas la reconnaissance et la protection du droit à l’alimentation par les autorités.

Absence de recours judiciaire effectif

98. Le Conseil d’Etat et la Cour de cassation demeurent réticentes à reconnaître que les dispositions du PIDESC créent des droits pour les particuliers, invocables dans le cadre d’un recours. Cumulée à l’absence de norme interne consacrant le droit à l’alimentation, cette jurisprudence prive non seulement les justiciables français d’un accès à la justice en cas de violation de leur droit à l’alimentation, en dehors du recours devant le Comité DESC, mais prive également le juge français du seul instrument existant sur lequel s’appuyer en cas de violation du droit à l’alimentation par l’Etat.

⁵⁸ Article 1.I de la Loi n°2014-1170 du 13 octobre 2014 d’avenir pour l’agriculture, l’alimentation et la forêt, il introduit un Titre préliminaire dans le Code rural et de la pêche maritime intitulé « Objectifs de la politique en faveur de l’agriculture, de l’alimentation, de la pêche maritime et de la forêt »

⁵⁹ La Directive volontaire à l’appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale n°17 recommande aux Etats la mise en place de mécanismes de contrôle et d’évaluation

⁶⁰ Introduit par la Loi n°2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l’agriculture et de la pêche, codifié à l’article L230-6 du Code rural et de la pêche maritime

⁶¹ Tribunal correctionnel de Château-Thierry, 4 mars 1898

⁶² Pour exemple, Cour de Poitiers, ch. corr., 11 avril 1997, La semaine juridique, n°22933, pp. 461-463, note A. Olive

L'incohérence des politiques agricoles françaises en matière de droit à l'alimentation

Pour une stratégie nationale effective et efficace : la nécessité d'un volontarisme politique

99. Les Directives volontaires de la FAO (Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture) de 2004 – à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale – consacrent le lien étroit entre agriculture familiale, accès non-discriminatoire aux ressources productives, gestion durable des écosystèmes et pleine concrétisation du droit à l'alimentation. Elles insistent également sur la responsabilité de l'Etat dans la mise en œuvre de politiques publiques nationales cohérentes en la matière. La rédaction de la Déclaration sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales, décidée en 2012 par le Conseil des droits de l'homme, renforcera ce lien. Après s'être opposée à cette décision, la France a fait un premier pas positif en s'abstenant lors d'un deuxième vote en 2014.

100. La Loi d'avenir poursuit des finalités proches : garantir l'accès de tous à une alimentation « *produite dans des conditions économiquement et socialement acceptables* » afin de « *préserver le caractère familial de l'agriculture* »⁶³ ainsi qu'encourager la réduction du recours aux intrants énergétiques et phytopharmaceutiques⁶⁴. Pourtant les orientations actuelles du modèle agro-alimentaire français contrastent avec celles des Directives et contrarient directement la finalité affichée dans la Loi d'avenir. On observe une concurrence forte, voire un antagonisme, entre plusieurs formes d'agriculture, familiales ou industrielle. Et, l'absence de création de mécanismes contraignants permet l'adoption et le maintien de politiques publiques nationales contradictoires.

Analyse critique du chantier de la « ferme-usine des mille vaches »

101. Le démarrage, en 2013, de la ferme-usine de Drucat, dite des mille vaches⁶⁵, illustre cette tendance lourde vers l'industrialisation de l'agriculture française et ses conséquences sur le droit à l'alimentation. La filière méthanisation est aujourd'hui soutenue par le gouvernement français comme un modèle de valorisation agronomique dans une perspective d'économie circulaire et d'indépendance énergétique nationale⁶⁶. Dans le cas de la ferme-usine des mille vaches, toutefois, la logique est détournée et génère une concurrence indirecte dommageable entre production énergétique et production alimentaire. Les animaux deviennent un intrant industriel comme les autres, nécessaire à la production de l'énergie ; le lait et la viande représentent quant à eux de simples sous-produits à valoriser.

102. Conflit éthique (concentration animale, atteinte au bien-être animal), risques sanitaires (utilisation massive d'antibiotiques à titre préventif), risques environnementaux (pollution des sols et des nappes phréatiques liée à l'épandage des boues résiduelles), opposition des habitants alentours⁶⁷, coûts social et environnemental des importations de matières premières agricoles pour la nourriture du bétail : ce projet s'oppose par de nombreux aspects aux recommandations des Directives volontaires en matière de durabilité écologique et de consentement des populations concernées⁶⁸. Concourant à la concentration des terres et à la disparition des petites exploitations, ce chantier de ferme-usine va à l'encontre des orientations affichées par le gouvernement français et des recommandations pour une utilisation équitable et non-discriminatoire des terres agricoles, indispensable à la concrétisation du droit à l'alimentation. Si la mobilisation citoyenne a permis de ramener la taille autorisée de l'exploitation de 1000 à 500 vaches laitières, et celle du méthaniseur attendant de 3 à 1,6 mégawatts, les préoccupations liées à la concurrence entre agricultures familiales et industrielle pour l'accès aux terres cultivables et aux marchés sont quant à elles de plus en plus grandes.

⁶³ Loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, *op cit.*, article premier, I.

⁶⁴ *Ibid*, article premier, II : « Les politiques publiques visent à promouvoir et à pérenniser les systèmes de production agroécologiques [...]. Ces systèmes privilégient l'autonomie des exploitations agricoles [...] en réduisant la consommation d'énergie, d'eau, d'engrais, de produits phytopharmaceutiques et de médicaments vétérinaires, en particulier les antibiotiques [...] ».

⁶⁵ Piloté par la société civile d'exploitation agricole (SCEA), le chantier prévoyait la mise en place d'un méthaniseur géant pour la conversion de déjections animales en électricité, assortie de l'installation d'une étable de mille vaches laitières.

⁶⁶ Voir Le plan Energie méthanisation autonomie azote du Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt en collaboration avec le Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, 2013.

⁶⁷ Voir Enquête publique : Demande d'autorisation d'exploiter un élevage laitier de 1000 vaches auquel est associée une unité de méthanisation équipée d'une installation de cogénération présentée par la SCEA Côte de la Justice sur les territoires de Buigny Saint Maclou et Drucat, Rapport et conclusions, 4 novembre 2011.

⁶⁸ Interprétation à la lumière des Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, *op cit.*, et des Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO), Rome, 2012.

Le choix de la semence détermine le type d'agriculture pratiqué

103. Pour pouvoir être commercialisées en France et en Europe⁶⁹, les semences doivent appartenir à des variétés enregistrées sur un catalogue officiel qui n'accepte que celles qui sont standardisées pour valoriser les engrais et les pesticides⁷⁰ et répondre aux normes permettant leur protection par un certificat d'obtention végétale, éventuellement doublé d'un brevet sur un ou plusieurs de leur caractères. Par nature, aucune semence paysanne ne répond à ces standards.

104. Les semences industrielles sont sélectionnées dans des stations d'expérimentation aux conditions de culture artificialisées par un recours non limité au « paquet technologique » des monocultures industrielles. En outre, ces semences ne peuvent ensuite être cultivées sans le même paquet technologique, toxique pour la santé et l'environnement. Ces caractères sont protégés par des brevets qui permettent à 10 multinationales de contrôler 70 % du marché mondial des semences. A l'inverse de cette agriculture industrielle productrice d'une nourriture de faible valeur nutritionnelle, les semences paysannes sont sélectionnées et multipliées par les paysans dans les champs où elles seront cultivées. Cette pratique permet de les adapter finement à chaque terroir, à chaque condition de culture, tout en renouvelant leur diversité afin de favoriser leur résilience face aux changements climatiques ou économiques de plus en plus brutaux. Elle ne pourra cependant pas survivre sans révision de la réglementation actuelle⁷¹.

105. Au regard du droit à l'alimentation, ce cadre juridique contraignant les paysans dans la conservation, l'utilisation, l'échange et la vente de leurs semences, violerait l'obligation de l'Etat français de respecter l'accès existant à une nourriture suffisante. Elle constituerait également une violation de l'obligation de protéger les agriculteurs contre les activités des titulaires de brevets ou des producteurs d'obtentions végétales. Enfin, l'Etat français aurait l'obligation de s'assurer activement que ces circuits de semence paysanne peuvent se développer malgré les conditions imposées par les semenciers⁷². La mise en œuvre des objectifs fixés par la Stratégie nationale pour la biodiversité 2010-2020⁷³ pourrait contribuer à la protection de ces droits. Il est regrettable qu'il n'y soit fait aucune référence dans la Loi d'avenir établissant les objectifs de la politique en faveur de l'agriculture et de l'alimentation.

Une appréhension restrictive des enjeux liés à l'accès à l'alimentation dans l'élaboration des politiques publiques et des programmes nationaux

106. Parmi les critères exposés dans l'Observation générale n°12 du Comité DESC, dans la nouvelle politique de l'alimentation⁷⁴, on retrouve le souci d'une nourriture disponible, exempte de substance nocive (« sûre, saine »), en quantité suffisante et de qualité propre à satisfaire les besoins de l'individu (« diversifiée, de bonne qualité et en quantité suffisante »). L'objectif de justice sociale, affirmé dans le nouveau Programme national pour l'alimentation (PNA)⁷⁵, vise à garantir la dimension santé et qualité des aliments et l'accès de tous à la diversité alimentaire.

107. Il est louable et nécessaire que les politiques françaises garantissent l'accès à une nourriture sûre et saine et de bonne qualité gustative et nutritionnelle. Mais la dimension de l'alimentation dans

⁶⁹ Il n'y a pas de loi semencière en France, mais d'un côté de multiples règlements (pour chaque espèce) destinés à encadrer la commercialisation et la production des semences ainsi que le respect des exigences sanitaires, et de l'autre le droit de la propriété intellectuelle protégeant les obtenteurs et inventeurs de biotechnologies.

⁷⁰ Christophe Bonneuil et Frédéric Thomas, *Gènes, pouvoirs et profits. Recherche publique et régimes de production des savoirs de Mendel aux OGM*, Versailles, Editions Quae, 2009, 624 p.

⁷¹ Références : GRAIN, *Affamés de terres : les petits producteurs nourrissent le monde avec moins d'un quart de l'ensemble des terres agricoles*, mai 2014, 24 p. et ETC-group, « Avec le chaos climatique... Qui nous nourrira? », 7 mai 2014 [En ligne] <http://www.etcgroup.org/fr/content/avec-le-chaos-climatique%E2%80%A6-qui-nous-nourrira> (Page consultée le 14/10/2014)

⁷² *Politiques semencières et droit à l'alimentation : accroître l'agrobiodiversité et encourager l'innovation*, Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Olivier de Schutter, présenté lors de la 64^{ème} session de l'Assemblée générale des Nations unies, 23 juillet 2009, A/64/170, p.25, §4-7

⁷³ La Stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) a été adoptée par la France en tant qu'Etat partie à la Convention sur la diversité biologique de 1992 (dont l'objectif, article 1, est la conservation de la diversité biologique et le partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques). La stratégie actuelle, SNB 2010-2020, pilotée par le Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie, a pour volonté de faire entrer la biodiversité dans le champ de toutes les politiques publiques. Elle a pour ambition de « préserver et restaurer, renforcer et valoriser la biodiversité, en assurer l'usage durable et équitable, réussir pour cela l'implication de tous et de tous les secteurs d'activité ». Elle se décline en vingt objectifs recouvrant six orientations stratégiques.

⁷⁴ Article L1-I-1° du Code rural et de la pêche maritime introduit par la Loi n°2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt

⁷⁵ Tel que présenté par Stéphane LE FOLL, Ministre de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, le 7 octobre 2014 lors de la conférence de presse : « Présentation de la nouvelle politique nationale de l'alimentation »

l'élaboration des politiques alimentaires semble réduite à sa seule dimension nutritionnelle et de santé. Les conditions sociales, économiques et culturelles liées à l'accès à la nourriture ne sont pas ou peu évoquées. Et les dimensions essentielles de la dignité et de la non-discrimination dans l'accès sont absentes des finalités de cette politique.

108. Pour confirmer la prédominance des dimensions de nutrition et de santé dans l'accès à l'alimentation, on peut constater que les actions mises en œuvre dans le domaine de l'éducation et de l'information du nouveau PNA visent uniquement à appliquer le Programme national relatif à la nutrition et la santé (PNNS)⁷⁶ alors que les domaines d'éducation et de sensibilisation évoqués dans la Directive volontaire n°11 sont bien plus vastes. De même, il est révélateur de constater que le paragraphe dans lequel s'inscrit le nouveau PNA est introduit par la finalité suivante « *L'Etat veille, notamment par la mise en œuvre de ses missions régaliennes, à la sécurité sanitaire de l'alimentation* »⁷⁷, et non à la sécurité alimentaire.

109. Cette appréhension restrictive des enjeux liés à l'accès à l'alimentation pourrait expliquer pourquoi seul le PNNS est évoqué par l'Etat français dans son Quatrième rapport sur la mise en œuvre du PIDESC, sous le visa de l'article 12 du Pacte. Mais elle dénature le droit à l'alimentation, le restreignant à la seule dimension nutritionnelle.

Des plans nationaux pour renforcer le dispositif de l'aide alimentaire et non pour garantir l'effectivité du droit à l'alimentation

110. Le PNA, comme l'ensemble des Programmes nationaux liés à l'accès à l'alimentation⁷⁸, n'envisage les actions pour améliorer l'alimentation des plus démunis que dans le cadre restreint de l'aide alimentaire. Mais l'engagement des politiques publiques pour assurer la pérennité du financement de l'aide alimentaire et pour diversifier l'offre dans les lieux de distribution, ne correspond qu'à l'obligation minimale posée par l'Observation Générale n°12 : « *assurer à toute personne soumise à sa juridiction l'accès à un minimum de nourriture indispensable, qui soit suffisante, adéquate sur le plan nutritionnel et salubre, afin de faire en sorte que cette personne soit à l'abri de la faim* »⁷⁹. De plus, même sous cette forme minimale d'accès à l'alimentation, l'aide alimentaire n'est pas un droit reconnu et justiciable en France.

111. La « *principale obligation [qui] consiste à agir en vue d'assurer progressivement le plein exercice du droit à une nourriture suffisante* »⁸⁰, ne semble pas être envisagée par l'Etat français. Les mesures consistent davantage à conforter et pérenniser ce dispositif d'urgence. Le retour à l'autonomie alimentaire n'est, en outre, pas envisagé par l'Etat dans l'élaboration de sa politique alimentaire.

112. Or, cette situation conduit au non-respect de plusieurs éléments constitutifs du droit à l'alimentation. L'aide alimentaire, si elle est nécessaire face à la détresse que rencontrent les personnes pour se nourrir, se doit de rester une mesure provisoire et d'urgence. Elle ne peut s'apparenter à une solution durable s'inscrivant dans la recherche de l'accès de tous aux mêmes droits.

113. L'aide alimentaire est souvent vécue par les bénéficiaires comme une honte et une perte de dignité, ce qui constitue une atteinte au droit à l'alimentation⁸¹. De même, la pérennisation des lieux de distribution où n'ont accès que les personnes les plus démunies va à l'encontre de l'accès égal de tous à l'alimentation⁸². L'incitation, dans l'optique politique de lutte contre le gaspillage, à la redistribution des produits non mis sur le marché⁸³ auprès des associations caritatives présente le risque d'une définition différente d'une « *alimentation adéquate* » pour les plus pauvres face aux personnes ayant accès aux circuits communs de la distribution. Enfin, il est nécessaire de porter une attention particulière aux stratégies d'information et d'éducation nutritionnelle. Ces messages sont susceptibles de provoquer des

⁷⁶ Nouvel article L1-III alinéa 2 du Code rural et de la pêche maritime introduit par la Loi n°2014-1170. Le PNNS est codifié à l'article L3231-1 du Code de la santé publique

⁷⁷ Nouvel article L1-III alinéa 1 du Code rural et de la pêche maritime introduit par la Loi n°2014-1170

⁷⁸ Notamment le Programme national pour l'alimentation, le Programme National Nutrition Santé 2011-2015, le Programme Alimentation Insertion, le Pacte national de lutte contre le gaspillage alimentaire de 2013 ou le Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'Inclusion sociale de 2013 : programmes progressivement déployés en France, listés dans le rapport du CGAAER de mars 2014 (préc. cité)

⁷⁹ Comité DESC, Observation Générale n°12, Droit à une nourriture suffisante ; E/C.12/1999/5, §14, 1999

⁸⁰ *Ibid*

⁸¹ *Ibid* §4

⁸² *Ibid* §18

⁸³ Les produits alimentaires ne répondant pas aux normes de conformité (pour exemple les lasagnes à base de viande de cheval en février 2013)

tensions dans l'accès à l'alimentation des plus pauvres ainsi qu'un sentiment de culpabilité pour ceux qui ne peuvent pas atteindre ces recommandations. Ils risquent également de stigmatiser les plus pauvres en normant les comportements alimentaires.

ONG et syndicats de la Plateforme DESC recommandent à la France de :

31. Prendre la pleine mesure de l'insécurité alimentaire et de l'état du droit à l'alimentation en France par la mise en place d'un système de mesure, d'analyse et de suivi conforme aux exigences du Comité.
32. Adopter une loi-cadre relative au droit à l'alimentation, s'aidant en cela des recommandations faites par le Comité dans son Observation générale 12 ainsi que des Directives volontaires sur le droit à l'alimentation.
33. Assurer la cohérence dans la mise en œuvre des politiques nationales et coordonner les politiques agricoles et alimentaires entre elles.
34. Créer les conditions de la participation des personnes concernées à l'élaboration, au suivi et à l'évaluation des réponses à l'insécurité alimentaire.
35. Soutenir et participer activement à l'élaboration de la Déclaration sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales dans le cadre du Conseil des droits de l'homme.

DROIT AU LOGEMENT (Article 11)

Un recul dans la mise en œuvre

114. En droit français, « garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation. Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité, [...] pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir [...]. »⁸⁴. « Le droit à un logement décent et indépendant, [...], est garanti par l'Etat à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par décret en Conseil d'Etat, n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir. »⁸⁵.

115. En France, 10 millions de personnes sont touchées de près ou de loin par la crise du logement : ménages en attente d'un logement social, occupant un logement indigne, en surpeuplement, en attente d'une décision judiciaire ordonnant l'expulsion notamment pour impayés de loyers, ou encore en situation de sans-abrisme ou d'hébergement précaire et temporaire. Le fait d'occuper un emploi, de percevoir des aides sociales ne protège plus contre le risque de perte de son domicile et d'exclusion.

116. Cette situation de crise du logement s'explique d'une part par le renchérissement rapide et incontrôlé des prix du foncier, de l'immobilier et des loyers et d'autre part, par la production insuffisante de logements abordables pour répondre aux besoins de tous et, en particulier des plus pauvres. Dans le contexte actuel, le désengagement de l'Etat met en péril une politique du logement déjà chancelante.

117. L'ensemble des acteurs doit rechercher les moyens et les ressources nécessaires pour mettre en œuvre le droit au logement pour tous, en conformité avec les instruments internationaux et européens de protection des droits de l'Homme.

Un parc de logement privé de moins en moins abordable et non maîtrisé

118. Le coût du logement dans le parc privé augmente toujours plus rapidement que les revenus des ménages. Entre 2000 et 2013, les prix à la consommation ont augmenté de 24%, alors que les prix des loyers à la relocation ont augmenté de 55%. L'écart entre les prix du parc social et privé se creuse. Les ménages les plus modestes et les classes moyennes subissent ainsi plus durement et plus significativement cette évolution des prix du logement. Le nombre de logements à loyer maîtrisé produit en 2013 est insuffisant : 8 150 logements⁸⁶.

119. Le parc locatif privé est dégradé. Environ 600 000 logements relèvent de l'habitat indigne⁸⁷. Les conséquences sanitaires de l'occupation d'habitations indignes peuvent être lourdes (saturnisme infantile, etc.). Les politiques de rénovation ne permettent pas d'agir à la hauteur des besoins exprimés sur cette proportion du parc privé. Le nombre de logement réhabilité est insuffisant : 12 150 logements en 2013⁸⁸. La réhabilitation de la qualité énergétique du parc est également un enjeu fort. Il est nécessaire de renforcer et consolider les aides dans ces domaines. Mais également de renforcer les dispositifs préventifs et de s'assurer de leur effectivité sur l'ensemble des territoires.

120. La loi Alur⁸⁹ prévoit la mise en œuvre de « l'encadrement des loyers », visant à en maîtriser les augmentations. Cette disposition ne sera finalement appliquée qu'à l'agglomération parisienne et non aux 27 autres agglomérations de plus de 50 000 habitants, initialement visées par la loi. Cette loi Alur prévoit la mise en œuvre d'une « garantie universelle des loyers » à partir de 2016, visant à faciliter l'accès et le maintien dans le logement en sécurisant le propriétaire en cas d'impayés de loyers. Les annonces actuelles du gouvernement français réduisent cette garantie à des publics ciblés (jeunes et personnes défavorisées) et sa mise en œuvre effective est menacée.

121. Fin 2012, 6,2 millions de personnes perçoivent les aides personnelles au logement. Pour autant, elles ne permettent plus à certains ménages de faire face aux dépenses liées au logement. Par ailleurs, le seuil d'exclusion pour bénéficier des aides a progressivement diminué, ne permettant plus à certains ménages

⁸⁴ Article 1er de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement

⁸⁵ Article 1^{er} de la loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et diverses mesures en faveur de la cohésion sociale

⁸⁶ Les chiffres clés de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), 2013

⁸⁷ Fondation Abbé Pierre, 19^{ème} rapport annuel sur le mal-logement en 2014 p.128

⁸⁸ Les chiffres clés de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), 2013

⁸⁹ Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 « pour l'accès au logement et un urbanisme rénové »

modestes d'y avoir accès. Les hausses des charges locatives et des charges liées au logement (eau, énergies) ne sont pas prises en compte dans le calcul pour le bénéfice des aides au logement.

ONG et syndicats de la Plateforme DESC recommandent à la France de :

36. Mettre en œuvre des mécanismes permettant d'agir sur les niveaux de loyer dans le parc locatif privé (encadrement, conventionnement) et de garanties pour l'accès.
37. Revaloriser le montant des aides au logement et du forfait charges et sécuriser le versement des aides.

Une production de logements sociaux insuffisante en nombre, concentrée sur certaines zones et inadaptée aux revenus des ménages les plus modestes

122. En 2013, un peu plus de 95 000 logements sociaux ont été mis en chantier⁹⁰. Parmi-eux 30% environ des logements correspondent à un niveau de loyer accessible aux plus modestes (PLAI). Pour autant, les estimations convergent autour de l'objectif de 150 000 logements sociaux à construire chaque année pour répondre à minima aux besoins des ménages. Une production qui reste en-deçà des besoins et qui produit une proportion trop faible de logements à loyer accessible.

123. En 2013, 1,7 millions de demandes de logements sociaux ont été non pourvues en 2013, dont plus de 70 000 en Outre-Mer⁹¹ et seulement 480 000 logements ont été offerts à la location⁹². Il est donc indispensable de répondre au besoin de produire et d'offrir à la location des logements à loyer réellement accessibles aux ménages, particulièrement dans les zones les plus sensibles⁹³.

124. Certaines communes ont également l'obligation de disposer de 20% de logements sociaux sur leur territoire (loi Solidarité et renouvellement urbain). Pourtant, d'importantes disparités territoriales sont constatées dans la réalisation de cet objectif : en 2012 sur 980 communes concernées, 711 n'ont pas respecté leurs engagements⁹⁴. Cette loi vise pourtant à répartir l'effort de production de logement social sur le territoire. Le pourcentage a été renforcé à 25% pour certaines communes par la loi Alur mais les moyens de coercition, dans les communes récalcitrantes, ou d'accompagnement pour récupérer le retard dans les communes en difficulté, font défaut.

125. Quant aux populations les plus fragilisées, elles sont reléguées dans les ZUS (Zones Urbaines Sensibles) où le prix au mètre carré est moins important. Ces ménages font rarement l'objet de mobilité résidentielle par la suite, faute de ressources suffisantes, renforçant la gentrification des quartiers⁹⁵.

126. Par ailleurs, il est très difficile pour les jeunes d'accéder au logement social (seulement 10% des personnes logées dans le parc HLM ont moins de 30 ans en 2009 et cette proportion est en baisse)⁹⁶. Ces difficultés d'accès au parc social mais aussi au parc privé freinent le départ du logement parental ou contraignent au maintien dans des situations de mal logement.

127. La loi Alur consacre un droit à l'information du demandeur de logement social, afin de lui permettre d'être informé des étapes de traitement de sa demande et de l'état du parc. La loi prévoit également l'expérimentation de dispositifs permettant d'améliorer la transparence du fonctionnement des organismes de logement social. Ce qui constitue un enjeu majeur de l'accès aux droits, et de leur mise en œuvre effective.

ONG et syndicats de la Plateforme DESC recommandent à la France de :

38. Renforcer l'offre de logements sociaux accessibles avec un engagement quantitatif et qualitatif (atteindre l'objectif de 150 000 logements sociaux par an dont une part significative avec des loyers abordables pour les personnes les plus défavorisées).
39. Mettre en œuvre toutes les mesures visant à mieux informer le demandeur de ses droits dans le respect des dispositions de la loi Alur.

⁹⁰ 75^{ème} Congrès de l'USH, « Les HLM en chiffres », p.17

⁹¹ www.senat.fr/rap/r12-048/r12-048_mono.html

⁹² Site de l'USH <http://www.union-habitat.org/les-hlm-de-%C3%A0-z/le-patrimoine-hlm/le-patrimoine-hlm>

⁹³ Contribution Fondation Abbé Pierre au Congrès USH 2014, « Des nouveaux logements sociaux devenus trop chers pour leurs habitants » :

⁹⁴ Bilan triennale 2008-2010

⁹⁵ Rapport de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles, 2013 : http://publications.onzus.fr/rapport_2013

⁹⁶ Fondation Abbé Pierre, 19^{ème} rapport annuel sur le mal-logement en 2014

Une augmentation des expulsions locatives et défaut de prévention

128. Les expulsions locatives fragilisent les ménages les plus précaires faisant déjà face à des difficultés économiques ou d'autres natures (séparation, problématique de santé, etc.). Le renchérissement du parc privé, et les difficultés d'accès au parc social les empêchent de trouver une solution de relogement adaptée. Ces situations conduisant à l'expulsion pourraient être évitées en renforçant la prévention (ex : résorption de l'impayé de loyer et relogement adapté avant l'expulsion de l'occupant).

129. Les contentieux locatifs et décisions de justice prononçant l'expulsion augmentent. En 2012, 147 000 ménages ont été assignés et 120 000 décisions d'expulsion ont été prononcées. Sur une période de 10 ans, la hausse des procédures pour impayés a augmenté de 37%⁹⁷ et le nombre d'expulsions effectives menées avec le concours de la force publique a doublé.

130. La prévention des expulsions est lacunaire. Les Commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives ont été créées par la loi en 2007. Rendues obligatoires en 2009, leur champ d'intervention a été élargi en 2013 avec la loi Alur qui prévoit l'étude de situations individuelles dans le cadre de ces commissions. Cependant ces commissions manquent de moyens de fonctionnement en ce qu'elles reposent sur l'engagement bénévole de ses membres.

ONG et syndicats de la Plateforme DESC recommandent à la France de :

40. Renforcer les mécanismes de prévention dotés d'objectifs et de moyens pour lutter contre les formes de mal logement.
41. Respecter la circulaire interdisant l'expulsion des personnes reconnues prioritaires par la loi sur le droit au logement opposable (DALO).

Un droit au logement opposable, révélateur du manque d'offre et des dysfonctionnements

131. La loi du 5 mars 2007 consacre un droit au logement opposable. L'Etat est désigné directement comme responsable de la mise en œuvre de ce droit pour l'accès au logement pour tous. Depuis le 1^{er} janvier 2008, la loi DALO permet à six catégories de personnes⁹⁸ de déposer un recours amiable auprès d'une commission de médiation départementale. Les ménages reconnus prioritaires doivent recevoir une proposition de logement ou d'hébergement par le préfet, le cas échéant ils disposent d'une voie contentieuse devant le juge administratif.

132. Dans l'esprit du législateur, la reconnaissance d'un droit au logement opposable devait permettre d'enclencher « *la mise en œuvre de politiques locales et nationales cohérentes, bâties autour de la réalité des besoins de logement de l'ensemble de la population* »⁹⁹. L'Etat doit faire preuve de « *progrès mesurables, en utilisant au mieux les ressources qu'il peut mobiliser* »¹⁰⁰.

133. En 2013, 91 091 recours ont été déposés dont 86,5% dans les départements à forte activité. Depuis le 1^{er} janvier 2008, le nombre total de recours déposés est de 463 091. Le nombre de ménages déclarés « prioritaires et urgents » entre le 1^{er} janvier 2008 et le 31 décembre 2013 et restant à reloger s'élève à 54 394 dont 42 408 sont hors délai. Mais, l'écart entre les personnes prioritaires et les personnes relogées se creuse. La situation du DALO en Ile-de-France est particulièrement inquiétante puisqu'au début de l'année 2014, 41 375 ménages reconnus prioritaires restent à reloger (contre 36 905 à la même époque l'année dernière). Le comité de suivi de la loi DALO souligne que « *le plan d'actions DALO inclus dans le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et comportant un objectif de 15 000 logements n'a pas été mis en œuvre. L'ensemble des moyens prévus par la loi n'est pas pleinement mobilisé* »¹⁰¹.

134. La réglementation relative au droit au logement opposable conditionne le dépôt d'un recours pour les personnes de nationalité étrangère au bénéfice d'un des titres de séjour dont la liste est fixée par arrêté. Toutes les personnes majeures vivant au foyer doivent désormais justifier de la régularité de leur séjour, à

⁹⁷ Source du ministère de la Justice

⁹⁸ Personnes dépourvues de logement ; menacées d'expulsion sans relogement ; hébergées de façon continue dans une structure d'hébergement ou un logement de transition ; logées dans des locaux impropres à l'habitation, insalubres ou dangereux ; familles avec enfant mineur ou personne handicapée dans un logement indécemment occupé ou sur-occupé ; délais d'attente anormalement longs pour une demande de logement social.

⁹⁹ Haut comité pour le logement des personnes défavorisées chargé le 12 mai 2006 par le 1er Ministre d'étudier les modalités de mise en œuvre d'un droit opposable.

¹⁰⁰ Comité européen des droits sociaux, *FEANTSA c. France* (réclamation n°39/2006).

¹⁰¹ www.hclpd.gouv.fr/le-comite-de-suivi-de-la-loi-dalo-a12.html et www.secoures-catholique.org/IMG/pdf/A4B.pdf

défaut, le ménage ne pourra pas exercer son droit au recours dans le cadre du DALO¹⁰². La plateforme DESC s'inquiète de cette condition pour l'accès à un recours effectif qui limite le droit au logement, et cause une rupture d'égalité de traitement entre demandeurs selon la situation administrative d'un ou plusieurs membres de leur famille.

135. L'attention doit être attirée sur le manque d'informations relatives à la procédure de recours DALO, ainsi que la formation des acteurs sociaux qui accompagnent les personnes dans leurs démarches. Cette obligation d'information incombe à l'Etat pour garantir l'accès aux droits de tous.

ONG et syndicats de la Plateforme DESC recommandent à la France de :

42. Mettre en œuvre le droit au logement ainsi que l'accès aux voies de recours pour tous sans discrimination fondée sur la situation administrative de toutes les personnes majeures vivant au foyer.
43. Ne pas conditionner l'accès au logement dans le cadre de la loi DALO par des mesures d'accompagnement social.

Une situation préoccupante des personnes sans-abri

136. Le nombre de personnes privées de domicile personnel (en foyer, nuit à l'hôpital, en prison, dans un squat, hébergées chez un particulier, etc.) est estimé à 693 978¹⁰³. Parmi eux 141 500 sont sans domicile¹⁰⁴. On observe une progression de 44% par rapport à l'enquête de la Fondation Abbé Pierre de 2001.

137. Si le gouvernement affiche la volonté politique de mettre en place un accès direct au logement (« Housing First »), prévoyant ainsi la possibilité pour les personnes à la rue d'éviter le recours à l'hébergement, la mise en œuvre concrète de cette politique est encore à l'état d'expérimentation. Les capacités d'hébergement ne peuvent en conséquence être réduites tant que les solutions adaptées ne sont pas développées quantitativement et qualitativement.

138. La capacité d'accueil du dispositif d'hébergement s'élève à 93 333 places en 2013¹⁰⁵. Si les capacités d'accueil se sont globalement accrues et de nouveaux outils ont été mis en place, elles restent cependant quantitativement et qualitativement insuffisantes. Les pouvoirs publics n'ont pas suffisamment recours à des solutions alternatives (ex : réquisition de logements vacants).

139. Entre novembre 2013 et mars 2014, 2 253 demandes d'hébergement ont été enregistrées par jour¹⁰⁶. Si la majorité de ces sollicitations viennent d'hommes isolés, les demandes de personnes en famille ont fortement augmenté (+15% par rapport à l'hiver 2012-2013). Le dispositif d'hébergement ne permet pas aujourd'hui de répondre à toutes les situations d'urgence. En novembre 2013, même si les capacités d'hébergement ont été renforcées sur les territoires, seul le tiers des personnes en demande pouvait effectivement être hébergé. Ainsi, 1 500 personnes par département restaient chaque jour sans solution.

140. Face à cette urgence, l'Etat a recours à d'autres solutions d'hébergement notamment à l'hôtel. Mais un rapport récent¹⁰⁷ fait état du caractère inadapté d'une telle prise en charge (inadapté à la vie familiale, à la scolarisation des enfants, à l'accompagnement social, etc.). Les services du 115¹⁰⁸ ne disposent quant à eux pas des moyens nécessaires pour faire face à la demande croissante, décourageant de plus en plus de personnes à solliciter ce numéro d'urgence.

141. De plus en plus de personnes bénéficient d'une solution d'hébergement mais pour une courte durée puis sont remises à la rue. Le principe de continuité de l'hébergement est trop souvent remis en cause, contrairement à la loi qui impose l'obligation d'héberger les personnes jusqu'à l'orientation vers une

¹⁰² Conseil d'Etat, 26 novembre 2012, n°352420

¹⁰³ Fondation Abbé Pierre, 19^{ème} rapport annuel sur le mal-logement en 2014

¹⁰⁴ Insee Première n°1455, « L'hébergement des personnes sans domicile en 2012 », juillet 2013. Au sens de l'INSEE, une personne est dite « sans domicile » si elle a passé la nuit précédant l'enquête dans un lieu non prévu pour l'habitation ou dans un service d'hébergement non pérenne.

¹⁰⁵ Cumul places CHU, CHRS, Hôtel. Budget général mission ministérielle égalité des territoires et logement 2015 p 36.

¹⁰⁶ FNARS, Baromètre 115, « Synthèse hivernale 2013-2014 », 2014 (chiffres donnés sur une moyenne de 37 départements).

¹⁰⁷ Observatoire du Samu social de Paris, Enfants et familles sans logement en Ile-de-France, octobre 2014.

¹⁰⁸ Numéro d'urgence pour accéder à tout moment à une solution de mise à l'abri.

solution adaptée¹⁰⁹ (hébergement d'insertion ou logement). Pendant l'hiver 2013-2014, 17 506 personnes ont été remises à la rue après une prise en charge dans un hébergement, les obligeant à saisir à nouveau le 115¹¹⁰. Malgré l'engagement du Gouvernement d'en finir avec la « gestion au thermomètre » de l'hébergement, les personnes ne peuvent souvent bénéficier que de mises à l'abri temporaires pendant la période hivernale (hébergement dans des gymnases, bâtiments vacants, mobil-homes, etc.), souvent non-adaptées aux besoins des personnes.

142. L'accueil en hébergement d'urgence est un droit pour toute personne en situation de détresse, médicale, psychique ou sociale. Il est consacré par la loi¹¹¹. Le droit à l'hébergement d'urgence a été consacré par le Conseil d'Etat comme une liberté fondamentale¹¹². Il ne peut être conditionné par la régularité de séjour de la personne¹¹³. Ce principe est constamment remis en cause, y compris par les juridictions administratives, saisies de recours par les personnes qui n'auraient pas accès à une solution de mise à l'abri. La plateforme DESC s'inquiète de ces dérives dans l'interprétation de la loi.

ONG et syndicats de la Plateforme DESC recommandent à la France de :

44. Mettre fin à la gestion hivernale de l'hébergement d'urgence et d'ouvrir des places à l'année en nombre suffisant et adaptées aux besoins des personnes.
45. Accueillir toute personne en situation de détresse médicale, psychique ou sociale dans un hébergement d'urgence, sans condition de régularité de séjour.
46. Respecter le principe de continuité de l'hébergement jusqu'à l'orientation vers une solution d'hébergement ou de logement adapté.

Une précarisation des conditions d'habitat : la réapparition des bidonvilles

143. Face à l'absence de solutions d'hébergement, les personnes sont contraintes d'avoir recours à des formes d'habitat précaire (occupation de l'espace public : parc, gares, cages d'escaliers, squats, etc.), dans des conditions souvent indignes¹¹⁴.

144. La réapparition de bidonvilles à la périphérie des villes, dans des friches industrielles ou encore sous des échangeurs autoroutiers est inquiétante. La plupart sont occupés par des familles de migrants avec enfants, qui vivent dans des conditions extrêmement précaires (sans eau, électricité, pas de ramassage des ordures ménagères, etc.). Environ 17 000 personnes vivent dans près de 400 bidonvilles aujourd'hui en France¹¹⁵. Ces conditions d'habitat subies ne sont pas traitées dans le cadre de la résorption de l'habitat indigne et ne garantissent pas de protections juridiques pour les occupants et rarement une solution de relogement¹¹⁶. De plus, leurs occupants ne bénéficient d'aucune protection juridique contre les expulsions forcées notamment qui les conduisent le plus souvent à la rue.

145. Les occupants de bidonvilles sont constamment menacés d'expulsion. Ils sont donc contraints de quitter fréquemment les lieux d'installation, entraînant ainsi la rupture d'autres droits (domiciliation, inscription des enfants à l'école, suivi médical sur le terrain, etc.). La circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illégitimes n'est pas suffisamment appliquée. Les expulsions sans relogement se poursuivent¹¹⁷, et enferment les personnes dans une spirale d'exclusion et de précarité.

¹⁰⁹ Article L. 345-2-3 Code de l'action sociale et des familles

¹¹⁰ FNARS, *Baromètre 115*, « Synthèse hivernale 2013-2014 », 2014

¹¹¹ Article L. 345-2-2 Code de l'action sociale et des familles

¹¹² CE, 12 février 2012, n°356456

¹¹³ Article L. 345-2-2 Code de l'action sociale et des familles

¹¹⁴ www.coe.int/fr/web/commissioner/-/france-must-keep-its-promises-concerning-equality

¹¹⁵ Estimations de la Délégation interministérielle à l'hébergement et l'accès au logement dans le cadre du suivi de la circulaire du 26 août 2012 sur l'évacuation des campements illégitimes.

¹¹⁶ Contrairement aux décisions du Comité européen des droits sociaux (*Feantsa c. France*, n°39/2006)

¹¹⁷ À plusieurs reprises, le Comité européen des droits sociaux a rappelé à la France l'interdiction d'expulsions sans relogement. Voir *FEANTSA c. France*, n°39/2006 ; *ATD Quart Monde c. France*, n°33/2006

ONG et syndicats de la Plateforme DESC recommandent à la France de :

47. Arrêter immédiatement les expulsions forcées d'occupants sans titre en dehors de toute garantie légale et sans solution de relogement adaptée et pérenne qui soit négociée et acceptée par les personnes concernées.
48. Protéger les droits fondamentaux des occupants de bidonvilles et squats notamment en leur appliquant la trêve hivernale.

Voir également pour le droit au logement des :



- Personnes les plus pauvres **§282**
- Migrants et demandeurs d'asile **§337 et §349**
- Roms **§355 et §360**
- Gens du voyage **§386**

DROIT À UN NIVEAU DE VIE SUFFISANT (Article 11)

Des obstacles à la lutte contre la pauvreté

146. En mai 2001, le Comité DESC, adoptait dans sa déclaration sur la pauvreté une conception multidimensionnelle de la pauvreté et l'indivisibilité et l'interdépendance de tous les droits de l'Homme. Il rappelait par ailleurs les principes internationaux de non-discrimination et d'égalité qui demandent une attention particulière aux groupes vulnérables et aux membres de ces groupes, ainsi que la nécessaire participation active des plus pauvres à l'élaboration des politiques les concernant si on veut en assurer l'efficacité et la pertinence.

Des dispositifs nombreux et complexes

147. Un nombre important de dispositifs d'aide aux plus démunis existe en France : le revenu minimum d'insertion (RMI) remplacé par le revenu de solidarité active (RSA), la couverture maladie universelle (CMU), des aides au logement, etc. Pourtant, ces dispositifs – complexes par nature – ne font pas reculer la pauvreté et provoquent un rejet de plus en plus important de la part de la population. La crainte de la fraude, par les pouvoirs publics, augmente considérablement les difficultés d'accès à ces dispositifs. De nombreux contrôles sont effectués a priori sur les bénéficiaires créant un climat de suspicion envers ces populations.

148. Lors du dernier examen de la France devant le Comité DESC, ce dernier regrettait dans ses observations finales que « *faute de données statistiques annuelles comparatives et ventilées sur les résultats concrets des diverses mesures législatives et gouvernementales prises par l'État partie, celui-ci n'ait pas pu procéder à une évaluation complète des progrès accomplis et des difficultés rencontrées dans l'application du Pacte* »¹¹⁸. Cependant, au travers de diverses études réalisées entre autres par l'INSEE, il est possible de mesurer l'évolution de la pauvreté au regard des revenus de l'ensemble de la population.

149. Le seuil de pauvreté est fixé par convention en France comme dans l'ensemble des pays européens à 60% du revenu médian (la moitié de la population a un revenu supérieur, l'autre un revenu inférieur). D'après l'enquête, Revenus fiscaux et sociaux de l'INSEE en 2012, le nombre de personnes dont les revenus n'atteignent pas les 60% du revenu médian est de 8,5 millions en 2012 (13,9% de la population) pour 8,7 millions en 2011 (14,3%) et tend donc à diminuer pour revenir au niveau de 2010.

150. Toutefois, si le nombre global de personnes en situation de pauvreté est en baisse, l'intensité de la pauvreté augmente et masque des disparités importantes et inquiétantes. On constate ainsi que : le niveau de vie chute plus fortement pour les plus modestes que pour les autres ; la proportion de la population dont les revenus sont inférieurs à 50% du revenu médian passe de 19,1% à 20,5% en 2012 ; les plus pauvres s'éloignent du seuil de pauvreté ; et, les familles monoparentales ou les chômeurs longue durée font partie des populations dont la situation est particulièrement préoccupante. Par ailleurs, l'écart avec les plus aisés augmente : les revenus disponibles aux 10% les plus aisés de nos concitoyens sont 3,5 fois supérieurs à ceux des 10% les plus modestes. Enfin, malgré la redistribution opérée via les prestations familiales, un enfant sur 5 grandit dans un ménage pauvre en France.

151. Il s'agit d'un phénomène « d'écroulement » de la pauvreté. Seuls ceux qui sont le moins éloignés des seuils de pauvreté peuvent progresser ; les autres devenant de plus en plus pauvre. La conséquence immédiate est une pérennisation de la pauvreté dans certaines familles affectant les générations suivantes. L'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES), dans son dernier rapport public¹¹⁹, s'inquiète d'ailleurs de ce risque d'irréversibilité de la pauvreté pour certaines catégories de nos concitoyens.

152. Ceci interroge la pertinence des dispositifs mis en place : leur accès est-il trop complexe pour les personnes les plus pauvres et pour ceux qui y ont accès sont-ils bien adaptés? Dans tous les cas, ils ne remplissent pas le rôle qui leur a été assigné.

¹¹⁸ CODESC, Examen des rapports présentés par les Etats parties, E/C.12/FRA/CO/3, France, 2008

¹¹⁹ ONPES – Les effets d'une crise économique de longue durée – Rapport 2013 / 2014

Une opinion sur la pauvreté réservée et conditionnée

153. Les études récentes suggèrent un affaiblissement de l'adhésion de l'opinion française aux dispositifs de cohésion sociale. Le Centre de Recherche pour l'Etude et l'Observation des Conditions de vie (CREDOC) a mené en 2012 et 2013 deux enquêtes sur cette thématique qui confirment que :

« Aujourd'hui, l'opinion française est assez ambivalente : les politiques sociales à destination des plus démunis sont jugées nécessaires, mais nombreux sont ceux qui craignent que certains s'installent dans l'assistance et profitent des dispositifs d'aide sans fournir aucun effort.

La difficulté de la crise, le sentiment de déclassement et l'impression que la société est injuste conduisent l'opinion à soutenir les politiques sociales. Mais le travail et la nécessité de pouvoir subvenir à ses besoins sont profondément ancrés dans le système de valeurs de la population. Les français voient les dispositifs d'aide sociale comme des filets de sécurité »¹²⁰.

154. Ainsi, l'adhésion de l'opinion à des politiques publiques d'aide aux plus pauvres reste réservée et conditionnée aux efforts de ceux qui en bénéficient. Ceci rend la population d'autant plus sensible à des discours politiques stigmatisant les plus pauvres et tentant d'accréditer l'idée que beaucoup abusent du système. Pour faire face à cette stigmatisation, le travail mené par les associations pour emporter l'adhésion des français à ces dispositifs doit être soutenu et renforcé par le gouvernement en montrant l'apport de chacun à notre société et en luttant contre les idées fausses qui circulent dans les media et au sein de la population.

Une modification de l'organisation du versement des prestations préoccupante

155. En 2008, le Comité DESC recommandait à la France de « redoubler d'efforts pour lutter contre la pauvreté, notamment en appliquant à d'autres départements le revenu de solidarité active (RSA), actuellement expérimenté dans 34 départements dans le but de remplacer certains minima sociaux, à savoir le revenu minimum d'insertion (RMI), l'allocation parent isolé et la prime pour l'emploi. Il recommandait également à l'État partie de veiller à l'application des mesures prises pour répondre efficacement aux besoins des plus pauvres »¹²¹.

156. Une loi de décembre 2008 y a répondu en généralisant dans l'ensemble des départements le RSA. Néanmoins, l'accès à cette prestation par les ayant droits est complexe : les personnes déjà exposées à des parcours de demande renoncent par anticipation à affronter des circuits administratifs dotés de logiques parfois incompréhensibles et peu rationnelles. L'aspect intrusif de certaines questions, des demandes permanentes de justification et de preuve de la précarité, des visites à domicile effraient bon nombre de demandeurs potentiels. Le pauvre devient celui « qui doit rendre des comptes dans une relation totalement asymétrique ; on lui demande toujours plus, tout de suite, notamment de se mettre à nu dans sa vie et ses intentions, sans assurance aucune de la capacité de l'offre demandée à modifier sa situation »¹²².

157. Cette complexité dissuade un nombre significatif de personnes de faire la demande de cette prestation. Selon la Caisse Nationale d'Allocations Familiales, en fin 2012, entre 30% et 60% (chiffres évoluant selon les profils des personnes) des ayant droits n'avaient pas entamé de démarches pour accéder au RSA. D'autre part il est demandé aux personnes qui en bénéficient de mettre à jour en permanence leur dossier. Ceci génère des oublis, des lassitudes, des omissions qui conduisent à l'arrêt des prestations ou à des suspensions de plusieurs mois particulièrement dommageables dans les foyers où le RSA est la seule ressource de la famille.

158. Il était attendu du RSA qu'il mette un terme aux effets de stigmatisation liés au RMI, et qu'il lutte contre les supposées « trappes à inactivité ». Sur ces deux fronts, l'échec est patent. D'une part, la stigmatisation a augmenté : le RSA a entraîné une extension de la stigmatisation aux travailleurs pauvres. D'autre part, la gestion du RSA, avec les révisions trimestrielles de situation, n'est pas adaptée à la chronicisation de la pauvreté : certains observateurs s'interrogent sur une annualisation.

¹²⁰CREDOC – Conclusions de l'enquête « Conditions de vie et aspirations » - 2012

¹²¹ CODESC, Examen des rapports présentés par les Etats parties conformément aux articles 16 et 17 du Pacte, E/C.12/FRA/CO/3, France, 2008

¹²²La non demande de droits : prêtons l'oreille à l'in audible, Pierre Mazet (la vie des idées.fr). 01/06/2010

159. En outre, des réformes territoriales affectent la distribution des aides publiques. Depuis un transfert important par l'Etat de ses compétences, en matière de lutte contre l'exclusion et de soutien aux plus pauvres, aux départements, les élus départementaux dénoncent le manque de compensation des nouvelles charges qui leur sont imputées.

160. Un rapport d'avril 2010 de M. Pierre JAMET sur la situation financière des départements indique que « *les prestations sociales (RSA, allocation personnalisée d'autonomie, prestation de compensation du handicap) que financent les départements représentaient 12 milliards d'euros en 2009. L'Etat n'a compensé cette somme qu'à hauteur de 8 milliards d'euros. Il manquait donc 4,2 milliards de compensation* »¹²³. Une situation qui s'est depuis dégradée engendrant une inégalité de traitement selon les départements

161. Par ailleurs, l'augmentation du chômage et de la précarité mettent sous tension la gestion des dispositifs. Le service public ne peut plus apporter aux personnes les plus pauvres les soutiens nécessaires à la sortie de leur exclusion et l'administration prise en défaut se protège par des mesures ou pratiques qui pénalisent les publics défavorisés. C'est l'exemple de l'automatisation par téléphone de certaines démarches initiées par le Pôle emploi, telle que la réinscription mensuelle. Si la personne ne parle pas assez distinctement, la messagerie automatique ne comprend pas et la personne découvre le mois suivant qu'elle est radiée. La faute est donc uniquement imputée à la personne, avec la sanction qui va avec, sans aucune remise en cause du dispositif inadapté.

162. Enfin, l'aide sociale prend de plus en plus de poids dans le budget départemental au détriment d'autres politiques publiques, rendant l'adhésion des citoyens à ces aides plus difficile. Actuellement, le Parlement statue sur une nouvelle réorganisation des institutions territoriales. Encore en cours de discussion devant le Parlement, les contours de la loi ne sont pas fixés. Cependant, dans les grandes lignes ce projet de loi prévoit la réduction à une quinzaine du nombre de régions (30 actuellement) et la disparition à moyen terme des départements.

163. Cette disparition des départements s'accompagnant d'une réaffectation de leurs compétences aux régions ou à des Communautés des Communes, cette mesure impactera directement la gestion et la distribution de l'aide sociale. De plus, la suppression pure et simple de l'échelon départemental – missionné comme chef de file du développement social local et qui met en œuvre la solidarité et la cohésion sociale – risque l'éclatement des politiques sociales sans aucune coordination ; et, l'abaissement des budgets alloués aux politiques de lutte contre la pauvreté comme cela a été le cas lors du transfert de l'Etat aux départements. Un risque soulevé également par l'association nationale des directeurs d'action sociale et de santé (ANDASS) qui s'inquiète de la « vente à la découpe » des politiques sociales et d'un manque de cohésion sociale entre plusieurs opérateurs. Si le gouvernement semble avoir décidé de temporiser, la menace d'un éclatement des politiques demeure, sans que les économies attendues ne soient au rendez-vous.

Des décisions de justice non-respectées

164. Selon l'article 10 du PIDESC, les Etats parties au présent pacte reconnaissent que « *une protection et une assistance aussi larges que possibles doivent être accordées à la famille qui est l'élément fondamental de la société en particulier pour sa formation aussi longtemps qu'elle a la responsabilité de l'entretien et de l'éducation d'enfants à charges* ».

165. Stipulé dans l'article 11 du PIDESC, le droit au logement est un des aspects fondamentaux de la vie en famille. Malgré une loi rendant ce droit opposable à l'Etat et des prises de positions fermes des tribunaux administratifs à l'encontre des Préfets et Maires, l'accès au logement en France reste problématique à plus d'un titre et compromet le droit de vivre en famille.

166. En 2004 plusieurs dizaines de familles de la commune d'Herblaye (Val d'Oise) se sont retrouvés en situation d'expulsion suite à une procédure judiciaire initiée par la commune visant à obtenir l'évacuation du terrain. Parmi ces familles appartenant à la communauté des gens du voyage, des occupants sans-titres. La Cour reconnaît la qualité de domicile aux caravanes habitées par les occupants au vu de l'usage qui en fait par les occupants indépendamment de la légalité de l'occupation. Pourtant, plus d'un an après que la Cour européenne se soit prononcée, des familles n'ont toujours pas de

¹²³Rapport de Pierre JAMET, « Les finances départementales », 20 avril 2010.

propositions de relogement ou celles-ci sont provisoires.

167. Ce cas témoigne que « dire le droit » ne suffit pas à résoudre les problèmes des plus pauvres. Des moyens doivent être mis à la disposition des populations pour garantir leurs droits : accompagnement des ayants droits, volonté politique forte, moyens appropriés pour faire appliquer une décision de justice, travail de pédagogie auprès de la population, etc.

ONG et syndicats de la Plateforme DESC recommandent à la France de :

49. Mettre en place des outils statistiques pérennes pour mesurer chaque année les variations des différents aspects de la pauvreté.
50. Évaluer les dispositifs de lutte contre la pauvreté en prenant comme référence ceux qui sont le plus éloignés des seuils de pauvreté.
51. Réviser les dispositifs de lutte contre la pauvreté pour que ne perdure pas l'effet « d'écrémage » constaté avec les dispositifs en cours.
52. Développer le croisement des savoirs lors des formations des professionnels de l'action sociale permettant une meilleure compréhension réciproque entre les intervenants et les personnes les plus pauvres.
53. Veiller à ce que l'organisation territoriale à venir, et particulièrement la disparition annoncée des départements, n'ampute pas les budgets de l'action sociale, prenne en compte la qualité de l'accompagnement des plus démunis et assure une égalité de traitement pour tous sur l'ensemble du territoire national.
54. Fournir aux personnes les plus pauvres le moyen de garantir leurs droits et l'application de décision de justice

DROIT À L'ÉDUCATION (Article 13)

Une scolarisation marquée par les inégalités

168. Au titre de l'article 13, le droit à l'éducation est indispensable à l'exercice des autres droits de l'Homme. Il concourt à l'autonomisation de l'individu – adultes et enfants – et donne les moyens à chacun de s'épanouir, de participer pleinement à la vie de la cité et de favoriser tolérance et amitié. Il est donc essentiel que l'ensemble des enseignements satisfasse les critères des dotations, de l'accessibilité, de l'acceptabilité et de l'adaptabilité ; et, tienne compte de la culture et des besoins de tous et de chacun.

169. En France, si l'école a pour obligation d'assurer la scolarisation de tous les enfants de six à seize ans sans condition ni restrictions liées à la nationalité, à l'origine ethnique ou au statut administratif des parents, dans les faits la scolarisation est fortement marquée par une discrimination sociale. En ne prenant pas les dispositions nécessaires pour assurer effectivement le droit à l'éducation à tous et en ne respectant pas les textes qu'il a promulgué ou en ne dégagant pas les moyens pour les appliquer efficacement, l'Etat déroge à ses obligations.

Mise à mal de la gratuité de l'éducation et insuffisance des politiques d'aide sociale

170. La politique de l'éducation nationale pour rompre les liens entre l'exclusion sociale et l'exclusion scolaire n'obtient pas de résultats tangibles. En France bien que l'école soit gratuite, de nombreuses demandes de paiement sont adressées aux parents. Des demandes qui dans une société marquée profondément par le chômage, accroît les inégalités sociales.

171. Ainsi, la Confédération syndicale des familles, en 2013, montre que les dépenses de rentrée scolaire peuvent atteindre de 27% à 163% des allocations diverses que touche une famille en septembre. Ainsi, bien que l'allocation de rentrée scolaire s'avère être satisfaisante avant le collège, elle ne couvre plus que 80% d'un enfant entrant en sixième et devient très insuffisante au lycée. D'autant que la réforme en seconde oblige à renouveler tous les livres et que le montant des bourses et leur nombre, sont insuffisants au regard de la dégradation de l'environnement économique et social des familles.

172. De plus, d'autres frais s'ajoutent tout au long de l'année : assurance pour le temps périscolaire, sorties et voyage scolaires, livres étudiés, frais de stage (dont transports, nourriture, et parfois logement), équipement numérique et connexion internet comme outils de travail demandé par les enseignants, etc. Ces frais sont en outre territorialement très disparates (carte de transport a un coût différent suivant les départements d'habitation, prix et qualité de la cantine scolaire différents selon les communes, etc.).

173. Ces frais représentent un véritable coût pour beaucoup de familles et tendent à aggraver aussi bien les inégalités d'accès à l'éducation que la qualité de l'enseignement. Les conséquences sont notamment importantes pour les activités périscolaires, d'autant que les associations d'éducation populaire voient diminuer leurs subventions. Les fonds sociaux, pour des raisons diverses pallient ainsi mal la situation.

174. Par ailleurs, le phénomène a des conséquences négatives sur les élèves issus de milieux défavorisés, les contraignant à partir du lycée et à exercer des petits boulots pour financer leurs études. Les problèmes se posent bien sûr aussi au niveau des étudiants : 47% travaillent pour financer leurs études dont 38% pour compléter une bourse insuffisante. Mais ce système nuit à leur réussite scolaire. Les étudiants salariés ont un taux d'échec universitaire de 40% supérieur à la moyenne et tous les ans plus de 20% mettent fin à leur scolarité pour des raisons financières.

ONG et syndicats de la Plateforme DESC recommandent à la France de :

55. Veiller à ce que les familles n'aient pas des frais de scolarité qui augmentent et qui dépassent leurs capacités de financement.
56. Développer l'utilisation du numérique selon la nouvelle loi d'orientation et afin de la rendre accessible à tous.
57. Éliminer la disparité entre les territoires.
58. Améliorer la politique d'aide sociale notamment par un système de bourses plus nombreuses et au montant plus élevé pour les populations les plus défavorisées.

Persistence et aggravation des inégalités face à la réussite scolaire

175. En tant que fondement à l'accès l'emploi et à l'insertion sociale l'éducation a un rôle essentiel d'intégrateur que les mesures publiques doivent garantir et encourager. Pourtant, si, avec la loi d'orientation d'avril 2005, le gouvernement organise la scolarité obligatoire autour d'un socle commun garanti pour tous il prévoit également une formation plus riche et diversifiée pour ceux qui suivront des options en plus. Un enseignement différencié susceptible d'aggraver l'extrême inégalité face à la réussite scolaire et de remettre en cause le droit à l'éducation.

176. Il est donc essentiel que la France, dans ses politiques publiques tiennent compte de l'étroite corrélation entre niveau d'enseignement et origine sociale des élèves qui tend à reproduire les inégalités de la société. Le classement international PISA (Program for international student assessment) sur les résultats des élèves, qui certes mérite des appréciations réservées, montre ainsi qu'en France, le système scolaire est profondément inégalitaire. Un quart des enfants d'ouvriers ne dépasse pas le niveau CAP-BEP tandis que les enfants de cadres obtiennent en moyenne des scores supérieurs à ceux d'ouvriers, garantissant un accès à l'enseignement supérieur pour 78% d'entre eux. Les écoliers présentant par ailleurs les plus faibles acquis scolaires constituent quelques années plus tard l'essentiel de ceux qui achèvent leurs études sans qualification. En incluant ceux qui n'ont aucun diplôme, 18% des jeunes, majoritairement issus des familles défavorisées, sont concernés. Enfin, l'assouplissement de la carte scolaire qui permet de choisir son école depuis la rentrée 2007 provoque la création de « ghettos » scolaires du fait du départ des enfants des classes moyennes.

177. Ces inégalités de réussite comportent une dimension sociale forte et pèsent lourdement sur la réussite sociale et professionnelle future alors que l'on assiste à une montée du chômage des jeunes qui s'accroît pour les non-diplômés.

ONG et syndicats de la Plateforme DESC recommandent à la France de :

59. Renforcer les moyens affectés aux établissements connaissant le plus de difficultés, pour redonner réellement à tous de bonnes raisons de faire le choix de la solidarité.
60. Favoriser la mixité sociale et la rencontre entre jeunes d'origines diverses, afin que celles-ci se poursuivent à l'âge adulte.

Une éducation prioritaire à réformer

178. Le même niveau d'exigence étant attendu pour tous les élèves, la politique d'éducation prioritaire s'est construite sur le principe « donner plus à ceux qui en ont besoin ». Des moyens supplémentaires sont ainsi destinés à des établissements dont les publics rencontrent des difficultés sociales et scolaires. Si cette politique constitue bien une des réponses pour l'amélioration de la réussite scolaire des élèves issus des milieux socio-économiques les plus en difficulté, les résultats de l'évaluation conduite en 2010¹²⁴, ne montrent pas une réduction suffisante des écarts de réussite entre les élèves en bénéficiant et les autres élèves.

179. Entre 2008 et 2012, de nouvelles ambitions ont été données à la politique d'éducation prioritaire pour pallier ces inégalités. Ainsi, le programme « Écoles, collèges, lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite » vise à garantir le continuum scolaire et encourage les innovations et l'organisation de pratiques pédagogiques adaptables aux besoins des élèves. Les « internats d'excellence » ont pour objectif quant à eux la réussite scolaire d'élèves motivés issus de milieux défavorisés en leur proposant un environnement de travail satisfaisant pour réussir et continuer leurs études. Enfin, les « cordées de la réussite » permettent d'intensifier les liens entre enseignement scolaire, enseignement supérieur et monde professionnel par des actions de tutorat et des actions culturelles.

180. Cependant, les zones d'éducation prioritaire restent stigmatisantes et font fuir les élèves de catégories socio professionnelles élevées qui bénéficient de l'assouplissement de la carte scolaire et peuvent choisir leur lycée, accentuant la ghettoïsation des lycées réputés « difficiles ». De plus, certains élus ou même habitants luttent contre la mise en place de ces zones pour éviter cette stigmatisation empêchant ainsi des personnes ou établissements en difficulté de bénéficier de ces programmes.

¹²⁴ Étude DEP 2010

181. Ainsi, le traitement de la difficulté est renvoyé hors de l'école, sans réponse sur l'abaissement des effectifs, le travail en groupes, le temps de concertation pour les équipes, etc. En outre, la multiplicité des dispositifs aboutit à un système complexe peu lisible et masque l'insuffisance en termes quantitatif et qualitatif de l'appui apporté aux élèves en difficulté, d'autant plus que sont concernés des enfants de familles défavorisées qui vont moins faire appel aux cours particuliers dont bénéficient davantage les familles aisées grâce au crédit d'impôt accordé pour cela.

182. Comme le pointe Anne Armand, inspectrice de l'Éducation nationale en 2007, l'apport de moyens masque souvent un manque de réflexion. Il est indispensable de mener une réflexion sur l'action pédagogique dans la classe et sur la formation des enseignants, surtout que ces derniers sont en majorité des enseignants débutants qui ne restent pas.

ONG et syndicats de la Plateforme DESC recommandent à la France de :

61. Réduire les effectifs par classe et assurer une meilleure formation des personnels tout au long de leur carrière.
62. Garantir un accompagnement individualisé permettant à l'institution de mieux mettre en relief ses propres responsabilités dans la production des difficultés afin qu'elle y remédie.
63. Rendre prioritaire le recrutement et la formation d'enseignants.

Un illettrisme bien trop important

183. Malgré les progrès réalisés, la lutte contre l'illettrisme n'est pas devenue, dans les faits, en France, une priorité. Tous financements confondus, le nombre de personnes formées par an s'élève à 60 000, on évalue à 47 ans environ le temps qui serait nécessaire pour résorber le seul « stock » des personnes illettrées en France. A volume inchangé d'actions de formations, un adulte sur dix souffre d'illettrisme en France.

Un accueil des élèves handicapés encore insuffisant

184. En faisant de la scolarisation en école « ordinaire » une règle générale, la loi du 11 février 2005 a permis un réel progrès dans la reconnaissance du droit à l'éducation pour tous. Cette inscription administrative obligatoire a eu des effets très positifs sur le nombre d'enfants effectivement scolarisés en milieu ordinaire dont on constate, ces dernières années, une progression des effectifs de façon régulière.

185. Néanmoins, les classes pour élèves handicapés sont occupées par des enfants socialement défavorisés et pas nécessairement handicapés. De plus, la mesure du handicap chez les élèves de ces classes varie selon la Commission scolaire des patriotes à laquelle ils appartiennent. Enfin, l'accueil des enfants handicapés a été jugé par le Comité européen des droits sociaux insuffisant en ce qui concerne les enfants autistes et contraire à l'article 15 de la Charte sociale européenne qui prévoit que « *les Parties [les Etats signataires, ndlr] s'engagent notamment à prendre les mesures nécessaires pour fournir aux personnes handicapées une orientation, une éducation et une formation professionnelle dans le cadre du droit commun chaque fois que possible ou, si tel n'est pas le cas, par le biais d'institutions spécialisées publiques ou privées* »¹²⁵. Par ailleurs, le comité européen des droits sociaux dénonce la précarité des contrats des auxiliaire de vie scolaire, qui « *nuit manifestement à la substance du travail d'aide aux enfants et adolescents handicapés* ». Le recours à des personnels précaires, recrutés sur contrats d'accompagnement sur la base de contrats aidés conduit à mettre en face des enfants handicapés des personnes elles-mêmes en difficulté.

186. Ainsi, si le Comité européen des droits sociaux « *constate certes que la France a réalisé un effort de rationalisation de sa politique en matière de scolarisation des enfants et adolescents autistes* »¹²⁶ il constate également « *que seulement la moitié des mesures prévues [...] ont été plus ou moins achevées, que certaines mesures n'avaient même jamais été initiées et qu'un 3ème plan Autisme a été lancé en 2013, après une période d'inaction programmatique de trois ans, qui repousse, au surplus, la réalisation des objectifs [...]* »¹²⁷, à un délai déraisonnable. Il ne peut non plus « *considérer comme optimale l'allocation des ressources financières en matière de scolarisation des enfants autistes, dès lors que*

¹²⁵ Comité européen des droits sociaux, Action Européenne des Handicapés c. France, Réclamation n°81/2012, Déc. du 11 septembre 2013

¹²⁶ *Ibid*

¹²⁷ *Ibid*

l'Etat français contribue financièrement au déplacement en Belgique des enfants et adolescents autistes de nationalité française [...] au lieu de financer la mise en place dans le cadre d'institutions spécialisées [...] œuvrant sur le territoire français »¹²⁸.

ONG et syndicats de la Plateforme DESC recommandent à la France de :

64. Développer l'accueil des enfants handicapés, notamment en professionnalisant les auxiliaire de vie scolaire et en développant l'accueil des adolescents jusqu'à l'obtention d'un niveau qui leur permette de réaliser leur projet de vie.
65. Reformuler le processus d'orientation des enfants vers des classes spécialisées pour les enfants handicapés et ne pas nommer ni traiter toute difficulté scolaire comme relevant du handicap.

Un enseignement des cultures et langues régionales désiré

187. L'enseignement des cultures et des langues régionales fait l'objet d'un enseignement à option avec des concours de recrutement spécifiques d'enseignants du premier et second degré, notamment pour le basque, le breton, le corse, l'occitan, le créole ou encore le tahitien. Certaines écoles privées proposent des enseignements de langue renforcés, y compris dans des langues étrangères pratiquées par des migrants. Cet enseignement concerne dix-sept académies métropolitaines et d'outre-mer, et concerne (public et privé confondus) 250 258 élèves. Il participe aux stratégies de diversification recommandées par le législateur.

188. Selon, les chiffres de la DESCO, les langues régionales enseignées sont : l'occitan-langue d'oc, comme le breton, le basque, le créole, le catalan, le corse, le gallo, les langues régionales d'Alsace, les langues régionales des pays mosellans, les langues mélanésiennes (drehu, nengone, païci, aïje) et le tahitien. Ces langues ont ainsi, dans la zone où elles sont en usage, la possibilité d'être enseignés à l'école, au collège et au lycée, dans le cadre des enseignements facultatifs ou obligatoires.

189. Cependant, la volonté politique de réduire les coûts de formation en réduisant le nombre d'options notamment de langues régionales, considérées comme minoritaires ; et, par voie de conséquence un nombre importants de postes aux concours de recrutement, suscite des craintes quant à la continuité de ces enseignements pourtant indispensables à la diversité culturelle.

ONG et syndicats de la Plateforme DESC recommandent à la France de :

66. Assurer l'enseignement des langues régionales aux publics scolaires qui le demandent.

Voir également pour le droit à l'éducation des :



- Personnes les plus pauvres §284
- Migrants et demandeurs d'asile §331 et §352
- Roms §367
- Gens du voyage §389
- Populations autochtones §407
- Néo-calédoniens §438 et §242

¹²⁸ *Ibid*

DROITS CULTURELS (Article 14)

Un approfondissement de la fracture culturelle

190. Au titre de l'article 14 du PIDESC, la France doit veiller à ce que toutes les personnes accèdent à la culture la plus développée. De même, elle doit agir pour susciter et pérenniser un environnement favorable à la liberté de création des artistes. Il s'agit d'un enjeu démocratique majeur car la démarche de création artistique, l'accès à la culture et l'expression de l'imaginaire sont des facteurs décisifs d'émancipation de la personne, de sa capacité à devenir pleinement citoyen, tant au travail que dans son intervention dans la vie sociale. L'incidence de la création artistique sur l'imaginaire collectif et sur la production d'identités fabrique du lien social et contribue à prévenir des comportements et des replis communautaristes.

191. Quant aux biens et services culturels, ils ne peuvent être considérés comme de simples marchandises même s'ils font l'objet d'échanges marchands car ils véhiculent des valeurs, du contenu et du sens. Fruits de la créativité humaine, ils ne peuvent être confiés à la seule loi du marché : on retrouve là le fondement du principe de l'exception culturelle.

Des pratiques culturelles marquées par les inégalités

192. Les enquêtes sur les pratiques culturelles montrent que les inégalités d'accès à la culture perdurent et s'aggravent même dans certains cas. Ainsi, les cadres et professions intellectuelles supérieures fréquentent davantage les salles de cinéma et de spectacle vivant que les ouvriers, les agriculteurs, les employés et les inactifs qui ont un usage plus intensif de la télévision. Malgré l'accroissement de la fréquentation des équipements culturels dans le spectacle vivant entre 1973 et 2008 les écarts de pratiques entre les milieux sociaux ont très peu évolué.

193. Si les conditions d'accès à la culture ont été bouleversées grâce à l'utilisation du numérique, celle-ci n'a pas modifié la structure générale des pratiques culturelles : l'accroissement des sorties culturelles ne s'accompagne pas d'une réduction des écarts entre milieux sociaux ; le numérique engendre un essor des pratiques en amateur, elles même marquées par des inégalités selon les milieux sociaux.

194. Globalement, la forte stratification sociale des pratiques culturelles perdure et s'apparente à une véritable fracture culturelle. Par ailleurs, les inégalités d'implantation des équipements culturels, la perception d'une offre culturelle inadaptée « ce n'est pas pour nous » couplée à un « enfermement cathodique », peuvent produire un sentiment d'exclusion, voire de ressentiment des populations de certaines zones rurales ou périurbaines qui se sentent délaissées.

195. Pourtant, la découverte et la pratique artistique peuvent aider les personnes les plus démunies à se reconstruire et à lutter contre le sentiment de disqualification. Comme le montre le mouvement ATD Quart Monde à partir d'un programme de recherche « *lorsque l'on vit dans la pauvreté, l'accès à la beauté de la nature ou de l'art demeure un besoin profond. La culture est une nourriture essentielle pour l'être humain (...)* »¹²⁹. Si de nombreuses initiatives mêlant acteurs culturels, associations, travailleurs sociaux existent sur les territoires, les enjeux de l'accès à la culture des personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion restent insuffisamment perçus par la France qui n'a mis en place aucune stratégie politique nationale en ce sens¹³⁰. Par ailleurs, les multiples expériences de médiation culturelle souffrent de la difficulté d'évaluer les actions artistiques et d'un manque de reconnaissance institutionnelle. Quant aux associations, elles insistent sur une baisse importante des financements, surtout depuis la crise.

196. Enfin, on constate que les relations entre culture et travail se dégradent. L'intensification du travail (horaires et pression) avec son corollaire la pression du chômage s'accompagnent d'un appauvrissement des espaces d'expression culturelle au travail pourtant essentiel à la pratique d'une activité culturelle émancipatrice. De plus, les comités d'entreprises, susceptibles d'avoir un rôle d'éducation populaire, renoncent à ce rôle au profit des industries de loisirs tels que les parcs d'attractions.

¹²⁹ ATD Quart monde, En finir avec les idées fausses sur les pauvres et la pauvreté, août 2013

¹³⁰ Rapport de l'Inspection générale des affaires sociales, *L'accès à la culture des plus défavorisés*, mars 2007

ONG et syndicats de la Plateforme DESC recommandent à la France de :

67. Développer l'éducation artistique et culturelle (EAC) pour tous et toutes en l'intégrant au cœur du système éducatif à tous les niveaux et dans d'autres lieux de vie tels que l'entreprise, l'hôpital et les foyers d'accueil pour personnes âgées ou dépendantes.
68. Relancer les dispositifs d'éducation à l'image, au cinéma et à internet pendant et hors le temps scolaire pour former les jeunes à la compréhension des images et de nos systèmes de régulation.
69. Développer des plateformes publiques et soutenir l'émergence de services culturels numériques indépendants face aux plateformes des grands opérateurs.
70. Promouvoir et encadrer les pratiques amateurs en réformant la législation sur les pratiques amateurs et en confortant les associations développant ces pratiques.
71. Réduire les inégalités territoriales, en termes de présence des institutions culturelles et des structures permettant l'accès à la culture de toutes et tous.
 - Mettre l'accent sur les régions les plus défavorisées et les zones les plus en difficulté en termes d'équipements culturels : territoires ultramarins, monde rural et périurbain, etc.
 - Inscrire dans la durée, budgétairement et contractuellement avec les différents intervenants, les moyens de réduire les inégalités territoriales
 - Assurer – en ce qui concerne les collectivités locales au niveau infra régional – une offre diversifiée et mieux répartie territorialement des ressources.
 - Accompagner les actions liés à l'implantation de lieux de culture (salles dédiées, cinémas...) et d'accès alternatifs à celle-ci (théâtres et cinémas en plein air, préservation des emplacements pour implanter des chapiteaux...)
72. Développer une éducation populaire pour tous visant, à travers une stratégie politique nationale, à promouvoir la découverte et la pratique artistique des personnes les plus démunies et à favoriser la relation entre culture et travail.

Manque d'ambition et de souffle des politiques culturelles françaises

197. Les instruments de politique publique de la culture ont connu des changements et des adaptations ces cinq dernières années. Pour autant, aucune réforme d'ampleur n'a été mise en œuvre. La rapidité des mutations liées au numérique, des modes de production et de diffusion, des pratiques, constitue un défi pour les politiques publiques de la culture qui doivent être capables de développer de nouvelles régulations, alors même que ses résultats sont marqués par des inégalités et des déséquilibres.

198. L'objectif et l'ambition d'une véritable démocratie culturelle passent par un nouvel essor de sa démocratisation y compris par l'intermédiaire de nouveaux canaux. Équité d'accès, (territorial et socio-culturel), exception et diversité culturelles, doivent être les repères de cette ambition. Cela suppose une refonte du service public de la culture et de l'audiovisuel visant au renouveau des missions d'éducation populaire sur l'ensemble du territoire ; et, une volonté politique effective traduite dans une loi d'orientation.

199. Cette volonté politique doit par ailleurs pouvoir s'accompagner de budgets à la hauteur de ces ambitions. L'engagement de l'Etat dans l'élaboration et le financement d'une politique culturelle ne doit pas être considéré comme une dépense mais comme un investissement sur l'avenir. La réduction des budgets publics de la culture – diminution du budget du Ministère de la Culture et de la Communication en 2013 (-3,6%) et 2014 (-2%) ; et baisse des budgets culturels dans plusieurs régions – pèse sur la capacité de la France à remplir ses missions de service public. Il en est de même pour l'audiovisuel public qui, confronté à des difficultés de financement, ne parvient pas à garantir et faire respecter l'expression de la diversité des courants d'opinion et des expressions culturelles malgré la multiplication des canaux et des réseaux sociaux. Les structures permanentes, les labels qui, quant à eux, remplissent des missions d'intérêt général doivent également disposer de moyens nécessaires à leur rayonnement, ce qui implique de ne pas réduire leurs ressources et de ne pas favoriser seulement les structures aux financements plus modestes.

200. Les obligations de la France en faveur du respect et de la protection des droits culturels doivent également s'affirmer à l'échelle régionale et internationale. Ainsi, dans le cadre des accords de libre-échange négociés au plan bilatéral comme celui entre l'Union européenne et les États-Unis – dont le mandat inclut les services culturels et menace le devenir des politiques publiques notamment l'exception culturelle – la France doit veiller à ce que le mandat exclue bien les services audiovisuels et l'ensemble des services culturels.

201. Dans ce même sens, la France doit s'appuyer sur les principes fondamentaux de la Convention sur la diversité des expressions culturelles pour refuser tout engagement de libéralisation du champ culturel dans les accords bilatéraux comme multilatéraux. Appliqués à l'environnement numérique, les principes fondamentaux de la Convention, à savoir les clauses de soutien mutuel, de complémentarité et de coordination internationale (articles 20 et 21), doivent devenir des outils utiles à développer.

ONG et syndicats de la Plateforme DESC recommandent à la France de :

73. Rechercher à travers une loi d'orientation intégrant culture, audiovisuel et plateformes numériques, les moyens d'une véritable démocratie culturelle.
74. Affirmer une véritable ambition culturelle qui s'appuie sur un service public fort et déployé.
75. Trouver de nouveaux modes de financement de l'audiovisuel public et impulser une véritable ambition recherchant le respect du pluralisme des idées, des courants d'opinions et promouvant la diversité des expressions culturelles et le soutien à la création.
76. Renouer – dans la perspective de la loi de finances pour 2015 – avec une véritable ambition budgétaire et donc disposer des ressources nécessaires pour mener à bien ses tâches de régulation et de soutien à la création artistique.
77. Agir au sein de l'Unesco pour que les Etats signataires de la Convention sur la diversité des expressions culturelles de 2005 adoptent des directives opérationnelles déclinant les moyens de mise en œuvre de la Convention dans l'environnement numérique.
78. Redoubler de vigilance pour que l'ensemble des services culturels soient exclus de tout engagement de libéralisation à travers les accords bilatéraux et multilatéraux.



Personnes les plus pauvres §287

OBLIGATIONS EXTRATERRITORIALES DE LA FRANCE

202. L'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) indique : « *Chacun des Etats parties au présent Pacte s'engagent à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus par le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives* ».

203. Au titre de cet article 2 – définit par le Comité DESC dans son observation générale n°3 – les Etats ont des obligations dites extraterritoriales. Ils ne doivent pas seulement respecter, protéger et promouvoir les DESC sur leur propre territoire, mais aussi sur les territoires des autres Etats sur lesquels ils sont présents, notamment à travers les acteurs privés et publics qui agissent à l'étranger en matières économique, commerciale et financières.

204. Ces trois niveaux d'obligation extraterritoriales (respecter, protéger et promouvoir) impliquent pour les Etats de :

- S'abstenir de mener des actions qui entravent, directement ou indirectement, l'exercice des DESC dans d'autres pays (obligation de respecter) ;
- Contrôler que l'ensemble des acteurs sous leur juridiction – y compris les entreprises – respectent les DESC quand ils agissent dans d'autres pays (obligation de protéger) ;
- Soutenir par la coopération internationale les pays moins développés à mettre en œuvre les droits économiques, sociaux et culturels (obligation de mettre en œuvre).

205. Reconnues et examinées par le Comité DESC lors des examens des Etats, ces obligations impliquent d'examiner la politique et la législation de la France en terme d'assistance et de coopération internationale, de régulation des acteurs économiques et, d'accords commerciaux et d'investissements internationaux.

206. La Plateforme DESC regrette en conséquence que la France n'ait pas abordé, dans son 4^e rapport périodique sur la mise en œuvre du PIDESC, la question de ses obligations extraterritoriales ; et, demande au Comité DESC de mettre la France devant ses manquements et lui suggère différentes recommandations à destination de la France.

ONG et syndicats de la Plateforme DESC recommandent à la France de :

79. Prendre en compte les obligations extraterritoriales dans toutes ces politiques susceptibles d'avoir un impact sur les populations des Etats tiers.
80. Aborder comme il se doit dans son prochain rapport ses obligations extraterritoriales comme elles ont été définies par le Comité DESC dans son observation générale n°3.

ASSISTANCE ET COOPERATION INTERNATIONALES

Un cadre juridique mais des engagements budgétaires encore contraires aux obligations de la France

207. La qualité et l'efficacité de la politique de coopération au développement de la France dépendent des fondements sur lesquels elle se construit et se met en œuvre. En s'appuyant sur le respect et la promotion de l'accès aux droits de toutes et tous, cette politique contribuera effectivement aux initiatives d'un développement durable.

208. Au titre de ses obligations extraterritoriales, la France a l'obligation de porter à 0,7% de son PIB son aide publique au développement, comme en sont convenus les chefs d'Etat et de gouvernement lors de la Conférence internationale sur le financement du développement, qui s'est tenue à Monterrey (Mexique) du 18 au 22 mars 2002.

Adoption d'une loi d'orientation relative à la politique de développement et de solidarité internationale

Une avancée opportune

209. Entamée à la fin de l'année 2012, la rénovation de la politique d'aide au développement de la France s'est poursuivie jusqu'en 2014 par l'adoption d'une loi d'orientation et de programmation relative à la politique d'aide au développement et de solidarité internationale. Les orientations de la politique d'aide au développement de la France sont désormais tracées ou confirmées par la loi.

210. Ces orientations ont fait l'objet d'un large débat avec la société civile, qui continuera d'être associée, via le Conseil national du développement et de la solidarité internationale, créé par décret en décembre 2013, auquel la loi a donné un statut législatif.

211. La loi définit les objectifs de la politique d'aide au développement et les principes sur lesquels elle est fondée. Elle réaffirme la recherche de la cohérence avec les autres politiques publiques susceptibles d'avoir un impact en matière de développement, ainsi que la complémentarité des actions menées par les différents intervenants. L'efficacité de l'aide au développement passe par une meilleure concentration des actions de la France, tant géographique que sectorielle. La liste des 16 pays pauvres prioritaires est confirmée et la France intègre les principes que les conférences internationales ont définis : subsidiarité, transparence, alignement sur les priorités des pays partenaires.

212. La loi entérine ainsi les grandes orientations de la politique publique d'aide au développement : la lutte contre la pauvreté et ses conséquences en termes de santé, d'éducation ou de nutrition ; la préservation de la planète, notamment en mettant l'accent sur la lutte contre le changement climatique ; la promotion des valeurs de la démocratie et de l'État de droit, les droits de l'Homme, l'égalité entre les femmes et les hommes, la responsabilité sociale et environnementale des entreprises et le travail décent.

Un texte dont on aurait pu espérer plus

213. Si cette Loi a le mérite d'exister et de rappeler l'attachement de la France à l'aide au développement et la solidarité qu'elle manifeste vis-à-vis des pays en développement elle n'est malgré tout qu'une confirmation des principes internationaux auxquels la France a adhéré.

214. Le texte final reste ainsi marqué par une « retenue » certaine sur la responsabilité sociale et environnementale des entreprises et sur les aspects budgétaires qui sont totalement exclus. La comparaison avec d'autres pays incite à penser qu'une occasion a sans doute été manquée. Un cadre juridique mieux affermi aurait aidé à baliser le chemin vers le respect de ces engagements.

↩ Voir également §239

ONG et syndicats de la Plateforme DESC recommandent à la France de :

81. Opérationnaliser le principe de cohérence des politiques pour le développement.
82. Améliorer la transparence de l'aide française.
83. Améliorer le pilotage de l'aide.

Un discours ambitieux qui cache la faiblesse des moyens

Le recul irrémédiable du respect par la France de ses engagements

215. Les crédits budgétaires dédiés à l'aide publique au développement (APD) ont ainsi reculé de près de 20% depuis 2012, soit près de 640 millions d'euros. De plus, le recul des crédits alloués à l'APD est programmé jusqu'en 2017 (-7,32%). En tout, 7 ans de baisse des crédits de l'APD ont été prévus.

216. Pourtant, en 2002, la France s'est engagée à consacrer 0,7% de son Revenu national brut (RNB) à l'APD et entre 0,15% et 0,20% de son RNB devant être destiné aux pays les moins avancés. En 2005, la France a réitéré cet engagement avec ses partenaires européens, à consacrer 0,7% de son RNB à l'APD. En 2013, l'APD de la France a baissé de 9,8%, alors que par ailleurs l'aide mondiale a augmenté de 6,1%. En 2013, la France n'a consacré que 0,4% de son RNB à l'APD, contre 0,45% en 2012 et 0,46% en 2011, soit 9,8 milliards d'euros. Cette tendance devrait encore se prolonger en 2014 et en 2015. Une amélioration est prévue en 2016 mais elle ne s'expliquera que par la progression des annulations de dettes et par le gonflement d'une APD qui peut être qualifiée d'« artificielle »¹³¹.

Un gonflement artificiel des sommes déclarées en APD

217. Les sommes déclarées par la France en APD sont gonflées en grande partie par la très forte progression des annulations de dettes et par le gonflement d'une APD qualifiée d'« artificielle » par les ONG. En 2013, les allègements de dettes ont représenté 1 080 milliard d'euros de l'APD française. De plus, l'APD comptabilise des frais engagés pour les étudiants dans l'enseignement supérieur français provenant des pays en développement, représentant 1 111 milliards d'euros. In fine, d'après les estimations disponibles, l'aide réelle de la France en 2009¹³² ne représente plus que 0,31% du RNB, soit 7 milliards d'euros.

218. Par ailleurs, les annulations de dettes ne dégagent pas de marge de manœuvre et ont un impact très limité sur le budget des pays bénéficiaires, contrairement à l'annulation de dettes effectivement remboursées régulièrement. Ainsi, selon l'économiste Daniel Cohen, il serait plus réaliste de ne comptabiliser que 10% de la valeur nominale des dettes annulées en APD.

La composition de l'aide française en question : le choix de l'outil « prêt »

219. Ces dernières années, le volume des prêts déclarés dans l'APD française a fortement augmenté. Il représente en 2013, 4,5 milliards d'euros. Or, ces prêts sont octroyés à des conditions proches du marché : à moindre coût pour l'Etat et avec la possibilité de réaliser des bénéfices sur l'APD et les pays partenaires. Les prêts sont ainsi principalement utilisés pour financer les secteurs productifs qui génèrent des retombées économiques importantes et ils sont, par conséquent, alloués essentiellement aux pays émergents ou à revenu intermédiaire.

220. Le mode de comptabilisation actuel des prêts et le tarissement des financements accessibles en dons alimentent le développement d'une politique de prêts déconnectée des priorités et objectifs de la politique de développement de la France. Octroyer des prêts pour financer différentes infrastructures et politiques dans les pays à revenu intermédiaire est légitime. Mais cette activité ne doit pas venir concurrencer l'aide sous forme de dons dans les pays les moins avancés.

221. Parallèlement, les moyens disponibles pour le financement bilatéral de projets sur dons, qui bénéficient aux secteurs sociaux, en particulier en Afrique sub-saharienne, se réduisent comme peau de chagrin. La part des dons bilatéraux a subi une baisse de 22% depuis 2011, passant de 389 millions d'euros à moins de 305 millions d'euros pour 2015. Ces dépenses, qui constituent pourtant le cœur de l'APD, ne représentent plus que 3,2% de l'aide française.

222. De surcroît, l'aide française est de plus en plus instrumentalisée pour répondre aux objectifs de la « diplomatie économique » et de la promotion des entreprises françaises. En mettant les intérêts des acteurs privés nationaux au cœur de la stratégie française à l'international, ce qui suppose un redéploiement des ressources et des moyens sur certains secteurs et certaines zones, la France prend le

¹³¹ Coordination SUD, Analyse : www.coordinationsud.org/actualite/document-danalyse-du-projet-loi-finances-2015-coordination-sud/

¹³² L'aide « réelle » telle qu'estimée par Coordination SUD qui exclut 90% des allègements de dettes et l'intégralité des dépenses artificielles évoquées.

risque de faire passer au second plan les impératifs en matière de gestion des biens communs mondiaux, d'amélioration des conditions de vie et de respect des droits des populations des pays dits du Sud.

ONG et syndicats de la Plateforme DESC recommandent à la France de :

84. Respecter ses engagements en matière d'APD.
85. Respecter les principes de qualité et d'efficacité de l'aide.
86. Maximiser le rôle catalyseur de l'APD en investissant dans la gouvernance financière.
87. Mobiliser des financements nouveaux et additionnels.
88. Maintenir les budgets de l'aide européenne.

REGLEMENTATION DES ACTEURS ECONOMIQUES

Un vide juridique préoccupant, contraire aux obligations de la France

223. Au titre de ses obligations extraterritoriales, la France a l'obligation de veiller à ce que tous les acteurs économiques sous sa juridiction – aussi bien les entreprises étatiques que privées – respectent les droits économiques sociaux et culturels des populations du territoire où ils opèrent.

Réglementation des acteurs économiques publics : pour un comportement exemplaire de l'Etat français

Des mesures de diligence raisonnable à compléter

224. Au regard des dispositions du PIDESC et des Principes directeurs des Nations unies sur les entreprises et les droits l'Homme¹³³, les Etats doivent s'assurer que les entreprises ou organismes qui reçoivent leur soutien mettent en œuvre des mesures de diligence raisonnable. Ainsi l'Etat français doit prendre toutes les mesures nécessaires pour éviter de financer ou de se porter garant de projets qui polluent l'environnement et violent les droits humains.

225. L'Etat français dispose de plusieurs instruments d'aide à l'exportation ou de financement du secteur privé. La Coface (Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur) gère pour le compte de l'Etat – avec sa garantie – l'assurance du crédit à l'exportation ; l'Agence française de développement (AFD) – établissement public d'aide à la coopération – et, sa filiale Proparco, favorisent les investissements privés dans les pays en développement ; et, la Banque publique d'investissement (BPI) finance des entreprises qui peuvent avoir des activités dans les pays dits du Sud.

226. Agissant au nom de l'Etat, Coface, l'AFD et la BPI devraient exiger de leurs clients d'élaborer et d'appliquer des procédures de diligence raisonnable pour prévenir les impacts potentiels de leurs activités sur les droits humains et l'environnement ; et, de publier des informations financières pays par pays ainsi que les contrats noués avec les Etats. De plus, l'AFD et sa filiale Proparco devraient mettre en place des études d'impacts avant de financer des projets et des évaluations en matière de droits humains après la réalisation de ceux-ci. Coface et l'AFD doivent se doter et demander à leurs clients de se doter de processus de participation et d'intégration effectifs, transparents et significatifs de l'ensemble des communautés concernées par les projets financés ou garantis, sans discrimination.

227. Les populations doivent par ailleurs être substantiellement informées sur les projets, leurs impacts sur leurs droits et sur leurs possibilités de recours en justice, ou devant des organes de médiation. Ces organismes devraient mettre en place des mécanismes de traitement des plaintes (controverses) en cas de non-respect ou mauvaise application des normes qu'elles se sont engagées à respecter ou des standards internationaux en matière de droits humains.

228. Les rapports déjà exigés par le gouvernement français devraient intégrer un suivi et une évaluation du respect et de l'application des droits humains dans les politiques, projets et opérations menés dans le cadre de la politique de développement qu'ils décrivent. Ces rapports de reddition des comptes devraient également tous être rendus publics et faire l'objet d'un débat public au Parlement, ouvert aux organisations de la société civile.

229. Enfin, ces organismes devraient faire rapport de leurs avancées en matière de diligence raisonnable et de transparence devant la Plateforme nationale d'actions globales pour la RSE – comme cette dernière le leur a demandé – ainsi que devant la Commission nationale consultative des droits de l'Homme.

230. Concernant les entreprises dans lesquelles l'Etat français a une participation, l'agence de participation de l'Etat doit exiger des entreprises qu'elles exercent une diligence raisonnable pour identifier, prévenir et réparer les incidences négatives générées par leurs activités et qu'elles publient des informations pertinentes sur ce sujet dans leur rapport d'activité, ainsi qu'un reporting financier pays par pays. En tant qu'acheteur public, l'Etat doit aussi s'assurer qu'il ne travaille pas avec des entreprises qui ne respectent pas leur obligation de reporting extra financier et qui n'exercent pas leur devoir de diligence raisonnable. Un reporting pays par pays pourrait également être demandé dans les clauses d'exécution des marchés publics.

¹³³HCDH, Principes directeurs des Nations unies sur les entreprises et les droits de l'Homme, Principe 4, New-York et Genève, 2011

ONG et syndicats de la Plateforme DESC recommandent à la France de :

89. Intégrer la problématique des droits humains dans la mission et la gouvernance de Coface, de l'AFD et de la BPI.
90. Rendre obligatoire la mise en place d'études d'impacts et d'évaluations en matière de droits humains pour chaque projet par les Groupes Coface, la BPI et l'AFD, ainsi que la publication des contrats et d'informations financières pays par pays.
91. Doter la BPI, les Groupes Coface et AFD de processus de participation et d'intégration effectifs, transparents et significatifs de l'ensemble des personnes ou des communautés concernées par les projets financés ou garantis, sans discrimination, ainsi qu'un mécanisme de traitement de plaintes. Les clients de ces deux organisations doivent être soumis aux mêmes règles.
92. Imposer une obligation, pour la BPI, les Groupes Coface et AFD, de rendre des comptes publiquement et régulièrement sur leurs activités.
93. S'assurer que les agissements des entreprises respectent les obligations de la France dans le cadre de l'utilisation de fonds publics.
94. S'assurer qu'en tant qu'acheteur public il ne travaille pas avec des entreprises qui ne respectent pas leur obligation de reporting extra financier et qui n'exercent pas leur devoir de diligence raisonnable.

Réglementation des acteurs économiques privés : pour une responsabilité sociale contraignante des entreprises françaises opérant à l'étranger

Un cadre législatif fragmentaire, inadapté au respect effectif des DESC par les entreprises

231. S'il existe des domaines dans lesquels les entreprises françaises sont d'ores et déjà soumises à des réglementations à effet extraterritorial la France n'a pas pris, à l'heure actuelle, toutes les mesures nécessaires pour réguler les impacts extraterritoriaux des activités internationales des entreprises françaises sur les droits humains.

232. Préoccupant à plusieurs égards, ce quasi-*vide juridique* est avant tout contraire à l'obligation de la France de contrôler par tous les moyens nécessaires – législatifs, réglementaires, juridiques – les entreprises sous sa juridiction et de veiller à ce qu'elles ne se rendent pas coupables ou complices de violations des droits humains dans les pays tiers.

Une stratégie française en dessous de l'obligation des Etats de protéger les DESC

233. Malgré ses engagements internationaux, la France reste, à l'instar de nombreux pays, réticente à traduire en droit interne les dispositions des multiples textes internationaux qui ont vu le jour ces dernières années sur le sujet : Principes directeurs révisés de l'OCDE pour les entreprises multinationales, lignes directrices ISO 26000 sur la responsabilité sociétale des organisations, Principes directeurs des Nations unies pour les entreprises et les droits de l'Homme, etc.

234. Arguant la possible perte de sa compétitivité en agissant seule et pour justifier son absence de réglementation en la matière, la France adopte une approche étroite de ces principes. Toutefois, son choix « *de préférer une approche progressive qui s'appuie sur les travaux engagés depuis 2011 de manière à être dans l'application concrète beaucoup plus rapidement* »¹³⁴ ignore les conséquences des activités des entreprises multinationales de ces dernières années, sur le développement et la dignité des personnes qui témoignent des insuffisances de la *soft-law* et du simple volontarisme.

235. Par ailleurs son opposition le 26 juin dernier à un projet de résolution pour l'élaboration de nouvelles normes internationales contraignantes sur les entreprises multinationales et les droits humains interroge non seulement « *l'effort mené par la France pour renforcer les normes sociales au niveau international* »¹³⁵ mais aussi sa réelle volonté de faire progresser les règles en matière de respect des droits humains par les entreprises multinationales.

Des initiatives françaises encore faibles

¹³⁴ Annick Girardin, secrétaire d'État au développement et la francophonie. Session parlementaire : « Questions au gouvernement », 9/07/14

¹³⁵ *Ibid*

236. Si la récente plateforme nationale d'actions globales pour la RSE, mise en place en juin 2013 par le gouvernement a permis aux parties prenantes représentatives des employeurs, des salariés, des chercheurs et de la société civile de nouer le dialogue, son avancée ne se limite qu'à cela. N'ayant pas vocation à être un organe de décision, elle n'aura de sens que si son existence permet, par l'arbitrage des pouvoirs publics, d'aboutir à la mise en œuvre rapide de mesures concrètes pour mettre fin aux violations des droits humains. Ainsi, elle ne doit pas être un prétexte pour la France de ne pas agir.

237. Enfin, en matière de développement, l'initiative française la plus récente est la Loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale, adoptée en juin 2014. Son article 8 indique que la politique de développement prend en compte « *l'exigence de la responsabilité sociétale des acteurs publics et privés. (...) Dans le cadre de cette exigence de responsabilité sociétale, les entreprises mettent en place des procédures de gestion des risques visant à identifier, à prévenir ou à atténuer les dommages sociaux, sanitaires et environnementaux et les atteintes aux droits de l'Homme susceptibles de résulter de leurs activités dans les pays partenaires (...)* ». Toutefois, cette loi dite de programmation, n'a aucune portée contraignante, son adoption et son avancée en termes de RSE est très limitée. Elle ne fait que fixer de grandes lignes de conduite pour l'Etat, sans être véritablement normative ni imposer de nouveaux comportements aux entreprises.

238. Pour être cohérente avec ses engagements, la France doit donc compléter ces initiatives de dispositifs législatifs plus clairs, s'accompagnant de sanctions, qui obligerait les entreprises à respecter notamment les droits humains dans l'exercice de leurs activités, dans les pays en développement.

Un accès à la justice encore non garanti

239. Au titre de ses engagements, la France a l'obligation de garantir l'accès à la justice et à un mécanisme de réparation judiciaire effectif aux victimes en France de violations commises par des entreprises sur le territoire français. Au regard de ses obligations extraterritoriales, cette obligation s'étend aux victimes de violations commises à l'étranger par des entreprises situées en France. Pourtant, pour des raisons à la fois financières, juridiques et procédurales, l'accès au système judiciaire français constitue un obstacle insurmontable pour la majorité des victimes.

240. Ainsi, la France doit rendre son système judiciaire – pénal et civil – à même de traiter les réclamations des plaignants étrangers et d'imposer des réparations aux entreprises responsables opérant ou résidant sur son territoire. En matière civile, elle doit introduire une obligation de vigilance à la charge des entreprises et reconnaître l'existence d'un groupe de sociétés. En matière pénale, elle doit assouplir les conditions dans lesquelles des poursuites pénales peuvent être entamées contre des personnes physiques ou morales françaises ou présentes sur le territoire français lorsqu'elles sont impliquées dans des violations de droits humains à l'étranger. Elle doit, enfin, également préciser l'étendue et les circonstances de la responsabilité de la société-mère vis-à-vis des victimes du fait du comportement de ses filiales et de ses sous-traitants à l'étranger, au regard du droit français de la responsabilité délictuelle, tel que les propositions de loi sur le devoir de vigilance des multinationales à l'égard de leurs filiales et entreprises sous-traitantes le proposent¹³⁶.

241. Quant au point de contact national (PCN), les expériences concrètes vécues par un certain nombre d'ONG témoignent de sa faiblesse structurelle. Cette faiblesse est due principalement aux pouvoirs d'enquête limités du PCN et au fait qu'il n'est pas autorisé à imposer des sanctions susceptibles de dissuader l'entreprise sanctionnée de récidiver et les autres entreprises de commettre des abus, ni à saisir la justice. Par ailleurs, il ne communique pas suffisamment sur ses décisions. En outre, ni les Principes directeurs de l'OCDE, ni les systèmes de PCN n'ont été conçus pour réparer les conséquences des violations des droits par les entreprises. Ces problèmes structurels sont au demeurant aggravés par le manque d'indépendance du PCN par rapport au gouvernement et, en particulier, par rapport au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie auquel il est rattaché. Ces lacunes ne pouvant être palliées seulement par des changements de procédure, le mécanisme du PCN semble trop vicié pour fournir des réparations non judiciaires aux victimes. L'augmentation des fonds destinés à ce mécanisme comme seul moyen de le renforcer, ne semble donc pas être la solution.

¹³⁶ Propositions de loi 1519, 1524, 1777 et 1897 <http://www.assemblee-nationale.fr/14/propositions/pion1519.asp>

ONG et syndicats de la Plateforme DESC recommandent à la France de :

95. Adopter une politique et un cadre législatif sur la responsabilité des entreprises en matière de droits de l'Homme, tenant pleinement compte des obligations internationales de la France en matière de droits de l'Homme internationalement reconnus et opérationnalisant le concept de devoir de vigilance ; et, veiller à ce que cette politique s'inscrive dans une approche cohérente des politiques publiques.
96. Appuyer les propositions de loi n°1524, 1519, 1777 et 1897 sur le devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre pour garantir l'accès à la justice et à des voies de recours aux victimes en cas de violations commises par les entreprises multinationales.
97. Participer au groupe de travail instauré par la résolution du Conseil des droits de l'Homme des Nations unies pour l'élaboration de nouvelles normes internationales contraignantes sur les entreprises multinationales et les droits de l'Homme.
98. Réformer le PCN français afin de renforcer son efficacité sur les droits humains.

Rôle de la France dans les institutions financières internationales (IFI) : pour un renforcement de la prise en compte et du respect des droits humains au sein des IFI

Une prise en compte encore limitée des droits humains par les IFI

242. Le devoir de protection de l'État et la prise en compte adéquate par les États de leurs propres impacts hors de leurs frontières doivent être compatibles avec leur rôle au sein des institutions financières internationales. Les IFI, telles que la Banque européenne d'investissement et la Banque mondiale, qui fournissent aux sociétés des prêts et d'autres aides financières jouent un rôle essentiel dans le financement de projets et ont à ce titre maintes fois été accusées de contribuer à la réalisation de projets d'investissement qui violent les droits humains par le biais de leur soutien financier. Ainsi, elles devraient s'assurer que les projets soutenus n'aient pas d'impacts négatifs sur ces droits.

243. Le Comité DESC a toujours demandé à ce que les obligations des États parties au Pacte s'étendent aux actions menées par eux en tant que membres des organisations intergouvernementales, y compris les IFI. Le Comité a demandé à tous les États parties de respecter scrupuleusement leurs obligations nées du Pacte lorsqu'ils agissent en tant que membres de telles institutions.

244. Les IFI doivent s'assigner clairement pour objectif de veiller à ce que les projets d'investissement qu'elles financent n'aient pas d'impacts négatifs, directs ou indirects, sur les droits humains. Un tel objectif serait compatible à la fois avec les obligations juridiques des États membres et la responsabilité des entreprises concernant le respect des droits humains. S'il n'est fait aucune mention des droits humains dans les statuts et dans les objectifs du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale, les pratiques ont pourtant évolué et les IFI commencent à prendre en compte les droits humains. La France jouant un rôle important au sein des IFI, elle peut et doit favoriser ces initiatives.

Une reconnaissance insuffisante par la France du rôle des IFI en matière de droits humains

245. La France doit soutenir et exiger plus activement la protection, le respect et la promotion des droits humains dans les politiques, programmes, projets et activités menés par les IFI, en insistant sur la prévention des situations de crise, la situation des populations démunies et les groupes victimes de discrimination.

246. La France doit également se fixer comme objectif la reconnaissance explicite et systématique par les IFI du droit et des instruments internationaux en matière de droits humains comme le fondement de ses normes, principes et politiques. Cela pourrait prendre la forme d'une présentation publique et d'un rapport annuel des IFI sur l'état des lieux et suivi des politiques menées dans le domaine des droits humains. La France doit également s'assurer que les décisions et mesures prises par les IFI respectent les DESC, participent à leur réalisation, et garantissent l'accès aux voies de recours et de réparation aux victimes de la mise en œuvre d'un projet. Pour ce faire, ces considérations devraient notamment être intégrées dans les critères de performance utilisés par les IFI.

247. Enfin, au-delà d'une meilleure information du Parlement sur les activités de la France au sein des IFI, la France doit mettre en place un véritable contrôle parlementaire, doté de moyens suffisants, où les représentants français aux IFI et les décideurs politiques auraient à rendre des comptes sur leurs activités et prises de positions.

Une transparence et participation des populations concernées indispensable

248. L'accès à l'information étant essentiel pour garantir le respect des droits humains, la France doit accroître la transparence au sein des IFI et de ses Etats membres. Cela assurera non seulement la participation pleine et entière des communautés au processus de prise de décisions qui peuvent influencer sur l'exercice de leurs droits, mais aussi la responsabilité des gouvernements et autres acteurs pour tout impact négatif afin de prévenir les atteintes aux droits humains, lutter contre la pauvreté et réduire la corruption.

249. Le principe de diffusion de l'information doit ainsi être le plus large possible et ne comporter que des exceptions bien encadrées. Les IFI et leurs États-membres doivent adopter une stratégie proactive pour s'assurer que toute information pertinente est disponible et accessible à toute personne affectée par des activités que soutient la Banque mondiale. La France doit notamment adopter une politique de partage d'informations relatives à son engagement dans les opérations de la Banque mondiale.

250. Par ailleurs, conformément à ses engagements internationaux relatifs aux droits humains¹³⁷, la France doit renforcer le droit des particuliers et des groupes concernés à participer aux processus de prise de décisions qui peuvent influencer sur l'exercice de leurs droits. Dans ce cadre, la France doit veiller à ce que les IFI prennent des mesures effectives pour s'assurer que tous les projets qu'elle finance soient dotés de processus de participation et d'intégration effectifs, transparents et significatifs, et que l'ensemble des personnes ou des communautés concernées par ces projets disposent, dans des délais raisonnables, d'un accès adéquat à toutes les informations appropriées et de voies de recours. Cet engagement doit apparaître clairement dans la stratégie française auprès des IFI.

251. Enfin la France doit doter les IFI d'outils d'évaluation du respect des droits humains. Pour cela, elle doit fixer un objectif visant à ce que les IFI adoptent les mesures permettant de prévenir, limiter et corriger les répercussions négatives de ses financements, investissements et activités sur les droits humains.

ONG et syndicats de la Plateforme DESC recommandent à la France de :

99. Demander aux Institutions financières internationales (IFI) d'imposer le respect des droits humains dans leurs politiques, programmes, projets et activités, en demandant l'intégration dans les critères de performance utilisés par les IFI, du respect des DESC, de leur mise en œuvre, et de l'accès aux voies de recours et de réparation aux victimes de la mise en œuvre d'un projet ; et, en insistant sur la prévention des situations de crise, la situation des populations démunies et les groupes victimes de discrimination.
100. Accroître la transparence au sein des IFI et de ses Etats membres et adopter une politique de partage d'informations relatives aux engagements de la France dans les opérations de la Banque mondiale.
101. Reconnaître et renforcer dans sa stratégie auprès des IFI le droit à la participation des populations concernées aux processus de prise de décisions qui peuvent influencer sur leurs droits en s'assurant que tous les projets qu'elles financent soient dotés de processus de participation et d'intégration effectifs, transparents et significatifs, et que l'ensemble des personnes ou des communautés concernées par ces projets disposent, dans des délais raisonnables, d'un accès adéquat à toutes les informations appropriées.
102. Doter les IFI d'outils d'évaluation du respect des droits humains capable de prévenir, limiter et corriger les répercussions négatives de ses financements, investissements et activités sur les droits humains.

¹³⁷ Article 25 du Pacte international relatif aux droits civils tel qu'interprété par Comité des droits de l'Homme : Observation générale 25 sur « le droit de prendre part à la direction des affaires publiques », CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 12 juillet 1996, § 5

ACCORDS COMMERCIAUX ET D'INVESTISSEMENTS INTERNATIONAUX

Des politiques commerciales et d'investissements contraires aux droits de l'Homme

252. Au titre de ses obligations extraterritoriales, énoncées dans l'article 2 du PIDESC, la France est tenue de respecter, protéger et garantir les droits économiques, sociaux et culturels des populations des pays tiers dans toutes les politiques commerciales et d'investissement qu'elle adopte et qui sont susceptibles d'avoir des impacts sur ses populations.

Des politiques commerciales et d'investissements irrespectueuses des droits humains.

253. La France, via l'Union européenne ou directement, est engagée dans de nombreux accords de commerce et d'investissement avec des pays tiers. Elle compte ainsi plus d'une centaine d'accords de protection des investissements avec des pays tiers, et est engagée par le biais de l'Union européenne dans 48 accords de libre-échange (ALE), sans compter ceux actuellement en négociations.

254. Cependant, et malgré ces obligations extraterritoriales, un grand nombre d'études de cas démontrent que les pressions exercées par les règles de commerce et d'investissement internationales affaiblissent la protection ainsi que la mise en œuvre des droits des populations. De nombreux accords de commerce et d'investissement dans lesquels la France est engagée et/ou est en phase de s'engager (TAFTA, AECG, ALE¹³⁸ UE Colombie-Pérou, ALE avec le Maroc, la Tunisie, l'Égypte et la Jordanie, ALE Équateur, Accords de partenariat économique entre l'UE et les pays Afrique Caraïbes et Pacifique, etc.) participent ou participeront à la violation de nombreux DESC et normaliseront certaines politiques de non-respect de ces droits par des États tiers.

255. C'est pourquoi, la Plateforme DESC appelle la France à prendre la responsabilité de ses obligations extraterritoriales dans le cadre des accords de commerce et d'investissement – qui l'engagent ou sont en passe de l'engager – en prenant toutes les mesures nécessaires pour ne pas encourager les violations des DESC dans les pays tiers et au contraire développer de nouveaux cadres commerciaux et d'investissement qui participent à la réalisation des DESC.

Une remise en cause perpétuelle de la souveraineté alimentaire

256. Les droits à l'alimentation et à l'utilisation optimale des ressources naturelles alimentaires sont fondamentaux dans la jouissance des DESC (art.11 du PIDESC), ainsi que la libre disposition des ressources naturelles et la garantie de moyens de subsistance pour un peuple (art. 1.2 du PIDESC). Or, la mise en concurrence de certaines entreprises agricoles dans des pays tiers avec des entreprises françaises dans le cadre d'ALE, ou encore l'encouragement de la production de certaines matières premières destinées aux agro-carburants, menacent directement la sécurité alimentaire des populations locales.

257. Par exemple, en Colombie, la production d'huile de palme, de sucre de canne et autres matières premières destinées à l'exportation d'agro-carburants implique une modification de l'utilisation des sols, l'affaiblissement du secteur des petites exploitations familiales, et le déplacement forcé des communautés autochtones de la région¹³⁹. Ces phénomènes entraînent la ruine des producteurs, suppriment des emplois directs et indirects et détruisent les moyens de subsistance de ces populations. Or, l'Union européenne a ratifié un accord de libre-échange avec la Colombie et le Pérou sans tenir compte de telles implications, et engage directement la France sur les volets de commerce et d'investissement alors que le Parlement français n'a de son côté pas encore ratifié cet accord.

258. De même, la libéralisation implique dans les pays en développement l'ouverture des marchés locaux aux importations à bas coût en provenance de l'UE, et donc de la France. Ces importations à bas coût s'expliquent par le niveau élevé de subventions à l'export que l'UE accorde à ses entreprises. Ce phénomène entraîne une arrivée massive de produits agricoles face à laquelle les petits producteurs ne peuvent être compétitifs. Pas moins de 380 000 agriculteurs colombiens risquent ainsi de perdre leur

¹³⁸ Accord de libre-échange transatlantique UE-US (sigle en anglais), Accord économique et commercial global entre l'UE et le Canada.

¹³⁹ Fritz, Thomas (2010) *The Second Conquest: The EU Free Trade Agreement with Colombia and Peru*, Transnational Institute/ FDCL,

revenu¹⁴⁰ dans le cadre de l'ALE UE Colombie-Pérou.

259. D'autre part, comme l'a montré l'étude d'impact¹⁴¹ de l'accord entre l'UE et les pays andins (Colombie, Pérou, Équateur) l'accord augmentera la pression sur la terre et les territoires via le développement de nouveaux projets économiques (miniers et agro-industriels notamment¹⁴²) qui priveront les populations de leurs terres et des ressources naturelles qui y sont associées. Ces projets sont réalisés sans respecter l'exigence de consultation préalable des populations touchées et sans compensation pour les pertes économiques, sociales, environnementales ou culturelles qu'ils entraînent.

ONG et syndicats de la Plateforme DESC recommandent à la France de :

103. Renoncer aux règles de la libéralisation commerciale multilatérale, régionale ou bilatérale, qui introduisent des distorsions sur les prix pour les paysans et qui conduisent à un accès inégal aux ressources naturelles.
104. Ne pas contraindre les partenaires commerciaux à réduire leurs protections douanières ou non-tarifaires quand ils sont conçus pour protéger la sécurité alimentaire et les conditions de vie des petits producteurs.
105. Promouvoir des mesures de sauvegarde que les pays en développement peuvent introduire pour protéger les marchés locaux des importations à bas prix.

Des manquements aux responsabilités légales et éthiques de la France pour la protection du travail et au travail

260. Selon les Articles 7 et 8 du PIDESC, tout individu a droit à des conditions de travail justes et favorables et a le droit de se syndiquer. Pourtant, la situation du droit du travail et au travail dans certains pays partenaires commerciaux de la France est inquiétante, notamment concernant les nombreuses violations à l'encontre des travailleurs et des syndicats, qui sont commises en totale impunité. Le respect de ces droits doit être garanti avant l'ouverture de négociations d'accords commerciaux

261. Les « Clauses démocratiques » qui sont parfois introduites dans les traités (comme par exemple dans l'ALE UE Colombie-Pérou) sont par ailleurs insuffisantes. Bien qu'elles soient censées menacer les pays de suspension de l'accord en cas de dégradation grave de la situation des droits de l'Homme, elles reconnaissent que la situation actuelle est convenable. Or, il est bon de rappeler qu'en Colombie, un syndicaliste a été assassiné tous les 3 jours ces 23 dernières années, et que le Pérou compte plus de 230 conflits sociaux liés de près à des entreprises étrangères de l'industrie extractive (le secteur extractif étant un des secteurs les plus importants dans la stratégie commerciale de l'UE). Les Confédérations internationale et européenne des syndicats ont ainsi critiqué l'accord commercial UE Colombie-Pérou puisque aucune clause contraignante concernant les droits humains ne figure dans les textes, seulement une « feuille de route » en annexe, mais sans aucune conséquence sur la poursuite des négociations.

262. En outre, certaines évaluations d'impact de soutenabilité réalisée dans le cadre d'ALE présentent de dangereuses prévisions, qui ne sont pas prises en compte dans la suite des négociations commerciales. Par exemple, dans le cadre de l'ALE « *complet et approfondi* » actuellement en préparation entre l'Égypte et l'UE¹⁴³ (le même est en cours de négociation avec respectivement le Maroc, la Tunisie et la Jordanie), l'étude d'évaluation d'impact¹⁴⁴ (EEI) anticipe des pertes d'emploi dans certains secteurs clés pour les travailleur(euse)s les moins qualifiés. En Égypte, ces derniers travaillent principalement dans le secteur primaire et dans l'industrie (respectivement 60 et 20% des emplois). Or, l'EEI prévoit entre autre des pertes de 5%, 4% et 6% dans différents sous-secteur primaires (intrants agricoles, autres produits agricoles, fruits et légumes), et 6% de perte d'emploi dans le secteur des produits agricoles transformés. Cela représente d'importantes pertes de moyens de subsistance, et donc une violation des droits économiques et sociaux de ces travailleur(euse)s, d'autant plus que ceux(celles)-ci ne disposent pas des qualifications nécessaires au transfert vers d'autres secteurs d'activité.

¹⁴⁰Intal, 2014. Campagne non TLC EU-Colombie Pérou. Disponible sur internet: <http://www.intal.be/fr/campagne/Non-TLC-EU-Colombia-Peru>

¹⁴¹SIA – Sustainability Impact Assessment (2009) EU-Andean Final Report. October.

¹⁴²CODHES (2010) Salto Estratégico o Salto al Vacío? El desplazamiento forzado en los tiempos de la seguridad democrática.

¹⁴³Commission européenne, 2014. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc_118238.pdf

¹⁴⁴Commission européenne, 2014. Trade Sustainability Impact Assessments (TSIA) for the Deep and Comprehensive Free Trade Agreements (DCFTA) between the EU and respectively Jordan and Egypt, Draft Final Reports

ONG et syndicats de la Plateforme DESC recommandent à la France de :

106. Ne pas signer d'accord commercial ou d'investissement avec des pays où les droits de l'Homme sont bafoués par ou avec la complicité de l'État, et d'inclure de véritables clauses contraignantes et exécutoires relatives aux droits de l'Homme dans les traités commerciaux et d'investissement.
107. Encourager l'établissement de dispositions contraignantes et de mécanismes de règlement des différends relatifs aux droits de l'Homme comportant des sanctions commerciales fortes (dont entreprises et pays signataires).
108. Œuvrer de concert avec les pays partenaires des ALE et accords d'investissement afin d'évaluer, secteur par secteur, l'impact des changements de structure de l'emploi qu'impliquent ces accords, et s'assurer que les États partenaires mettent en place des politiques correctives pour contrebalancer ces effets négatifs sur les DESC.
109. Œuvrer pour imposer une d'étude d'impact en termes de droits de l'Homme obligatoire avant toute signature d'un accord de commerce ou d'investissement, et après signature d'un accord, lorsque d'autres effets non prévisibles de cet accord pourront être mesurés et adapter l'accord en conséquence.
110. Ne pas signer les accords de Libre Échange en cours de négociations qui ne sont pas passés par une étude d'impact en termes de droits de l'Homme.

Des services publics menacés par une privatisation nuisible

263. Au titre de l'Article 11.1 du PIDESC toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Or, dans la plupart des pays en développement, l'accès aux services publics comme la santé, l'eau, l'éducation ou les services énergétiques sont encore problématiques pour une grande partie de la population, ce qui accroît et reproduit les inégalités économiques, sociales et culturelles.

264. La libéralisation des services publics dans le cadre d'accords de libre-échange ou d'investissements implique la substitution de la logique de maximisation du profit à celle de l'intérêt général, ce qui peut avoir de graves conséquences sur les DESC. Par exemple, en Inde la privatisation de la distribution d'eau a entraîné une hausse du prix de l'eau allant jusqu'à 100% dans certaines régions¹⁴⁵. Or, ces contrats sont pensés dans le cadre des relations commerciales et d'investissement bilatérales ou par le biais de l'UE, qui permet à des entreprises françaises comme Suez ou Veolia de se livrer à ce genre de déformation des prix du marché. Cette augmentation du prix de l'eau empêche une grande partie de la population d'en bénéficier, alors même que l'accès à l'eau est considéré comme un droit fondamental¹⁴⁶. Il en va de même pour les services énergétiques, et le risque que ce phénomène touche profondément les services publics se renforce avec la libéralisation accrue de ce secteur, encouragé par les accords de libre-échange.

ONG et syndicats de la Plateforme DESC recommandent à la France de :

111. Revenir sur la promotion de la libéralisation des services publics dans les négociations commerciales, et protéger les services publics en les excluant du champ des accords de commerce et d'investissement.

Une protection excessive des investisseurs, aux dépens des droits des peuples

265. Les obligations internationales des États en matière de droits de l'Homme impliquent que l'État français ne doit pas s'engager dans des accords d'investissement qui octroient aux investisseurs français à l'étranger des droits excessifs qui pourraient remettre en cause la souveraineté des États tiers sur les politiques sociales et environnementales sur leur territoire. Or, actuellement, les accords commerciaux et d'investissements permettent à certaines entreprises de poursuivre en justice certains États lorsqu'ils mettent en place des politiques sociales et/ou environnementales visant à promouvoir les DESC sur leur territoire, et que ces mesures sont perçues comme nuisibles pour les profits de l'entreprise.

266. Par exemple : depuis 2000 Veolia était engagée en Égypte dans un Partenariat Public Privé avec l'État Égyptien pour le traitement des déchets de la ville d'Alexandrie. Suite à de nombreux problèmes

¹⁴⁵Observatoire des multinationales, 2013. Veolia en Inde. Disponible sur internet : <http://multinationales.org/Veolia-en-Inde-version-longue>

¹⁴⁶Nations unies, 2010. http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=22544#.VGCSQ4_HjqQ

avec ses employés (manquement de l'entreprise dans le versement des salaires, entraînant des grèves) et à des difficultés d'exploitation¹⁴⁷, l'entreprise s'est saisie de la décision du gouvernement égyptien de relever le salaire minimum pour déposer une plainte et sortir de cet investissement devenu déficitaire. Veolia a donc rompu son contrat en 2012 en déposant une plainte contre l'État égyptien suite à sa décision de relever le salaire minimum au-dessus du niveau initialement en place lors de la signature du contrat passé entre les deux parties. Prétendant que cette mesure sociale était une atteinte au contrat et nuisible aux profits de l'entreprise (alors même que la réglementation sur le salaire minimum ne concerne que les employés du secteur public), Veolia demande des millions d'euros de dommages et intérêts à l'Égypte. C'est le budget public de l'État Égyptien qui est menacé, et si cette plainte est gagnée par Veolia (elle est toujours en cours), c'est le financement de potentielles mesures économiques, sociales et environnementales qui sera menacé par une multinationale française.

267. L'exemple de l'Argentine témoigne quant à lui comment ce recours aux tribunaux d'arbitrage investisseurs/États par les entreprises peut ruiner le budget d'un État : l'Argentine a été condamnée à payer 500 millions de dollars¹⁴⁸ pour avoir dévalué le peso suite à la crise financière qui s'est abattue sur le pays au début des années 2000. Cette décision avait entraîné pour les entreprises étrangères et multinationales une perte de leurs bénéfices, puisque les investissements ont été faits dans un cadre monétaire stable (parité avec le dollar), qui servait de base au calcul de la rentabilité. Ainsi, suite à la perte de rentabilité de ses activités, Suez (détenant avec Veolia 70 % du marché Argentin de l'eau¹⁴⁹) a « entamé en 2003, sur la base des Traités Bilatéraux de Protection des Investissements, des procédures d'arbitrage devant le Centre International pour la Résolution des Différends portant sur les Investissements. Ces procédures visent à chaque fois, à obtenir une compensation financière pour les investissements effectués depuis le début de la concession et pour les pertes subies depuis le début de la dévaluation consécutive à l'adoption de la loi dite d'urgence »¹⁵⁰. La demande de dommages et intérêts s'élevait initialement à 1 200 millions de dollars, alors que l'Argentine se trouvait dans une situation économique, financière et sociale catastrophique, que le niveau de pauvreté était alarmant (53% de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté en 2003 suite à la crise¹⁵¹) et que cette mesure visait à limiter la perte tragique de pouvoir d'achat des argentins.

268. Ainsi, le droit accordé aux entreprises de poursuivre en justice des États pour ce genre de mesures visant à promouvoir les DESC participe à leur destruction. On constate en outre que si les accords commerciaux et d'investissement sont contraignants pour les États, aucune obligation contraignantes en termes de droits de l'Homme ne concernent les États parties et leurs entreprises.

269. En conséquent, comme le souligne le Rapporteur spécial des Nations unies sur les droits de l'Homme et les entreprises transnationales, les traités de commerce et d'investissement doivent rééquilibrer les droits des investisseurs d'un côté, et les marges de manœuvre politiques des pays hôtes de l'autre, afin de permettre la protection et la promotion des droits humains et le respect par les États de leurs obligations envers les populations.

ONG et syndicats de la Plateforme DESC recommandent à la France de :

- 112. Ne pas s'engager dans de nouveaux accords commerciaux ou d'investissement qui impliquent des mécanismes d'arbitrage privé en faveur des multinationales et donc encouragent des entraves et violations des DESC.
- 113. Organiser un véritable débat public avant la signature de tout accord de libre-échange ou d'investissement. La question du droit à la consultation n'a pas été abordée plus haut
- 114. S'engager dans la réforme de la politique commerciale et d'investissement qu'elle promeut, à travers l'Union européenne et au niveau bilatéral, afin de rééquilibrer les droits des investisseurs face aux DESC des populations à travers le monde.
- 115. Œuvrer pour l'inclusion, dans les accords commerciaux et d'investissement, de clauses et mécanismes contraignants pour les multinationales en matière de droits de l'Homme.

¹⁴⁷ Lise Debout, 2013 <http://cafe-geo.net/multinationales-et-territoires-histoire-d-investissements-europeens-dans-les-ordures-d-egypte/>

¹⁴⁸ MercoPress 2013. Argentina pays 500m dollars and settles pending disputes with private companies

¹⁴⁹ http://www.spyworld-actu.com/IMG/destabilisation_entreprises_francaises_argentine_17_10_2005.pdf

¹⁵⁰ Suez, document de référence 2005. <http://www.gdfsuez.com/wp-content/uploads/2012/05/fr-suez-2005-doc-ref.pdf>

¹⁵¹ Pierre Salama. Red Eurolatinoamericana Celso Furtado. <http://www.redcelsofurtado.edu.mx/archivosPDF/salama7.pdf>

270. Face à ces différents constats, la plate-forme DESC appelle la France à réviser sa position concernant la politique commerciale et d'investissement communautaire. Elle demande au comité DESC d'interroger la France sur les mesures qu'elle compte prendre concernant chacun des points abordés ci-dessus, ainsi que sur les mesures générales de réforme de sa politique commerciale et d'investissement aux niveaux français et européen afin de remplir son obligation de « respecter, protéger et promouvoir » les DESC sur les territoires où elle en porte la responsabilité.

DROIT À LA NON-DISCRIMINATION

SITUATION DES PLUS PAUVRES

Une nouvelle infraction

271. Actuellement en France la stigmatisation de certaines catégories de population, et tout particulièrement de celles qui n'ont pas accès à leurs droits économiques, sociaux, et culturels fait partie du quotidien de beaucoup. Elle vise particulièrement les plus pauvres, se caractérise par une méfiance persistante à leur égard et les font vivre dans la peur. En plus de n'avoir pas accès à leurs droits fondamentaux, les personnes en situation de grande pauvreté sont tenues pour seules responsables de leur situation et se voient ainsi doublement pénalisées. C'est pourquoi on peut parler d'une véritable discrimination pour précarité sociale.

Méfiance à l'égard des plus pauvres et peur des plus pauvres

272. Les militants associatifs, partout en France, rapportent comment les personnes vivant dans la plus grande pauvreté sont humiliées, méprisées et vivent dans la peur : peur du placement des enfants, qui oblige des familles à se cacher des services sociaux et les empêche de demander de l'aide ; peur de l'expulsion ; peur des conséquences des contrôles dont ils font constamment l'objet, etc.

273. Les évacuations systématiques des campements Roms orchestrées par la France depuis l'été 2010, qui se poursuivent malgré les changements de Gouvernement, ne peuvent qu'être dénoncées. Elles s'étendent à toutes les personnes vivant dans des conditions très difficiles (gens du voyage et roms en particulier) au mépris de la scolarisation des enfants et rendent plus difficile l'emploi des adultes en mettant en péril leurs moyens de subsistance.

274. Une enquête, menée en 2010 par ATD Quart Monde dans le cadre de l'année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion auprès d'un millier de jeunes, dont plus de la moitié étaient issus d'un milieu très défavorisé, a montré que les jeunes se voyaient perçus par la société comme un problème alors qu'ils aspirent à être regardés comme une chance.

Les plus pauvres désignés comme seuls responsables et de ce fait pénalisés.

275. Un projet de loi du 28 septembre 2010 visait à retirer les allocations familiales aux parents dont les enfants manquent l'école. Cette sanction aurait été particulièrement dure pour les personnes en situation de pauvreté, car la centaine d'euros en jeu bouleverse particulièrement les équilibres des budgets des familles les plus précaires. Grâce à la mobilisation d'un collectif d'associations, ce projet de loi n'a pas prospéré. Cependant des projets similaires reviennent régulièrement devant l'opinion, le dernier en ce début d'année 2014.

276. L'argumentaire des associations repose sur le constat suivant : jeter la suspicion sur les parents n'est pas une voie pour remédier à l'absentéisme. Assujettir l'allocation à l'assiduité scolaire, c'est renforcer le pouvoir de contrôle de l'école et la peur des familles. On creuse ainsi le fossé entre les familles et l'école. Un Inspecteur d'Académie confiait récemment : « *Les relations avec les familles sont déjà très difficiles. Cette responsabilité va rendre la relation encore plus violente. Cette mesure sera contre-productive* »¹⁵².

277. Il faut donc associer les familles défavorisées à la réussite scolaire de leurs enfants et cesser de les désigner comme responsables de l'absentéisme et de la violence, en occultant les vraies causes des inégalités.

Existence d'une discrimination pour origine sociale

278. Une discrimination se définit comme toute distinction entre personnes physiques et morales, opérée sur la base d'un motif interdit par la loi. Le code pénal français reconnaît actuellement 20 motifs de discrimination¹⁵³ mais pas celle pour origine sociale. Pourtant, elle touche toutes les sphères de la vie

¹⁵² Propos recueillis par un membre d'ATD Quart Monde lors d'une réunion

¹⁵³ Origine, sexe, situation de famille, grossesse, apparence physique, patronyme, état de santé, handicap, caractéristiques génétiques, mœurs, orientation sexuelle, âge, opinions politiques, activités syndicales, appartenance ou non-appartenance, vraie ou supposée à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée.

sociale des plus pauvres, accès : au travail, aux biens et services, à l'enseignement, à la vie associative et religieuse, aux activités sportives et culturelles, au logement, etc.

279. Elle peut se définir comme une discrimination subie par les personnes en situation de pauvreté en raison de la pauvreté de leur milieu. Elle génère chez ceux qui la subissent des sentiments de honte, de culpabilité et de souffrance de ne pas être considérées à égalité avec les autres personnes de leur propre société. Les plus pauvres sont considérés comme incapables, insolvable, leur contribution n'est attendue nulle part, leur pensée considérée comme insignifiante, leur expérience n'est pas prise en compte.

*Un accès au logement opposable mais limité*¹⁵⁴

280. Des personnes dont les seules ressources sont les prestations sociales se voient refuser un logement au motif qu'elles sont insolvable. Souvent cette suspicion d'insolvabilité repose uniquement sur la base du statut de bénéficiaire des aides d'Etat. Ce faisant, ne sont pas pris en compte les aides au logement dont le locataire pourrait bénéficier s'il obtenait ce logement et qui ont justement pour but de le rendre solvable. La Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), dans une délibération du 16 mars 2009, a affirmé que « *la situation préoccupante que connaît la France depuis de nombreuses années dans le domaine du logement pénalise particulièrement les ménages les plus vulnérables pour l'accès à un logement décent adapté à leurs besoins et à leurs ressources. Dans ce contexte de fortes tensions, ces ménages sont aussi les plus exposés aux discriminations* ». ¹⁵⁵

281. L'institution en 2007 du droit au logement opposable n'a pas tenu ses promesses : le manque criant de logements sociaux dans certaines régions, en particulier dans les grandes métropoles, exclut de fait ceux dont les ressources sont les plus faibles.

L'accès au savoir dans une école en paix

282. Le Comité international des Droits de l'Enfant s'est lui-même inquiété des dérives en France de l'accroissement de la stigmatisation des enfants pauvres. Il a fait part de sa « *préoccupation face à la stigmatisation, notamment dans les médias ou à l'école, de certains groupes d'enfants, en particulier les enfants vulnérables et les enfants vivant dans la pauvreté.* » Il a recommandé « *à l'Etat de prendre des mesures pour remédier à l'intolérance et à la stigmatisation dont sont victimes les enfants, en particulier les adolescents, au sein de la société, notamment dans les médias et à l'école...* » ¹⁵⁶.

283. Ainsi, le rejet et la stigmatisation des plus démunis, sans réaction des adultes et parfois même avec leur propre participation font des dégâts considérables. Les enfants ressentent qu'ils n'appartiennent pas à la communauté, que leur expérience n'est pas reconnue, ni respectée, ils en ont rapidement honte. Un enfant ne peut apprendre dans la crainte de la honte et de l'humiliation pour lui-même, ses parents, son milieu et son quartier. Il n'est pas tolérable de banaliser les propos insultants et stigmatisants des adultes vis-à-vis des enfants, des jeunes ou des adultes défavorisés et vis-à-vis des quartiers où ils vivent. Les jeunes des milieux défavorisés ne doivent pas être considérés comme un problème par la société mais comme une chance. Il est extrêmement important que les pouvoirs publics, les responsables de l'école, ainsi que tous les citoyens, mesurent les ravages provoqués par la stigmatisation des plus démunis et en particulier des enfants. L'école a besoin de paix pour que tous les enfants apprennent à vivre ensemble et développent tout leur potentiel.

Accéder à un emploi d'où que je vienne

284. Selon une enquête de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS), 55% des habitants des quartiers populaires affirment que ce n'est pas la délinquance qui les inquiète le plus, mais bel et bien la « mauvaise image » de leur quartier¹⁵⁷. Être issu de ces quartiers donnent à leurs habitants beaucoup moins de chances d'obtenir un emploi. La discrimination à l'embauche existe : le quartier d'origine conduit à une présomption d'incapacité portée sur les plus défavorisés. Face à l'argument « pas de diplômes, pas de travail » les jeunes ayant participé à l'enquête sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale en 2010¹⁵⁸ ont répondu : « *c'est dans l'emploi qu'on se forme à l'emploi* ».

¹⁵⁴ Voir le documentaire « A l'abri de rien » réalisé par la fondation Abbé Pierre et publié sur son site Web

¹⁵⁵ HALDE, délibération n°2009-133, mars 2009.

¹⁵⁶ Comité international des droits de l'enfant, observations 28 à 33, 80 et 81 – 11 juin 2009.

¹⁵⁷ ONZUS – Rapport annuel 2011

¹⁵⁸ Ibid

L'accès à la culture ne se limite pas à la gratuité

285. Au début de l'année 2013 une famille, un couple et un adolescent, visitait un grand Musée parisien. Elle a été expulsée de manière humiliante par le personnel de sécurité du Musée en raison de son « odeur ». Devant la difficulté à obtenir des explications et des excuses pour la famille, ATD Quart Monde France a déposé une plainte. Le Défenseur des Droits a mené une médiation entre le Musée et la famille accompagnée par ATD Quart Monde. À l'issue de ce travail, la plainte a été levée ; le Musée s'engageant à proposer des formations à son personnel et à mettre en place des procédures d'encadrement interdisant qu'un tel comportement puisse se renouveler de la part des gardiens. De son propre aveu, la Direction du Musée a admis avoir, avec cet épisode, appréhendé ce que peut être la vie des plus démunis. Les programmes de développement de l'accès à la culture pour tous ne peuvent se limiter à la gratuité des entrées, de vrais accompagnements sont nécessaires.

ONG et syndicats de la Plateforme DESC recommandent à la France de :

- 116. Ajouter comme motif de discrimination dans le code pénal : l'origine sociale et les signes de pauvreté.
- 117. Associer les plus pauvres à la construction d'une école plus juste qui ne laisse personne de côté.
- 118. Rendre obligatoire la prise en compte du savoir et de l'expérience des plus pauvres dans l'élaboration des politiques de lutte contre l'exclusion et l'extrême pauvreté.
- 119. Lutter contre les inégalités sociales par une politique qui améliore l'accès à l'emploi, au logement, à la santé, conditions indispensables à la réussite de la scolarité.

SITUATION DES FEMMES

Des progrès mais un manque de moyens pour éradiquer les inégalités persistantes entre les hommes et les femmes

286. L'article 2 du PIDESC garantit le principe de non-discrimination fondée sur le sexe, précisé par l'Observation générale n°16 de 2005 du comité des DESC portant sur *le droit égal de l'homme et de la femme au bénéfice de tous les droits économiques, sociaux et culturels*. Pourtant en France, l'égalité de fait des femmes et des hommes n'est toujours pas atteinte : de nombreuses inégalités et discriminations¹⁵⁹ persistent en matière d'emploi décent, de responsabilités décisionnelles, de parentalité équitable, etc.

De fragiles évolutions en termes d'institutions et de lois

287. Certains changements positifs sont intervenus en France. Un ministère des Droits des Femmes a été créé en 2012, ce qui correspondait à une revendication forte des associations de femmes et féministes. Un Haut Conseil à l'Égalité (HCE) anime une concertation avec les organisations de la société civile et a produit différents rapports importants. Une loi protégeant les femmes victimes de violence et de la traite a été publiée en 2013 ainsi qu'un 4ème Plan (2014-2016) de lutte contre les violences faites aux femmes. La loi autorisant la ratification de la convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre les violences à l'égard des femmes et la violence domestique a été promulguée le 15 mai 2014. Une loi cadre pour l'égalité entre les hommes et les femmes a été adoptée en juillet 2014.

288. Mais le ministère des Droits des Femmes est devenu un ministère des Droits des Femmes, de la Ville, de la Jeunesse et des Sports en avril 2014, puis en août 2014 est institué un ministère des Affaires sociales et de la Santé et des Droits des Femmes, avec un secrétariat d'Etat aux droits des femmes. Ceci constitue un signal négatif car d'une part, le secrétariat d'Etat n'a ni les mêmes moyens ni le même pouvoir, d'autre part les droits des femmes sont de nouveau associés à la santé et affaires sociales, alors qu'on annonce promouvoir une politique transversale, d'autant plus nécessaire que les femmes sont victimes de discriminations croisées liées au genre, à l'âge, à la situation de handicap, à l'orientation sexuelle, à l'origine culturelle et géographique.

289. Par ailleurs, la mise en œuvre des nouvelles lois et plans d'action se heurte aux restrictions budgétaires, particulièrement pour les services déconcentrés qui traduisent ces politiques dans les régions et les départements et dont la situation de surcharge de travail est préoccupante et l'organisation complexe, suite aux différentes réformes des politiques publiques¹⁶⁰.

290. La situation des associations agissant pour les droits des femmes est précaire en France. Ces structures manquent de moyens matériels et humains, malgré un travail et des compétences reconnus. Beaucoup n'ont pas les moyens d'avoir un personnel stable, ce qui handicape en particulier leur capacité à établir des concertations et à agir de façon coordonnée sur la durée. Elles sont de plus en plus consultées par les pouvoirs publics mais sans être pour autant financées. Or, en matière de droits des femmes, l'histoire montre que seule la pression et l'expertise des mouvements sociaux a permis d'accélérer les évolutions, et que des retours en arrière sont possibles, en raison des résistances suscitées.

ONG et syndicats de la Plateforme DESC recommandent à la France de :

120. Revenir à un ministère des Droits des Femmes de plein exercice permettant une réelle transversalité de l'égalité femmes-hommes dans l'ensemble des domaines économiques sociaux et culturels.

121. Accroître de façon significative – pour assurer la mise en œuvre effective de la loi pour l'égalité réelle – le budget du ministère ou secrétariat d'Etat aux droits des femmes et doter les services déconcentrés aux droits des femmes et à l'égalité de moyens matériels et humains accrus.

122. Affecter des moyens accrus aux organisations de la société civile engagées dans les droits des femmes, et ce sur la durée (conventions pluri-annuelles, financement du fonctionnement).

¹⁵⁹ La discrimination envers les femmes est définie par la CEDEF (1979), comme « une discrimination fondée sur le sexe qui a pour effet ou pour but de compromettre ou de détruire la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice par les femmes, quel que soit leur état matrimonial, sur la base de l'égalité de l'homme et de la femme, des droits humains et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social, culturel et civil ou dans tout autre domaine».

¹⁶⁰ Voir notamment le point de vue syndical <http://www.ugict.cgt.fr/articles/actus/petition-sdfe>

Les femmes restent écartées de nombreuses responsabilités décisionnelles

291. Des progrès sont intervenus en matière de parité : des réformes électorales ont favorisé la féminisation d'instances régionales et départementales : le conseil des ministres est paritaire, une loi prévoit des quotas dans les conseils d'administration des grandes entreprises, etc. Mais les femmes ne représentent toujours que 26,9% des députés et 25% des sénateurs. Partout, dès que l'on monte dans la hiérarchie des postes, la parité diminue (seulement 3 femmes présidentes de Conseil régionaux, 35% de femmes dans les cabinets ministériels en mars 2014). En moyenne dans le secteur public, les femmes n'occupent que 12% des postes de direction.

ONG et syndicats de la Plateforme DESC recommandent à la France de :

- 123. Poursuivre l'effort paritaire en politique en réformant les modes de scrutins et en alourdissant les sanctions aux partis politiques qui ne respectent pas la parité de candidatures.
- 124. Instaurer un principe de parité pour les directeurs-trices des cabinets ministériels et autres personnes chargées de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques.
- 125. Rendre paritaire le Conseil constitutionnel lors des prochaines nominations.

Des inégalités économiques, professionnelles et salariales persistantes allant à l'encontre du droit à un niveau de vie suffisant

292. Dans ses observations finales le Comité des DESC recommandait à la France « *de prendre toutes les mesures nécessaires – y compris si besoin des mesures spéciales temporaires – pour promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes, améliorer le taux d'emploi des femmes, réduire les écarts de salaire entre les hommes et les femmes et augmenter le pourcentage de femmes occupant des postes de responsabilité, tant dans le secteur public que dans le secteur privé* »¹⁶¹.

293. Le taux d'emploi des femmes est de 67% contre 76% pour les hommes de 20 à 64 ans. Les inégalités professionnelles, salariales et économiques sont à l'origine d'un taux de pauvreté des femmes supérieur à celui des hommes, notamment dans le cas des familles monoparentales, à 80% des femmes. Le taux de 24% d'écart de salaires dans le privé (tous temps de travail confondu) n'a pas évolué. En France l'« equal pay day » est fixé au 7 avril : pour gagner le même salaire annuel que celui des hommes en 2013, les femmes ont dû travailler en moyenne jusqu'au 7 avril 2014. Ceci a des répercussions sur leur droit au logement, l'accès aux services, la précarité énergétique, le droit à la santé physique et morale. Les femmes en situation de handicap souffrent d'une double discrimination : 22% de femmes handicapées trouvent un emploi contre 46% d'hommes handicapés¹⁶².

294. D'après le rapport de 2013 du Défenseur des droits « *Les discriminations à l'égard des femmes dans le monde du travail ne fléchissent pas* »¹⁶³. Le harcèlement sexuel touche 20% des femmes au cours de leur vie professionnelle. La situation de grossesse est le cas de discrimination le plus important. Par ailleurs, les biais sexués des classifications professionnelles (qui fixent, pour chaque branche professionnelle, le salaire de base de chaque emploi) favorisent les discriminations indirectes : la plupart des emplois à prédominance féminine se caractérisent par une sous-valorisation salariale faute d'une véritable prise en compte des compétences mobilisées dans les emplois dits féminins et de leur pénibilité.

295. Les politiques publiques continuent à encourager des conditions de travail peu favorables à la vie de famille, notamment via le développement d'emplois à temps partiel, des horaires atypiques, la flexibilité des temps de travail comme dans le cas des caissières ou des services à la personne. Déstructuration des horaires avec de longs temps de « pauses » non rémunérées et imposées, qui allongent le temps de disponibilité pour un travail avec des horaires effectifs courts, salaires faibles, pluralité d'employeurs, temps partiels subis (qui touchent un million de femmes).

¹⁶¹ CODESC, Examen des rapports présentés par les Etats parties, E/C.12/FRA/CO/3, France, 2008, §34

¹⁶² <http://fdfa.fr/wp-content/uploads/2014/12/CONTRIBUTION-cnch2014emploi.pdf>

¹⁶³ Défenseur des droits, Rapport annuel d'activité, 2013, p.59

Un manque de soutien à une parentalité équitable

296. Le taux d'emploi des femmes avec deux enfants en bas âge tombe à 66% contre 97% pour les hommes. La France est l'un des pays les plus féconds d'Europe, avec 810 000 naissances en 2013. Or, il manque 400 à 500 000 places d'accueil individuel, collectif ou en préscolarisation. Le congé parental est pris à 97 % par les mères. D'après la réforme de ce congé, entré en vigueur le 1^{er} octobre 2014, la « prestation partagée d'éducation de l'enfant » de six mois maximum pour le premier enfant pourra être étendue à six mois supplémentaires si l'autre parent prend aussi le congé. Inciter les hommes à prendre le congé parental est positif, mais comme les salaires des hommes sont, dans huit cas sur dix, plus élevés que celui des femmes, le risque est de raccourcir le congé au détriment des femmes. En même temps, des réductions budgétaires sont annoncées dans la loi de finance 2015 sur les prestations familiales.

ONG et syndicats de la Plateforme DESC recommandent à la France de :

126. Mettre en œuvre une conditionnalité pour tout octroi de subventions et de financements publics : obligation de parité décisionnelle et d'égalité salariale.
127. Rendre effectif le principe inscrit dans le code du travail « un salaire égal à travail de valeur égale » et mettre en place des formations et des accompagnements pour évaluer les classifications professionnelles.
128. Promouvoir des recrutements préférentiels à compétences égales pour les femmes dans les secteurs où elles sont sous-représentées, notamment à des postes de direction et d'encadrement.
129. Jumeler l'instauration d'un congé parental plus court, mieux rémunéré et partagé à égalité entre le père et la mère à l'accélération du programme de création de places en crèches publiques..
130. Accroître les soutiens en faveur des familles monoparentales.
131. Inclure un indicateur sur les femmes en situation de handicap dans les politiques de développement et d'égalité professionnelle.

La situation des femmes issues des migrations et des quartiers sensibles ainsi qu'en milieu rural se dégrade

297. Le Comité DESC recommandait à la France « *de prendre toutes les mesures nécessaires – y compris si besoin des mesures spéciales temporaires – pour combattre toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes appartenant à des minorités raciales, ethniques et nationales qui vivent dans des zones urbaines sensibles (ZUS), en particulier des mères célibataires, en vue d'assurer leur égal accès à l'emploi, à la sécurité sociale et aux services sociaux, au logement, à la santé et à l'éducation* »¹⁶⁴.

298. Or les femmes immigrées restent particulièrement défavorisées et discriminées dans l'accès au marché du travail, qu'il s'agisse du taux d'emploi (58%), du taux de chômage (17,7%, supérieur à celui des hommes immigrés, de 15%), du travail à temps partiel ou de la faible qualification des emplois occupés. Les femmes Roms sont particulièrement précaires et subissent de multiples discriminations. Dans les zones urbaines sensibles (ZUS), seulement 1 femme sur 2 est sur le marché du travail pour près de 2 femmes sur 3 hors ZUS, 1 femme sur 4 est en situation de pauvreté. En milieu rural, 39% des femmes salariées sont à temps partiel contre 29% au niveau national¹⁶⁵.

299. Par ailleurs, si 26 % des femmes migrantes ont un diplôme universitaire (17% pour les hommes), faute d'équivalence, elles sont souvent contraintes d'occuper des emplois sous qualifiés par rapport à leurs compétences.

La situation spécifique des femmes demandeuses d'asile

300. Les femmes représentent 40% des personnes reconnues réfugiées, soit 3 708 femmes (36% en 2012). Le projet de loi sur le droit d'asile actuellement en discussion au Parlement devrait enfin inclure la perspective de genre exigée par la Directive européenne Qualification du 13 décembre 2011.

¹⁶⁴ CODESC, Examen des rapports présentés par les Etats parties, E/C.12/FRA/CO/3, France, 2008, §33

¹⁶⁵ Étude n°02-2014-04-EGATER, en collaboration avec l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (Onzus) et l'INSEE.

ONG et syndicats de la Plateforme DESC recommandent à la France de :

- 132. Reconnaître les compétences et contributions économiques, sociales, interculturelles des femmes immigrées, notamment dans le domaine des initiatives de l'économie sociale et solidaire, et affecter plus de moyens à leur soutien.
- 133. Reconnaître les acquis de l'expérience et les diplômes obtenus à l'étranger, hors Union européenne.
- 134. Faire connaître et prendre en compte les recommandations pratiques élaborées par le Lobby européen des femmes sur les droits et besoins des femmes roms.
- 135. Mieux accueillir des femmes demandeuses d'asile, de leurs problèmes et besoins à tous les niveaux et par tous les acteurs de l'asile : présence dans les zones d'attente des personnes compétentes et formées pour accueillir et accompagner les personnes victimes de traite des êtres humains et de persécutions liées au genre.

Les violences de genre restent endémiques en France

301. En 2008, le Comité DESC recommandait à la France « *d'adopter un texte de loi érigeant en infraction les actes de violence familiale et d'intensifier ses efforts pour mieux sensibiliser la population à la gravité de cette infraction et faire connaître les mécanismes à la disposition des victimes de violence familiale, en particulier en adaptant ses campagnes d'information à l'intention des groupes de femmes les plus vulnérables, notamment celles originaires de certains pays non européens et celles ayant un faible niveau d'instruction* »¹⁶⁶.

302. En France, 216 000 femmes sont victimes de violences conjugales, 86 000 sont victimes de viol ou de tentatives de viol et 129 ont été tuées par leur conjoint en 2013. 80% des femmes handicapées vivent des violences et ces violences peuvent causer des handicaps permanents. La loi pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes ouvre des perspectives : généralisation du téléphone grand danger, extension de l'ordonnance de protection, mesures spécifiques pour les femmes étrangères victimes de violence, etc. Toutefois, le problème réside dans l'application de ces mesures et les moyens affectés, particulièrement en ce qui concerne l'hébergement d'urgence des femmes victimes de violences. Ainsi le collectif Féministes en Mouvement (FEM) qui regroupe quarante associations salue « *le fait que la loi ALUR facilite l'accès au logement autonome* », mais se dit « *consterné de voir qu'il est question, dans les cas d'urgence, de "solutions d'hébergement" et non plus de places d'hébergement dédiés. La spécificité des violences faites aux femmes disparaît donc du dispositif* »¹⁶⁷.

ONG et syndicats de la Plateforme DESC recommandent à la France de :

- 136. Systématiser la formation initiale et continue de tous les professionnel·les concerné·es par les violences du niveau national au niveau local (professionnels de santé, magistrats, travailleurs sociaux, police et gendarmerie, acteurs associatifs, agent·es des services de l'emploi et agent·es d'accueil des collectivités locales) sur les questions de violences à l'égard des femmes, pour mieux orienter, accompagner et protéger les victimes.
- 137. Créer des places d'hébergements dédiées aux femmes victimes de violences, dont des places accessibles aux femmes handicapées, et un véritable service d'accueil pour couvrir l'ensemble des besoins (estimés à 4 500 sur la France).
- 138. Intégrer la question spécifique des violences commises contre les femmes handicapées.
- 139. Abroger le délit de racolage instauré par la loi pour la sécurité intérieure du 18 mars 2003.

Lever les obstacles aux droits sexuels et de la procréation

303. L'avortement est autorisé en France depuis 40 ans et entièrement remboursé depuis mars 2013 ; un site (www.sante.gouv.fr/ivg) a même été mis en place. Pourtant ce droit n'est pas appliqué dans de bonnes conditions alors qu'une française sur trois y aura recours dans sa vie. 5% des établissements publics et 48% des établissements privés pratiquant l'IVG ont fermé ces dix dernières années, soit plus de 130 établissements au total¹⁶⁸.

¹⁶⁶ CODESC, Examen des rapports présentés par les Etats parties, E/C.12/FRA/CO/3, France, 2008, §39

¹⁶⁷ <https://feministesenmouvements.wordpress.com/2013/11/23/violences-contre-les-femmes-ambition-affichee-attentes-reaffirmees>

¹⁶⁸ Rapport du Haut conseil http://www.haut-conseil-egalite.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_ivg_volet2_v10.pdf

304. Le délai légal de 12 semaines est donc parfois dépassé et entre 3 et 5 000 femmes doivent se rendre à l'étranger chaque année pour avorter. Par ailleurs, si les dispositions pour l'accès des mineures à la contraception et à l'IVG sont globalement satisfaisantes, leur application reste très hétérogène sur le territoire. Ainsi, le maillage géographique des centres de planification familiale, principaux organismes habilités à prescrire gratuitement une contraception aux adolescentes en toute confidentialité, reste très inégal, ce qui entrave l'accès à la contraception de jeunes filles, en particulier dans les zones rurales.

ONG et syndicats de la Plateforme DESC recommandent à la France de :

140. Sanctionner plus sévèrement les obstructions à l'IVG qui se développent en France ces dernières années alors que ce droit est massivement accepté par la population.
141. Appliquer le droit à l'IVG jusqu'aux 12 semaines de grossesse prévues par la loi.
142. Informer et former les professionnel-les de santé notamment les étudiant-es en médecine.
143. Créer sur l'ensemble du territoire un réseau de professionnel-les habilité-es à prescrire et à délivrer gratuitement aux mineur-es tous les types de moyens de contraception et rappeler les droits des mineur-es aux établissements pratiquant les IVG.

La lutte contre les stéréotypes sexistes reste un préalable pour atteindre tous les autres objectifs

305. La France devrait mettre en œuvre une politique coordonnée et transversale pour atteindre l'objectif fixé par le comité des DESC « *en finir avec les stéréotypes culturels traditionnels qui continuent de nuire à l'égalité entre hommes et femmes en ce qui concerne l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels* »¹⁶⁹.

306. Les manuels scolaires français continuent de véhiculer des stéréotypes sexistes et à minorer la contribution des femmes que ce soit dans le passé ou aujourd'hui à la vie socio-économique, politique et culturelle de notre pays. Ce constat a été bien documenté par le Centre Hubertine Auclert pour l'égalité entre les femmes et les hommes qui réalise depuis trois ans une étude annuelle sur la représentation des femmes dans les manuels scolaires¹⁷⁰. Celle de 2013 portait sur les manuels de français des classes de seconde et montrait que les femmes ne représentent que 6,7% des personnages cités. Ainsi, contrairement aux garçons, les filles manquent de modèles identificatoires qui leur permettent de développer une estime de soi et d'imaginer qu'elles pourront apporter leur propre contribution à la société dans des domaines variés, ce qui constitue une violation de leur droit à recevoir une information qui vise à promouvoir leur bien-être (article 17 de la Convention internationale des droits de l'enfant).

ONG et syndicats de la Plateforme DESC recommandent à la France de :

144. Mettre en œuvre une pédagogie de l'approche de genre en direction de l'ensemble des élu-es et des décideurs politiques dont une partie méconnaît la notion sociologique du genre et les engagements internationaux et lois dont ils sont chargés de favoriser l'application.
145. Engager un dialogue plus ferme du ministère de l'Éducation nationale avec les maisons d'édition de manuels scolaires et leur imposer un cahier des charges portant à la fois sur l'éradication des stéréotypes sexistes, la visibilité des femmes dans tous les domaines de la société et l'emploi d'une langue sensible au genre.
146. Inclure dans la formation initiale et continue des enseignant-es une sensibilisation sur les stéréotypes dans les manuels scolaires.
147. Systématiser l'éducation à la sexualité dès l'école primaire, conformément au code de l'éducation actuellement en cours, prérequis essentiel à l'égalité filles-garçons et à l'éradication des violences fondées sur le genre.

 Voir également §432

¹⁶⁹ Directives concernant les rapports spécifiques que les Etats parties doivent soumettre, note du Secrétaire général, mars 2009 (art.3, 13)

¹⁷⁰ <http://www.centre-hubertine-auclert.fr/education-pour-des-manuels-scolaires-et-des-supports-educatifs-non-sexistes>

SITUATION DES MIGRANTS ET DEMANDEURS D'ASILE

Une précarisation du droit au séjour et une limitation des droits

307. Le principe de non-discrimination inscrit dans le PIDESC ne mentionne pas directement la nationalité parmi les critères de distinction prohibés. Mais, d'une part, les discriminations fondées sur la race, la couleur, la langue ou l'origine nationale concernent dans un grand nombre de cas des personnes de nationalité étrangère et, d'autre part, l'énumération de l'article 2.2 du Pacte n'est pas exhaustive, puisque elle se termine par : « *ou toute autre situation* ». S'il est vrai que certaines différences de traitement fondées sur la nationalité peuvent être compatibles avec les instruments internationaux de protection des droits de l'Homme, le traitement défavorable réservé aux étrangers dans le domaine des droits sociaux doit être considéré comme constitutif d'une discrimination, dès lors qu'il n'a pas de justification « *objective et rationnelle* ».

308. La Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et de leur famille est encore plus explicite car elle mentionne, dans son article 7, comme critère de non-discrimination, celui de la nationalité. Mais la France, en dépit des recommandations du Comité encore réitérée dans son rapport de 2008, a confirmé, dans son rapport remis en 2013, qu'elle n'envisageait pas de la ratifier sous des prétextes qu'on peut juger fallacieux comme celui qui consiste à avancer que législation française serait déjà suffisamment protectrice des droits des travailleurs migrants.

309. C'est à la lumière de ces principes qu'il faut examiner la législation et les pratiques françaises. Dans la mesure où l'accès des migrants aux droits économiques et sociaux est le plus souvent subordonné à la régularité de leur séjour, cette question ne peut être traitée sans tenir compte du contexte général de précarisation croissante du droit au séjour des étrangers.

Une précarisation accrue et inquiétante du droit au séjour

310. La précarisation du droit au séjour, sous l'effet des réformes intervenues depuis 1993, mais plus encore depuis 2003, a pour conséquence de graves atteintes non seulement aux droits civils et politiques mais aussi aux droits économiques et sociaux dont la jouissance est généralement subordonnée à la détention d'un titre de séjour, voire à la détention d'un titre de séjour de longue durée lesquelles sont délivrées au compte-gouttes (9% de l'ensemble des titres de séjour délivrés en 2013, alors qu'elles représentaient plus de 40% des titres délivrés vingt ans auparavant).

311. S'agissant des quelques prestations qui ne sont pas conditionnées à la régularité du séjour, les étrangers, par hypothèse en situation irrégulière, ont souvent du mal à en obtenir le bénéficiaire, soit parce qu'ils sont démunis face à une administration pas toujours encline à respecter la loi, soit parce qu'ils hésitent à s'adresser aux services publics, par crainte d'être dénoncés à la police et reconduits à la frontière.

Un droit à l'emploi doublement entravé

312. Les étrangers ne bénéficient pas, à proprement parler, de la liberté d'accès aux emplois. D'une part, ils doivent, pour exercer une activité professionnelle en France, y être autorisés, et d'autre part un grand nombre de professions leur est fermé.

313. Certains titres de séjour, comme la carte de résident ou la carte de séjour temporaire portant la mention « *vie privée et familiale* », confèrent par eux-mêmes l'autorisation de travailler. Ces cartes, malgré les restrictions évoquées plus haut, restent encore largement majoritaires, ce qui relativise la contrainte résultant de l'obligation de détenir une autorisation. Mais pour obtenir le statut de salarié en dehors de ces deux hypothèses, il faut justifier d'un contrat de travail (ou d'une promesse d'embauche) correspondant à un emploi où le déficit de main d'œuvre est corroboré par des données chiffrées.

314. Lorsqu'un étranger est titulaire d'une autorisation de travail, il ne doit pas faire l'objet de discriminations à l'embauche et tout au long de sa carrière en raison de sa nationalité : ces discriminations sont punies par le code pénal et interdites par le code du travail. Néanmoins, ces dispositions législatives ne suffisent pas à mettre les étrangers à l'abri des discriminations : 25% des réclamations que reçoit le Défenseur des droits concernent les discriminations dans l'emploi fondées sur l'origine.

315. Une autre entrave importante à l'exercice d'une activité professionnelle résulte de ce qu'un grand nombre d'emplois sont réservés aux nationaux ou aux ressortissants des pays membres de l'Union européenne : emplois de fonctionnaires de l'État, des collectivités territoriales ou des hôpitaux (à l'exception des emplois de l'enseignement supérieur et de la recherche) ; emplois du secteur public et nationalisé (la condition de nationalité a toutefois été supprimée dans un grand nombre d'entreprises publiques : RATP, France télécom, La Poste, Air France, EDF et GDF) ; professions et emplois du secteur privé : professions de santé (uniquement accessibles aux étrangers titulaires d'un diplôme français depuis 2008), professions judiciaires, professions comptables et financières, activités liées à la sécurité, débitants de tabac ou de boissons, entrepreneurs de pompes funèbres, directeurs et personnel des casinos et salles de jeu , etc.

316. Au total, ce sont quelques millions d'emplois auxquels n'ont pas accès les ressortissants des pays tiers à l'UE. La plupart de ces exclusions n'ont pas de véritable justification et n'ont d'autre objectif que de protéger les nationaux contre la concurrence étrangère : elles s'analysent donc comme une violation du principe de non-discrimination. Le caractère juridiquement contestable et socialement inéquitable de ces exclusions a été constaté par de multiples rapports qui ont fait des propositions en vue d'une modification substantielle de la situation, consistant par exemple à aligner la situation de l'ensemble des étrangers sur celle des ressortissants de l'UE, y compris pour l'accès à la fonction publique. Cependant, sans engagement véritable des pouvoirs publics cette évolution risque d'être limitée.

Des conditions de travail souvent dégradées

317. Les étrangers détenteurs d'une autorisation de travail ont les mêmes droits que les nationaux en ce qui concerne l'application des règles sur les conditions de travail. Ceux qui travaillent sans autorisation ne peuvent en revanche être déclarés ni immatriculés à la sécurité sociale. Ils sont donc condamnés à être employés de façon dissimulée (sans bulletin de paie et sans paiement de cotisations sociales par les employeurs notamment). Dans la pratique, un certain nombre de « sans papiers » travaillent avec des faux papiers, l'employeur l'ignorant ou faisant mine de l'ignorer, ou sous couvert de l'identité d'une tierce personne.

318. Sur la base du Code du travail, un étranger qui travaille sans autorisation doit bénéficier des mêmes conditions de travail et de rémunération qu'un travailleur régulièrement engagé. Mais en pratique le salarié concerné risque de perdre son emploi s'il tente de faire valoir ses droits face à l'employeur. Il hésitera, même si la relation de travail a pris fin, à engager un contentieux, en raison de l'irrégularité de sa situation (peur de l'éloignement forcé du territoire) et se heurtera de surcroît à des difficultés de preuve. Dans le meilleur des cas, si elles gagnent, les personnes obtiennent des indemnités de rupture du contrat de travail mais rarement des rappels de salaire. La loi du 16 juin 2011, qui a transposé une directive européenne (directive 2009/52/CE prévoyant des normes minimales concernant les sanctions à l'encontre d'employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier), prévoit que les sommes dues au salarié, qui doivent donner lieu à consignation auprès de l'OFII (Office français d'immigration et d'intégration), équivalent à une relation de travail présumée d'une durée de trois mois. Mais ce mécanisme n'a jusqu'à présent que très peu fonctionné.

319. De façon plus générale, la vulnérabilité des travailleurs sans papiers les amène à accepter des conditions de travail très dégradées, notamment dans des secteurs comme la restauration, le nettoyage, le bâtiment et les travaux publics et la confection. Dans la majorité des cas, lorsque l'employeur a engagé en toute connaissance de cause des étrangers sans autorisation de travail ou travaillant avec de fausses cartes, les dispositions protectrices du Code du travail sur les conditions de travail et les normes de sécurité ne sont pas respectées. Il en résulte de nombreux accidents du travail non déclarés et des atteintes à la santé des personnes qui ne sont pas pris en compte. Certes, le travailleur sans papiers a droit à une prise en charge en cas d'accident du travail ou de maladie professionnelle, mais cette réglementation n'est pas appliquée dans les faits. Il faut que la lésion soit très importante pour qu'une action soit envisagée avec l'aide d'un syndicat et/ou d'une association.

De nombreux obstacles à l'accès à la protection sociale

320. L'accès à la protection sociale (maladie, retraite, chômage, prestations familiales, invalidité, handicap, pauvrete », etc.) est entravé en raison de divers obstacles résultant soit de la réglementation elle-même, soit des pratiques et interprétations restrictives des textes existants. Si les exclusions fondées

directement sur la nationalité tendent à disparaître, un des obstacles les plus importants en pratique tient à la condition de régularité de séjour progressivement étendue à quasiment toute la protection sociale en France entre le milieu des années 1980 et le milieu des années 1990. Dans beaucoup de cas, la détention d'un certain type de titre de séjour, variable d'une prestation à l'autre, est exigé, ce qui exclut des étrangers pourtant en situation régulière.

321. S'agissant du revenu minimum garanti pour les plus pauvres, la réforme de 2009 a entraîné une régression puisque les conditions pour avoir droit au RSA sont plus strictes que celles exigées pour l'ancien revenu minimum d'insertion. La condition de régularité du séjour a également été durcie en 2006 pour le minimum vieillesse ou allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) et pour l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI). Notons qu'à Mayotte, cette condition est fixée de manière encore plus drastique ce qui aboutit à exclure des prestations sociales la majorité des étrangers en situation régulière vivant sur l'île.

322. Une exigence est aussi posée pour les enfants : pour qu'ils soient pris en compte dans le calcul du RSA ou pour bénéficier des prestations familiales il faut qu'ils soient entrés en France par le biais du regroupement familial. Cette exigence reste en vigueur en dépit de décisions des tribunaux et des avis du Défenseur des droits qui la considère comme discriminatoire et contraire aux normes internationales – elle a présenté des observations sur ce point dans un contentieux porté devant la Cour européenne des droits de l'Homme

323. Un deuxième obstacle pour l'accès à la protection sociale est la condition de résidence habituelle en France qui donne lieu à des contrôles effectués dans des conditions contestables de la part des caisses de sécurité sociale. Ont notamment été mis en place des contrôles de la résidence habituelle ciblant expressément les migrants âgés vivant en foyer ou dans des hôtels meublés, avec suspension de prestations, voire demande de remboursement de sommes importantes pour des personnes âgées en situation de grande précarité. Ces pratiques ont été dénoncées par la Halde (Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité) en raison de leur caractère illégal et discriminatoire, ce qui n'a pas empêché la recrudescence de nouveaux cas. De la même façon, il est à déplorer que de plus en plus de migrants âgés, détenteurs de la carte de séjour mention « retraité », se voient refuser les prestations sociales, malgré les décisions de la Cour de cassation confirmant qu'ils remplissent bien la condition de résidence.

324. Une condition d'antériorité de résidence est également exigée de plus en plus souvent : trois mois pour l'accès à l'aide médicale d'Etat ; cinq ans avec un titre de séjour donnant droit au travail pour l'accès au RSA, à l'ASPA et à l'ASI (cette condition a également été reconnue discriminatoire par des juridictions nationales et par la HALDE). Les difficultés pour obtenir une domiciliation postale constituent aussi un obstacle à l'accès aux droits sociaux pour les personnes sans domicile stable.

325. A ces obstacles issus des textes, s'ajoutent des interprétations restrictives, qui se développent fortement dans un climat où l'obsession de la lutte contre la fraude se retourne contre les étrangers et les plus pauvres, dont les Roms qui ont été progressivement privés, de fait, de leurs droits sociaux, bien qu'ils soient désormais citoyens de l'UE.

Le droit à la santé dénié par les difficultés d'accès aux soins

326. On constate également une augmentation des obstacles dans l'accès aux soins, souvent liée à des dysfonctionnements du système de santé français. Fondé sur le système d'assurance, l'accès aux soins est soumis à l'ouverture préalable des droits à une protection maladie. Les étrangers qui résident en France sans titre de séjour, exclus de l'assurance maladie, sont réorientés vers un dispositif d'aide sociale moins protecteur : l'aide médicale de l'État (AME). Le contrôle de la régularité du séjour, au moment de l'ouverture des droits et de leur renouvellement, engendre un mécanisme chronique d'obstacles administratifs qui se solde soit par une exclusion pure et simple, soit par une ouverture différée, parfois de plusieurs mois.

327. En outre, les réformes successives ont resserré les conditions d'accès à l'AME : condition d'antériorité de présence en France, exigences accrues en ce qui concerne les divers justificatifs à fournir, réduction du « panier de soins » (ensemble des soins couverts par l'AME) par rapport aux personnes relevant de l'assurance maladie. Dans les recommandations annexées à son précédent rapport, le Comité

DESC demandait à la France « *d'adopter toute les mesures voulues pour que les personnes appartenant aux groupes défavorisés et marginalisés notamment les demandeurs d'asile ainsi que les travailleurs migrants sans papiers et les membres de leur famille, aient accès aux établissements, aux biens et aux services en matière de santé* »¹⁷¹.

328. Or, non seulement de telles mesures n'ont pas été prises mais des propositions de réforme voire de suppression de l'AME continuent à être régulièrement présentées. La liste des problèmes pratiques auxquels sont confrontés les étrangers, sans compter les refus illégaux de protection maladie motivés de façon fantaisiste, ne s'est pas non plus résorbée :

- Nécessité de produire un extrait d'acte de naissance pour justifier de son état civil, en vue de l'immatriculation définitive, formalité parfois impossible ;
- Exigence de justificatifs difficiles à réunir (outre l'extrait d'acte de naissance, un relevé d'identité bancaire, des justificatifs de ressources sur douze mois, des preuves de présence en France depuis plus de trois mois, une domiciliation agréée...);
- Refus d'utiliser la procédure d'instruction prioritaire à l'AME et d'« admission immédiate » à la complémentaire CMU (il s'agit de la couverture complémentaire gratuite pour les plus démunis, destinée à prendre en charge les dépenses non couvertes par le régime général d'assurance maladie) pour les personnes ayant rapidement besoin de soins, avec pour résultat l'aggravation de l'état de santé ;
- Exclusion de personnes sans titre de séjour de toute protection maladie, lorsque leurs ressources sont supérieures au plafond (720€/mois pour une personne) ou lorsqu'elles ne parviennent pas à prouver une ancienneté de résidence de plus de trois mois ;
- Absence de tout dispositif de protection maladie à Mayotte, où s'applique une législation spécifique, pour les étrangers en situation irrégulière, y compris leurs enfants (situation dénoncée par plusieurs organismes : la Halde, le Défenseur des enfants, le Comité des droits de l'enfant de l'ONU, etc.) ;
- Pratiques de refus de soins ou de mécanismes de dissuasion de la part de certains professionnels de santé à l'encontre des personnes les plus démunies ;
- Absence d'interprétariat tant dans le système public hospitalier qu'en médecine de ville qui pèse sur l'accès aux soins et leur qualité.

Des pratiques contraires au droit à l'éducation

329. Légalement, la scolarisation d'un enfant étranger ne peut jamais être subordonnée à la régularité des conditions de leur entrée ou de leur séjour sur le territoire ni à celle de ses parents, il subsiste toutefois un certain nombre de pratiques ou d'exigences de la part des autorités (commune, rectorat...) qui peuvent conduire à des exclusions du système scolaire.

330. Au cours de ces dernières années, la France a ainsi sensiblement durci sa législation quant à l'accueil et au séjour des étrangers. Elle a, dans le même temps, engagé d'importantes mesures d'expulsion de personnes et de familles en situation irrégulière. Cette politique conduit de fait à une mise en cause directe ou indirecte du droit à l'éducation dans notre pays. En effet, bien que le principe de non-discrimination s'étende « *à toutes les personnes d'âge scolaire qui résident sur le territoire d'un Etat partie, y compris les non-nationaux, indépendamment de leur statut juridique* »¹⁷², de nombreux enfants, adolescents ou jeunes majeurs voient leur scolarité interrompue ou compromise par ces mesures d'expulsion. Régulièrement, des parents en situation irrégulière d'enfants scolarisés sont interpellés, placés en centres de rétention administrative et expulsés. Cette pratique peut conduire de nombreuses familles à ne plus mettre leurs enfants à l'école, de peur d'être victimes de ces mesures. D'une façon générale, ces enfants et leurs parents vivent dans l'angoisse permanente du lendemain. Une telle situation ne peut permettre une scolarité harmonieuse et contrevient là aussi à leur droit à l'éducation. Des condamnations ont pu être prononcées contre des maires qui ont, dans le passé, tenté de mener des politiques discriminatoires à l'égard des enfants étrangers.

331. En Guyane ou à Mayotte, où les infrastructures scolaires sont souvent saturées, la situation administrative de l'enfant ou de ses parents constitue souvent un motif d'exclusion du système scolaire.

¹⁷¹ CODESC, Examen des rapports présentés par les Etats parties conformément aux articles 16 et 17 du Pacte, E/C.12/FRA/CO/3, 2008, §47

¹⁷² Article 13 du PIDESC sur le droit à l'éducation.

En Guyane, des maires continuent d'exiger des familles étrangères, de façon abusive et discriminatoire, de fournir des documents non prévus par les textes pour l'inscription scolaire de leurs enfants. À Mayotte, plusieurs dizaines d'enfants allophones soumis à l'obligation scolaire n'étaient pas scolarisés à la rentrée 2012, faute d'établissements pour les accueillir. Certaines municipalités opposent tout simplement un veto à l'inscription des élèves comoriens¹⁷³. Des retards parfois importants dans la scolarisation sont à signaler : de un mois à six mois après l'inscription et lorsque les jeunes atteignent seize ans au cours de la période d'attente cela peut se solder par une non scolarisation définitive.

332. Malgré, la circulaire d'avril 2002 qui pose l'obligation d'accueil dans les établissements scolaires des élèves étrangers non francophones, aucun texte réglementaire et encore moins législatif n'est venu traiter de cette question. Ainsi, dans les classes d'accueil, l'enseignement du français langue seconde prédomine au détriment des autres disciplines que les jeunes pourraient suivre dans le cursus « ordinaire », handicapant ainsi leur orientation. Il est difficile d'avoir un bilan des nouveaux arrivants qui bénéficient d'une scolarité dans des classes spécifiques ou d'un soutien ponctuel (76,9% en métropole dans le 1er degré)¹⁷⁴. De plus, ces dispositifs ont été mis en place de manière très inégale par les académies : quatre académies y scolarisent moins des deux tiers de leurs élèves non francophones (Martinique, Nantes, Poitiers, Rennes) et cinq plus de 90% (Amiens, Guyane, Dijon, Rouen, Versailles) voire 100% dans les académies de Paris et de Guadeloupe. À noter que dans tous les cas, on mélange scolarisation dans une classe spécifique ou quelques heures de soutien.

333. Les jeunes primo-migrants peu ou pas scolarisés antérieurement ou non-francophones, surtout lorsqu'ils approchent ou dépassent l'âge de 16 ans qui marque la fin de la scolarité obligatoire, sont parfois privés de scolarisation faute de places suffisantes dans les classes d'accueil qui leur sont réservées. Le statut du jeune, notamment s'il est entré en France hors d'une procédure légale, peut constituer un motif supplémentaire d'exclusion du dispositif. Ainsi le Défenseur des droits a constaté que les services de la protection de l'enfance de Paris refusaient parfois de scolariser des mineurs isolés pris en charge après l'âge de 16 ans¹⁷⁵. Si les mineurs étrangers âgés de plus de 16 ans peuvent obtenir une autorisation provisoire de travail, dès lors qu'ils souhaitent entrer en apprentissage ou signer un contrat de professionnalisation, rien n'est prévu pour ceux qui souhaitent suivre d'autres types de formation professionnelle. Et surtout, dès lors que l'âge de la majorité est atteint, le jeune n'a aucune garantie de pouvoir poursuivre sa formation s'il n'entre pas dans un des cas de délivrance d'un titre de séjour.

334. Par ailleurs, en dépit d'actions spécifiques de formation dispensées par les missions générales de l'éducation nationale ou par les groupements d'établissements pour la formation continue, la scolarisation des plus de seize ans n'est pas une priorité ; et, cela alors que le contrat d'accueil et d'intégration concerne les plus de dix-huit ans.

Une reconnaissance incomplète et discriminatoire du droit au logement

335. Alors que logement est un enjeu majeur pour l'intégration des personnes immigrées, celles-ci, plus exposées au chômage et à la pauvreté, accèdent plus difficilement au logement et sont globalement moins bien logées que les Français. A situation comparable (ressources, composition familiale), ils sont quatre fois plus nombreux que les ménages non immigrés à vivre en situation de surpeuplement. Les ménages étrangers sont également surreprésentés dans les logements de moins bonne qualité, humides ou exposés au saturnisme.

336. Dans ces conditions, le logement social devient déterminant pour rendre effectif le droit au logement des ménages immigrés. Bien que logement social soit ouvert aux personnes étrangères en situation régulière, les conditions de permanence du séjour requises pour y accéder excluent désormais les personnes titulaires d'une autorisation provisoire de séjour. Des conditions de séjour de surcroît requises pour toutes les personnes majeures composant le foyer du demandeur, même si elles ne sont pas signataires du contrat de location.

337. Les ménages immigrés continuent par ailleurs à faire l'objet de discriminations dans l'accès au logement social. Ces discriminations, difficiles à prouver, donnent rarement lieu à des recours. C'est le système entier d'attribution des logements sociaux qui est en cause : on invoque l'objectif de mixité

¹⁷³ Défenseur des droits : déc. n° MDE/2013-87

¹⁷⁴ Ministère de l'éducation nationale, *Le système éducatif - Repères et références statistiques* - édition 2006 p. 29

¹⁷⁵ Décision n° MDE/2014-127

sociale et la nécessité de ne pas accumuler les « handicaps » socio-économiques dans certains quartiers, l'absence de production suffisante de logement pour mettre à l'écart ou refuser les demandes provenant des ménages immigrés. De plus, les études laissent penser que les bailleurs sociaux « *feraient, volontairement ou non, de la discrimination statistique en considérant que les ménages non européens sont plus à risque que les ménages européens* »¹⁷⁶. Ils attendent ainsi plus longtemps pour obtenir un logement social (32% des ménages non européens attendent plus de trois ans, contre 12% des ménages européens)¹⁷⁷.

338. Les demandes de logement social émanant des candidats au regroupement familial ne sont pas traitées tant que celui-ci n'a pas été accordé. Le regroupement familial étant subordonné de son côté à la disposition d'un logement d'une surface suffisante pour accueillir l'ensemble de la famille, on se trouve ici face à un cercle vicieux. La superficie exigée dans ce cadre (22m² minimum pour un couple) est elle aussi discriminatoire car plus exigeante que le minimum légal requis pour la location d'un logement (9m²) ou le bénéfice de l'aide au logement (16m²).

339. Les ménages immigrés sont surreprésentés dans le parc social le plus ancien et donc souvent le plus dégradé — là où les loyers plus bas leur permettent de disposer de logements moins exigus — ainsi que dans les zones urbaines sensibles (ZUS), particulièrement frappées par les phénomènes d'exclusion et le chômage. Discrimination et ségrégation spatiale se confortent ici mutuellement.

340. Un plan quinquennal de traitement des foyers de travailleurs migrants a été arrêté en 1997 afin de transformer les foyers de travailleurs migrants (chambres de 4,5 à 7m², vieillissement et dégradation des locaux, non adaptation au vieillissement des occupants, sur-occupation importante) en résidences sociales. Quinze ans plus tard (fin 2012), seule la moitié des 680 foyers ont fait l'objet d'un traitement. Et lorsque la restructuration a lieu, elle engendre une augmentation importante des redevances et les taux d'efforts ainsi alourdis peuvent devenir insupportables dans certains cas, et ce malgré l'aide au logement.

341. On observe une augmentation importante des demandes d'hébergement en urgence des personnes d'origine étrangère (+22% entre l'hiver 2013 et l'hiver 2014), alors que celle des Français reste globalement stable. Dans le même temps, le taux de non attribution d'une place d'hébergement progresse aussi : pendant l'hiver 2014, 49% des demandes émanant de Français n'ont pas abouti contre 68% des demandes émanant de personnes issues de l'Union européenne et 66% s'agissant des ressortissants de pays tiers.

342. Les bidonvilles occupés majoritairement par des migrants européens – Roms pour la plupart – font l'objet d'un traitement lui aussi discriminatoire, donnant lieu à des expulsions forcées par les forces de l'ordre, systématiques et répétées, accompagnées d'une forte stigmatisation (21 527 personnes évacuées en 2013, 11 982 en 2012). Cette politique maintient à la rue et dans des conditions de vie indignes des milliers de personnes dont de nombreux enfants, sans proposition de logement ou d'hébergement, et trop souvent sans même un soutien sanitaire et humanitaire.

ONG et syndicats de la Plateforme DESC recommandent à la France de :

148. Supprimer la condition de nationalité pour l'accès aux emplois publics et privés qui n'impliquent pas de participation à l'exercice de la puissance publique.
149. Supprimer la condition de régularité du séjour pour l'accès aux prestations sociales, notamment à l'assurance maladie et aux prestations familiales.
150. Faire cesser toutes les pratiques restrictives de la part de l'administration qui prospèrent en marge de la loi et des règlements à la faveur d'un contexte hostile aux immigrés.
151. Inscrire dans la loi le droit pour les jeunes primo-migrants de plus de 16 ans peu ou pas scolarisés antérieurement ou non-francophones à bénéficier d'une formation adaptée.
152. Garantir un droit au séjour stable et durable afin de faire disparaître définitivement les discriminations qui frappent les étrangers dans le domaine des droits économiques et sociaux.

¹⁷⁶ Inégalités d'accès au logement social : peut-on parler de discrimination ?, Economie et statistiques, INSEE, 2013

¹⁷⁷ *Ibid*

La précarité comme arme de dissuasion des demandeurs d'asile

343. Il existe deux grandes catégories de demandeurs d'asile : celles et ceux qui bénéficient d'une autorisation provisoire de séjour et celles et ceux qui n'en bénéficient pas. Ces derniers représentent entre 25 et 30% du total des procédures prioritaires, selon les années ; et 10% environ de demandeurs en attente de leur transfert (soit de l'ordre de 5 000) vers un autre Etat de l'Union européenne en application du règlement « Dublin 3 », sachant que 17 % aboutissent à un transfert effectif. Ils ne sont pas en situation irrégulière. Leur présence sur le territoire français est légale mais la qualification de leur présence en France (séjour, maintien et présence) a pour conséquence une jouissance différenciée des droits économiques, sociaux et culturels des demandeurs d'asile. Cette différence se manifeste concrètement dans tous les domaines.

Un accès virtuel au travail

344. Privés du droit au travail en octobre 1991, les demandeurs d'asile peuvent théoriquement, depuis 2005, obtenir une autorisation provisoire de travail au bout d'un an, lorsque l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) n'a pas statué sur leur demande dans ce délai. Ils peuvent en bénéficier également après une décision de refus de l'OFPRA, lorsqu'ils ont déposé un recours devant la Cour nationale du droit d'asile. Cependant, dans la pratique, l'accès à la délivrance d'une telle autorisation est restreint par les autorités compétentes.

345. Dans les tous les cas, il est exigé une promesse d'embauche, très difficile à obtenir pour un demandeur d'asile en général dans une situation d'isolement. De plus, ils ont peu de chance de franchir le cap de l'opposabilité de la situation de l'emploi, à savoir la priorité (sauf pour quelques métiers « en tension »), pour le même emploi, des Français, des Européens ou des étrangers en situation régulière. Les demandeurs d'asile peuvent bénéficier d'une formation professionnelle mais ce droit reste très théorique car ils n'en sont pas informés. Les possibilités d'accès à l'emploi restent donc très aléatoires, plus souvent accordées, en raison d'intérêts économiques locaux que pour répondre aux besoins des demandeurs d'asile

En matière de soins, mieux vaut être bien-portant

346. L'accès à une couverture maladie est rendu difficile du fait, d'une part, de la complexité du droit et des procédures, et d'autre part, de l'isolement et de la précarité des demandeurs d'asile. S'y s'ajoutent de nombreux obstacles : barrière de la langue, exigence par les Caisses de justificatifs non nécessaires, non-respect des demandes d'instruction rapide, etc. Par ailleurs, les Permanences d'accès aux soins de santé, censée garantir l'accès aux soins en cas d'insuffisances du système de protection sociale, fonctionnent mal, tous les hôpitaux n'ayant pas respecté cette obligation. Le demandeur d'asile est alors traité comme les étrangers en séjour irrégulier et renvoyé vers l'Aide médicale Etat. Toutes ces difficultés peuvent conduire au renoncement des soins et à l'aggravation de l'état de santé de la personne.

Des conditions d'accueil misérables

347. Alors que la France a enregistré près de 46 000 nouvelles demandes d'asile en 2013 et 41 000 en 2012, son dispositif d'hébergement et d'accompagnement dans des centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) ne comporte que 23 400 places en 2013, année où, compte tenu du nombre de places occupées, seules 14 800 personnes y ont été admises.

348. Si théoriquement, celles et ceux qui bénéficient d'une autorisation provisoire de séjour y ont accès, en raison du manque de places en CADA, y compris au 115, des centaines de demandeurs, parfois même des familles avec des enfants de moins de 10 ans, se retrouvent à survivre dans la rue. Par une série d'ordonnances prises en 2009 et en 2010, le Conseil d'Etat a estimé que ce non-hébergement était légitime dans la mesure où les demandeurs avec autorisation de séjour perçoivent une allocation temporaire d'attente (ATA) d'un montant mensuel d'environ 320€, à condition de n'être pas hébergés en CADA. En décembre 2010, le même Conseil d'Etat a estimé qu'un hébergement sous des tentes pouvait être une solution satisfaisante. Tel n'a pas été l'avis de la Commission européenne qui, en juin 2014, jugeait que la France ne respectait pas les obligations définies dans la directive établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale.

349. Plusieurs milliers de demandeurs d'asile restent ainsi condamnés à vivre à la rue ou, au mieux, dans des centres d'hébergement d'urgence. Cette situation dissuade nombre d'entre eux de solliciter une protection en France et les pousse à poursuivre leur route vers d'autres Etats de l'Europe où, en raison du règlement Dublin 3, ils n'ont aucune chance de voir leur situation examinée. Pour la minorité admise dans un CADA, une allocation mensuelle (environ 200€) se substitue à l'ATA. Dans ces conditions, de nombreux demandeurs d'asile sont contraints de faire appel à une aide alimentaire et vestimentaire extérieure. Une telle précarité affecte également, parfois plusieurs années, des réfugiés statutaires qui, faute de pouvoir fournir à l'administration l'adresse d'une résidence qu'ils n'ont pas, ne reçoivent pas de titre de séjour.

Pour les mineurs, l'accès à l'école au gré des aléas de la précarité

350. Concernant les mineurs accompagnés, l'instabilité de l'hébergement des demandeurs d'asile limite l'accès à l'école de leurs enfants. Lorsque la famille est hébergée par le Samu social, les déplacements géographiques (parfois importants) de l'hébergement créent des difficultés de transport pour les enfants scolarisés.

351. Concernant les mineurs non accompagnés, la tendance est à la diminution des demandes d'asile (310 en 2012, 267 en 2013 après de l'ordre de 400 en 2010 et 2011), alors que le flux des mineurs isolés étrangers ne cesse de croître. Ce paradoxe tient sans doute largement au fait que de plus en plus de mineurs isolés étrangers ne bénéficient d'aucune prise en charge, et que ceux qui en bénéficient se heurtent souvent à l'opposition des aides sociales à l'enfance au dépôt des demandes d'asile de leur part.

ONG et syndicats de la Plateforme DESC recommandent à la France de :

153. Garantir à tous les demandeurs d'asile, quel que soit la procédure en cours, de bénéficier au choix d'un accès à un hébergement ou à une allocation financière tenant compte de la composition familiale et permettant une vie dignes.

SITUATION DES ROMS

Une discrimination persistante engendrant l'exclusion sociale

352. Les constats et propositions de cette partie sont consacrés à la situation des Roms dits migrants, c'est-à-dire aux quelques 3 à 5 000 familles (soit 15 à 20 000 personnes) originaires principalement de Roumanie et Bulgarie, donc ressortissants européens, mais aussi pour une minorité d'entre elles de pays de l'ex-Yougoslavie. Il s'agit de familles qui font le choix d'une migration économique et/ou de fuir les discriminations et le racisme dont elles sont victimes dans leurs pays d'origine et essayent de s'installer en France¹⁷⁸.

Une politique d'expulsion forcée en lieu et place d'une politique d'accès au logement

Des expulsions forcées exécutées en méconnaissance des droits fondamentaux des Roms migrants

353. Les aires d'accueil réservées aux gens du voyage ne concernent pas les familles roms migrantes. Contraintes à habiter, sans titre, dans des bidonvilles et des squats les familles roms subissent la politique des autorités françaises et le non-respect des lois nationales et des engagements internationaux relatifs au droit au logement.

354. Alors que la France a déjà été condamnée par deux fois par le Comité européen des droits sociaux du Conseil de l'Europe pour violation de la Charte sociale européenne dans des affaires d'expulsions de terrains illégales, une 3^e décision a de nouveau constaté que la protection juridique des Roms visés par une menace d'expulsion n'est pas suffisante¹⁷⁹. Pouvant avoir lieu à tout moment, notamment en période hivernale, de jour et de nuit, ces procédures d'expulsion violent le respect de la dignité humaine.

355. Malgré l'adoption par le gouvernement d'une circulaire interministérielle en août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites et, la nomination d'un préfet de la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) pour en garantir l'application, peu d'amélioration n'a été constatée concernant le respect des droits des Roms migrants victimes d'expulsions forcées.

356. Selon un recensement¹⁸⁰ de la Ligue des Droits de l'Homme et du Centre européen des droits des Roms (ERRC), le nombre d'expulsions forcées a augmenté ou reste à des niveaux très élevés, la majorité des populations roms vivant sur le territoire ayant été évacué au moins une fois durant l'année 2013. Cette situation perdure en 2014.

357. Les solutions temporaires de relogement proposées suite à une expulsion restent marginales et souvent inadaptées (séparation des familles, éloignement de leur lieu de vie habituel, etc.), elles sont de fait très souvent refusées par les bénéficiaires. Comme le démontrent les rapports^{181,182} du Collectif National Droits de l'Homme Romeurope, la situation des Roms au regard du logement, mais aussi de la scolarisation, de la protection sociale et de la santé n'a connu que peu de progrès et a même empiré au cours des dernières années. Les autorités françaises doivent prendre des mesures plus ambitieuses et encourager les autorités locales à développer des solutions par le biais de concertations régionales et d'une meilleure implication des services sociaux.

Des difficultés d'accès à un logement d'un niveau suffisant et dignes

358. Contraints de s'installer sur des terrains publics ou privés, les Roms migrants vivent dans des conditions d'habitat indigne ne respectant pas les normes de salubrité : absence de sanitaires et généralement d'accès à l'eau potable ; conditions dangereuses d'accès à l'électricité et au chauffage ; et, inexistence de services publics essentiels tels que le ramassage des ordures.

359. Si le gouvernement a engagé des moyens en matière de logement, notamment en application de la loi dite DALO de 2007, ce dispositif ne concerne que les personnes en situation régulière. Quelques tentatives locales, en nombre très limité, ont été mises en place à travers notamment les « villages

¹⁷⁸ Fundamental Rights Agency, *La situation des citoyens de l'UE d'origine rom, qui se déplacent et émigrent dans d'autres Etats membres*, 2009

¹⁷⁹ CEDS, Décision sur le bien-fondé, *Médecins du monde – International c. France*, §80. Réclamation n° 67/2011, 2012

¹⁸⁰ *Recensement des évacuations forcées de lieux de vie occupés par des Roms étrangers en France*, LDH, European Roma Rights Center, 2014

¹⁸¹ CNDH Romeurope, *Rapport d'observatoire*, juin 2013

¹⁸² CNDH Romeurope, *Rapport 2012-2013 Harcèlement et stigmatisation*.

d'insertion ». Cependant, ce dispositif est très insatisfaisant. La Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH), dans un avis du 22 mars 2012¹⁸³, considère que « *s'ils peuvent constituer une réponse d'urgence aux conditions de vie catastrophiques dans les squats et les bidonvilles, ils ne sauraient s'apparenter à une politique ambitieuse d'intégration des Roms, ni en matière de logement, ni en matière d'accès effectif à l'ensemble des droits de l'Homme dans des conditions d'égale dignité* ». Par ailleurs, elle met en garde le gouvernement quant au développement d'un habitat spécifique prévu pour une population déterminée ethniquement, ou socialement.

360. Il en est de même pour l'initiative de février 2014 du Ministère de l'égalité des territoires et du logement confiant à Adoma¹⁸⁴ une mission de résorption des bidonvilles. D'une part, l'insuffisance de ressources tant humaines que financières en limite grandement l'impact. D'autre part, les modalités d'application sont imprécises : critères de sélection des familles ; lien avec la politique d'expulsion forcée ; participation des familles ; rôle des acteurs sociaux et des associations actives sur les terrains ; mise en place d'indicateurs ; lien avec les actions du préfet de la DIHAL ; définition ou non de territoires prioritaires ; lieu du parc vacant d'Adoma, etc. En septembre 2014, les actions de cette mission ne sont d'ailleurs toujours pas convaincantes.

361. S'agissant des expulsions forcées, les personnes qui en font l'objet se voient proposées le plus souvent des places en centres d'hébergement dans le cadre du dispositif de l'hébergement d'urgence. Cependant, le déclenchement de ce dispositif n'est pas automatique et ne permet de loger les personnes expulsées que pour quelques nuitées. Plusieurs actions contentieuses contre l'Etat ont dû être ainsi engagées par les familles par le biais de procédure en référé pour obliger l'Etat à remplir son obligation de mise à l'abri inconditionnelle¹⁸⁵.

362. En outre, du fait du nombre élevé d'expulsions de terrain, le nombre des familles faisant appel à l'hébergement d'urgence (115) est de plus en plus important proportionnellement aux sollicitations des personnes isolées. De plus, les Roms habitant les squats ou les bidonvilles sont « *parfois victimes de discriminations de la part des services du 115 qui refusent de prendre en considération leurs demandes* »¹⁸⁶.

363. Les moyens mis en œuvre par le gouvernement français sont donc encore très éloignés des attentes des différentes institutions (CNCDH, Comité européen des droits sociaux, etc.) qui se sont prononcées sur le logement des Roms migrants. Le Comité européen des droits sociaux a ainsi estimé que la France ne démontre pas « *que des offres de relogement appropriées et suffisamment pérennes sont proposées aux Roms poussés à quitter un terrain occupé de façon illégale ou expulsés de ce terrain. Dans ces conditions, les pousser à quitter le terrain où ils sont installés – même de façon illégale – puis, s'ils n'obtempèrent pas, les en expulser sans leur proposer de solutions pérennes de relogement approprié, contribue au non-respect du droit au logement de ces personnes* »¹⁸⁷. Il précise, par ailleurs, que : « *Il ne s'agit donc pas simplement de traiter la question sous l'angle de l'urgence, qui doit bien sûr être prise en compte, mais bien d'une logique d'insertion et d'intégration. Ces éléments sont essentiels dans la mesure où ils permettent de reconsidérer clairement la question de l'installation au regard d'un véritable projet de vie en France* »¹⁸⁸.

364. Ces fausses-solutions tendent finalement à entretenir l'exclusion sociale – avec toutes les conséquences qui en découlent tant au niveau de l'emploi, de la formation, de l'éducation, de la protection sociale et juridique, qu'au niveau de la santé – et participent à une mise à l'écart du reste des habitants et des services de droit commun. Ainsi, même si elles sont à court terme une réponse mettant à l'abri les familles, elles ne peuvent pas être généralisées sans une étude fine et des engagements précis pour conduire à une insertion durable des personnes concernées.

¹⁸³ CNCDH, avis sur le respect des droits des « gens du voyage » et des Roms migrants, 22 mars 2012.

¹⁸⁴ Adoma, anciennement Société nationale de construction de logements pour les travailleurs (Sonacotra), est une société d'économie mixte française dont le capital est détenu par des acteurs publics (État, SNI...). L'entreprise construit et gère un très grand nombre de produits (foyers de travailleurs migrants, résidences sociales, pensions de famille, centres d'hébergement, centres d'accueil de demandeurs d'asile, aires d'accueil de gens du voyage, etc.) et offre plus de 76 000 solutions de logements en France.

¹⁸⁵ TA de Lyon, Ord. du 4 avril 2013, n°1302164, TA de Versailles, Ord du 12 avril 2013, n°1301954

¹⁸⁶ CNDH Romeurope, Rapport d'observatoire 2012-2013, p. 22

¹⁸⁷ CEDS, Décision sur le bien-fondé, *Médecins du monde – International c. France*, §80. Réclamation n° 67/2011, 2012

¹⁸⁸ *Ibid.*

ONG et syndicats de la Plateforme DESC recommandent à la France de :

154. Abandonner les procédures d'expulsions de terrain, mises en œuvre par les préfets et motivées par le motif du trouble à l'ordre public.
155. Réaliser des diagnostics approfondis et individualisés, permettant de proposer des solutions adaptées aux besoins et au projet des communautés roms.
156. Sécuriser les lieux de vie le temps que des solutions de logement ou d'hébergement stables et adaptées soient trouvées pour toutes les personnes.
157. Garantir à tous les habitants, et surtout à ceux résidant en habitat indigne l'accès aux services essentiels : accès à l'eau potable et aux sanitaires, ramassage des ordures, raccordement au réseau électrique.
158. Garantir le droit à la domiciliation au bénéfice des personnes dépourvues de résidence stable, ce droit étant la clef de voûte nécessaire à l'ouverture des DESC.

Un droit à l'éducation trop souvent bafoué et entravé

365. Dans son rapport précédemment cité, le Comité européen des droits sociaux du Conseil de l'Europe a mis en évidence le traitement discriminatoire dont font l'objet les enfants roms en France dans l'accès à l'éducation¹⁸⁹. La CNCDH constate par ailleurs que : « *La scolarisation des enfants mineurs est souhaitée par la très grande majorité des familles Roms, contrairement aux idées reçues. Mais de nombreux obstacles viennent perturber la scolarisation de ces enfants.* »¹⁹⁰

366. De son côté, la HALDE, puis le Défenseur des droits, ont reconnu à plusieurs reprises le caractère discriminatoire des refus de scolarisation opposés par certains maires aux enfants roms résidant sur le territoire de leur commune¹⁹¹ sous prétexte du caractère précaire de l'hébergement de la famille dans la commune. Le juge administratif a lui aussi considéré comme discriminatoire un tel refus de scolarisation¹⁹². Néanmoins, il faut souvent de longues batailles juridiques pour contraindre des maires à inscrire ces enfants (communes de Champs-sur-Marne, Noisy-le-Grand, Evry, etc.). Certaines communes ont aussi tenté d'ouvrir des classes composées uniquement d'enfants roms, en dehors des établissements scolaires, instaurant ainsi une véritable séparation ethnique (communes de Saint-Fons ou Ris-Orangis). Ce type de classes est prohibé par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme car elles constituent un dispositif discriminatoire qui ne fait qu'accentuer l'isolement et la marginalisation de ces familles sur le territoire européen.¹⁹³

367. Toutefois, ces diverses recommandations ou décisions n'ont pas ou peu eu d'effets. Selon une étude¹⁹⁴ publiée par l'ERRC en juillet 2014, au moins un enfant rom sur deux, vivant en bidonville et en âge d'être scolarisé ne l'était pas et dans 60%, des cas cela est dû au refus des maires d'inscrire les enfants roms à l'école. En effet, trop souvent il est constaté que l'accès des enfants roms à l'école est entravé par l'exigence abusive de documents administratifs comme une domiciliation dans la commune, un certificat d'hébergement, le carnet de santé à produire lors de l'inscription, etc. Certes, en application du décret n°2000-1277 du 26 décembre 2000 « *les formalités d'inscription dans les établissements scolaires [...] la justification du domicile PEUT être exigée* », mais ce n'est nullement une obligation et le principe d'affectation immédiate devrait donc primer ici.

368. On note aussi des lenteurs injustifiées dans les démarches d'inscription et des affectations dans des établissements éloignés des lieux de vie : rendez-vous préalables, demande d'avis des élus, procédures inhabituelles et discriminatoires, etc. Il existe des difficultés aussi au-delà de l'inscription scolaire qui sont des obstacles insurmontables pour les familles : tarif non préférentiel pour accéder à la cantine scolaire, absence de soutien pour utiliser les transports publics pour aller à l'école, difficulté d'obtenir une assurance pour les activités périscolaires et absence d'allocation pour acquérir le matériel scolaire. L'accès effectif à la scolarisation n'est pas non plus garanti lorsque les maires n'effectuent aucune

¹⁸⁹ CNCDH, avis sur le respect des droits des « gens du voyage » et des Roms migrants, 22 mars 2012.

¹⁹⁰ *Ibid*

¹⁹¹ Délibération n°2007-30 du 12.02.07 ; n°2007-372 du 17.12.07 ; n° 2009-233 du 8.06.09, Observations du Défenseur des droits devant le Tribunal administratif présentées dans le cadre de l'article 33 de la loi n°2011-333, 2011 ; Décision du Défenseur des droits n°MDE-2013-92 du 7.05.13 relative à la scolarisation en classe primaire d'enfants demeurant dans des campements illicites.

¹⁹² TA de Cergy-Pontoise, Jugement du 15 novembre 2013, n°1101769

¹⁹³ Cour EDH, *Sampanis c. Grèce*, req. N° 32526/05, 2012, *Sampani c. Grèce*, Req n°59608/09, 2013

¹⁹⁴ *Pas de place à l'école pour les enfants roms en France ?*, Paris, Budapest, 28 juillet 2014, ERRC

démarche active de recensement afin de connaître le nombre d'enfants non-scolarisés alors que l'article R.131-3 du Code de l'éducation les en oblige.

369. Enfin, les expulsions répétées des enfants de leur lieu de vie provoquent des ruptures scolaires et souvent une longue période de déscolarisation. Toujours selon la même étude précitée de l'ERRC : « *En moyenne, les Roms interrogés ont été expulsés six fois depuis leur arrivée en France* ». L'éloignement des lieux d'hébergement suite à une évacuation forcée, et la non-prise en compte des lieux de scolarisation des enfants lors de ces événements augmentent encore la difficulté de développer un parcours scolaire normal pour ces enfants. Ainsi, au moins la moitié des enfants roms vivant en bidonville n'est pas scolarisée, et les raisons multiples de cet état de fait sont pour la plupart causées par les autorités elles-mêmes soit directement soit indirectement.

ONG et syndicats de la Plateforme DESC recommandent à la France de :

159. Mettre un terme aux pratiques illégales en matière de scolarisation (demandes abusives de documents administratifs, refus d'inscription sur les listes scolaires etc.) et garantir l'accès effectif à la scolarisation au moins de 6 à 16 ans, si possible dès l'âge de 3 ans.
160. Garantir l'accès aux différentes mesures périscolaires dont les cantines, les transports scolaires, les aides financières de base pour l'achat des fournitures scolaires et d'un habillement digne, l'assurance pour les activités périscolaires.
161. Garantir l'accès effectif aux services de la protection de l'enfance pour les jeunes en vivant des situations de rupture familiale.
162. Prendre en compte la présence d'enfants scolarisés lors des procédures d'expulsion et accorder, le cas échéant, des délais aux occupants pour quitter les lieux afin que les enfants puissent terminer leur année scolaire.

Une politique de santé publique inexistante pour les Roms

370. Dans sa décision du 11 septembre 2012, le Comité européen des droit sociaux a constaté une violation du droit à la santé, ayant considéré que « *l'Etat a manqué à son obligation positive de veiller à ce que les Roms migrants, qu'ils soient en situation régulière ou non, y compris les enfants, aient un accès adéquat aux soins de santé, en ne prenant pas de mesures raisonnables pour aborder les problèmes spécifiques auxquels les communautés roms doivent faire face du fait de leurs conditions de vie souvent insalubres et des difficultés qu'ils rencontrent pour accéder aux soins de santé* ». ¹⁹⁵

371. De même, selon l'avis de la CNCDH, « *le droit à la protection de la santé dépend évidemment des autres droits précités, droit au séjour, droits au travail, à un habitat digne, à une protection sociale. De fait, une majorité de Roms migrants en France n'a pas de couverture maladie, pour des raisons qu'ils partagent avec l'ensemble des migrants sans titre de séjour, mais aussi du fait d'obstacles administratifs spécifiques, paradoxalement liés à leur statut de citoyens de l'Union européenne qui complique leur accès à l'Aide médicale d'Etat (AME)* » ¹⁹⁶.

372. Les données chiffrées sur la santé des Roms sont rares. Un recueil de données a été réalisé par Médecins du Monde en 2011 après 4 300 consultations médicales auprès de 2 700 patients. Les conclusions indiquent des forts problèmes sanitaires démontrant une faiblesse aggravée de l'accès aux soins de santé de ces populations.

373. La méconnaissance par les Roms du fonctionnement des structures de soins constitue un obstacle majeur à tout traitement. Or, il n'existe de la part des pouvoirs publics aucune initiative visant à faire connaître ses droits et l'organisation du système de santé à la population concernée, les actions émanant quasi-exclusivement des milieux associatifs. On constate également une grande incompréhension entre les professionnels de santé et la communauté Rom, essentiellement due au manque d'information sur les conditions de vie des intéressés.

374. Enfin, l'instabilité et les évacuations multiples des lieux de vie provoquent la rupture du suivi médical. Les liens difficilement établis avec les partenaires associatifs, et parfois institutionnels, sont alors rompus et les personnes concernées risquent de voir leurs pathologies s'aggraver, au point que le pronostic vital peut être engagé.

¹⁹⁵ CEDS, Décision sur le bien-fondé, *Médecins du monde – International c. France*, §144. Réclamation n° 67/2011, 2012

¹⁹⁶ *Ibid.*

375. Ainsi, le droit à la protection de la santé de la population rom n'est pas respecté. En-deçà même de l'accès aux soins qui reste problématique, leur environnement met directement en péril leur santé en raison des conditions de vie rencontrées dans les bidonvilles. Les autorités portent une responsabilité non négligeable de cette situation alarmante qui met en péril la population rom. Cette menace constitue un état de discrimination flagrant vis-à-vis de ces personnes.

ONG et syndicats de la Plateforme DESC recommandent à la France de :

- 163. Assurer la protection maladie aux habitants des squats et des bidonvilles quel que soit leur statut administratif (assurance maladie ou aide médicale d'État).
- 164. Prendre en compte l'existence d'un suivi sanitaire et médical dans les bidonvilles lors des procédures d'évacuation afin de permettre, à minima, l'achèvement des campagnes de vaccination qui y sont menées.

Rien de plus que le droit au travail mais comme pour tout citoyen, tout le droit au travail

376. Jusqu'au 31 décembre 2013, les ressortissants roumains et bulgares étaient soumis à un régime transitoire qui, de fait, limitait fortement l'accès au travail pour ces ressortissants : il fallait en effet avoir une autorisation de la direction départementale du Travail¹⁹⁷, par l'intermédiaire du Préfet, pour acquérir un permis de séjour et le droit de travailler dans certains secteurs uniquement et l'employeur devait s'acquitter d'une taxe. Même si depuis la fin 2012, les conditions s'étaient théoriquement assouplies, elles restaient compliquées par des démarches administratives lentes et très lourdes. De fait, l'accès intégral au marché du travail était bloqué jusque fin 2013 et ne s'est ouvert que suite à l'obligation des traités européens de lever les mesures transitoires (au bout de 7 ans).

377. En effet, cette politique a été considérée comme discriminatoire par la Halde qui la condamnait et demandait : « *La fin anticipée des mesures transitoires applicables aux ressortissants roumains et bulgares ; La suppression de leur soumission à la taxe OFII sur l'emploi et leur accès au pôle Emploi dès leur entrée sur le territoire* »¹⁹⁸. Les procédures d'obtention de titre de séjour liée à une autorisation de travail étaient, selon la Halde, « *de véritables freins à l'emploi et pouvaient inciter les Roms à travailler illégalement* ».

378. Depuis le 1^{er} janvier 2014, l'accès au marché du travail est libre. Cependant, si des efforts sont faits par Pôle Emploi pour accueillir le mieux possible ces personnes, des refus d'inscription et des demandes illégales de documentation (titre de séjour, carte vitale, etc.) sont encore constatés. Une attention particulière doit, notamment, être portée aux jeunes âgés entre 16 et 25 ans qui présentent souvent de fortes carences dans la maîtrise de la langue et l'acquisition des savoirs de base dues aux parcours éducatifs chaotiques qu'ils ont subis et qui remettent en cause les perspectives d'insertion sociale par l'accès au travail. Il faudrait une plus grande mobilisation des dispositifs existants (Mission de lutte contre le décrochage) pour permettre à ces jeunes d'accéder à des formations professionnelles.

379. Enfin, comme toutes les populations précaires en France, les Roms souffrent des effets de la crise économique. Cette situation est aggravée par les évacuations forcées multiples que ces personnes subissent entraînant des ruptures de recherche d'emplois et/ou de contrats de travail. Elles souffrent de plus de l'éloignement du marché du travail depuis des années et d'une image négative auprès des employeurs, rehaussée par certains discours discriminatoires des autorités comme celui de l'actuel Premier Ministre, alors Ministre de l'Intérieur, affirmant « *que seule une minorité de Roms veulent s'intégrer* »¹⁹⁹.

ONG et syndicats de la Plateforme DESC recommandent à la France de :

- 165. Garantir l'accès effectif et non discriminatoire à l'ensemble des dispositifs de formation professionnelle avec une attention particulière portée sur les jeunes de 16 à 25 ans.
- 166. Garantir l'accès effectif au système d'aide de recherche d'emploi (Pôle Emploi) trop souvent entravée par des demandes de documentation illégale.

¹⁹⁷ En fait la Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte)

¹⁹⁸ HALDE, Délibération no 2009-372, 26 octobre 2009

¹⁹⁹ Interview de Manuel Valls, France Inter, 24 septembre 2013

SITUATION DES GENS DU VOYAGE

Des lois et des droits non-respectés

380. Lors de son dernier examen de la France, le Comité DESC recommandait en 2008 à la France de « prendre toutes les mesures propres à assurer le respect de la loi n°2000/614 du 5 juin 2000, qui exige des autorités locales qu'elles désignent des aires d'accueil pour les résidences mobiles des Tziganes et des gens du voyage, pourvues des infrastructures voulues et situées dans des zones aménagées pour un séjour en milieu urbain. » et insiste sur la nécessité « d'adopter toutes les mesures voulues pour réduire les importantes disparités en matière de réussite scolaire entre les élèves français et ceux qui appartiennent à des minorités raciales, ethniques ou nationales »²⁰⁰.

Un traitement administratif réduit au contrôle des gens du voyage

381. Le terme « gens du voyage » ne désigne pas une ethnie particulière mais un terme purement administratif apparu dans les textes officiels dès 1972 qui s'applique aux personnes visées par la loi du 3 janvier 1969. Il s'agit d'une population sans domicile ni résidence fixe, ayant un mode de vie particulier, à savoir résider dans un abri mobile terrestre ou/et d'exercer une activité ambulante. Majoritairement Français, les gens du voyage exercent une activité itinérante où on ne retrouve que 1% de Roms. C'est une véritable culture, une identité en quelque sorte institutionnalisée par la loi de 1969 qui impose un titre de circulation à tout citoyen Français dès qu'il vit plus de six mois en caravane et aux jeunes à partir de seize ans.

382. Si la loi de 1969 apporte des modifications sensibles et gomme les aspects les plus négatifs de la loi précédente de 1912 (carnet anthropométrique visé à l'arrivée et au départ de chaque commune, nouveaux titres de circulation, création de commune de rattachement afin d'y exercer ses droits, allègement des contrôles, etc.), les réglementations qui les concernent tendent à créer des outils pour contrôler leurs mouvements et leurs activités avec des sanctions (les titres actuels imposent l'obligation de présentation et de visas auprès des forces de l'ordre). Ces mesures sont une entrave à la liberté d'aller et de venir à l'intérieur d'un Etat et entraînent pour les personnes concernées discriminations et inégalité de droit au regard de la notion de domicile. D'autant plus que l'obligation de rattachement à la commune n'est possible que dans une commune où la population de gens du voyage ne dépasse pas 3%.

ONG et syndicats de la Plateforme DESC recommandent à la France de :

167. Abroger les dispositions de la loi de 1969 qui sont discriminantes.

Le manque d'aires pour l'accueil décent des gens du voyage et les conditions d'habitat difficiles

383. En France, 87 000 personnes vivent aujourd'hui dans des habitats mobiles²⁰¹. Bien que plusieurs lois existent et obligent les communes à prévoir des aires d'accueil, de nombreuses communes ne les respectent pas. Le nombre d'aire d'accueil étant encore trop insuffisant et les conditions d'accueil et d'habitat difficiles²⁰².

384. Depuis l'entrée en vigueur de la loi n°2000-614 du 5 juin 2000, 25 039 aires d'accueil ont été créées et 2 635 ont été réhabilitées²⁰³. Cependant 35% des aires d'accueil prévues par les schémas départementaux n'ont pas été réalisées, soit au minimum 13 000 familles qui ne trouvent pas de places (plus de 52 000 personnes)²⁰⁴. Contraintes de vivre dans des conditions indignes (errance de territoires en territoires pour trouver une aire disponible, suroccupation des aires d'accueil, absence de raccordement à l'eau et l'électricité sur certains terrains, etc.), loin de correspondre aux normes en vigueur, ces familles finissent par s'installer de manière spontanée dans les lieux laissés libres dans l'espace public, risquant la plupart du temps de faire l'objet d'un arrêté d'évacuation, dont la procédure exceptionnelle prévue par la loi du 5 juillet 2000 est très rapide et garantit peu la possibilité pour les occupants de se défendre.

²⁰⁰ Comité DESC, Examen des rapports présentés par les Etats parties, E/C.12/FRA/CO/3, § 45 et 49, 2008

²⁰¹ Statistiques d'après le dernier recensement de la population (2006)

²⁰² Cf ANGVC, Enquête nationale 2012 sur la prise en compte d'un mode d'habitat par les collectivités

²⁰³ Source du Ministère du logement

²⁰⁴ Fondation Abbé Pierre, 19^{ème} rapport annuel sur le mal-logement en 2014

385. Par ailleurs, les niveaux de tarification sont très disparates et à l'origine d'inégalités de traitement selon les usagers. Les règlements intérieurs rédigés par les municipalités présentent parfois un esprit d'ingérence inadmissible sur la vie des familles et dans 40% des aires d'accueil, les mairies ont délégué le fonctionnement à des sociétés privées qui ne respectent pas toujours la qualité d'équipements, de services dus à l'usager. À cela s'ajoute un climat de méfiance dont sont victimes les populations et le fait que la caravane ne soit pas reconnue comme un logement, ce qui prive les occupants de la possibilité de bénéficier des aides au logement et entrave à plusieurs égards l'accès à leurs droits.

ONG et syndicats de la Plateforme DESC recommandent à la France de :

- 168. Respecter la loi de 1990 sur les aires d'accueil et garantir les conditions d'une vie digne pour les gens du voyage.
- 169. S'assurer que les collectivités prennent en compte l'ensemble des modes d'habitat dans leurs politiques de logement, et se mettent en conformité avec la loi du 5 juillet 2000 en créant un nombre suffisant d'aires pour accueillir les gens du voyage dans des conditions dignes et garantissent l'accès aux droits pour ses occupants.
- 170. Développer une politique publique nationale et coordonnée de logements pour les gens du voyage en concertation avec leurs représentants et les associations qui travaillent au près d'eux.

La scolarisation des enfants du voyage : un droit difficilement respecté.

386. Conformément à l'article L.111-1 du code de l'éducation, l'accès à l'instruction est garanti à chacun et l'Éducation nationale œuvre à la scolarisation des enfants du voyage dans le respect de ce droit. Le droit commun s'applique en tous points aux enfants issus de familles itinérantes : ils sont, comme les autres enfants, soumis à l'obligation scolaire entre 6 et 16 ans.

387. Une circulaire ministérielle, qui concerne la scolarisation des gens du voyage et des familles non sédentaires, précise l'accompagnement de la scolarité qui s'appuie sur la mobilisation des acteurs locaux en articulation avec le schéma départemental d'accueil des gens du voyage. Ces derniers bénéficient du dispositif d'accueil particulier prévu par le Centre académique pour la scolarisation des nouveaux arrivants et des enfants du voyage. Inscrits dans les classes du cursus normal correspondant à leur âge et à leur niveau, les enfants du voyage non-francophones sont en même temps pris en charge par des enseignants formés à l'enseignement du français langue seconde, selon des modalités propres à chaque degré d'enseignement.

388. Cependant, dans la pratique de nombreux obstacles à l'éducation persistent. Beaucoup de communes ne sont pas en règle avec la loi leur imposant des aires d'accueil. Par ailleurs, si le statut juridique des Voyageurs autorise la discontinuité de la fréquentation scolaire, les structures d'accueil font défaut, l'adhésion au projet de scolarisation des jeunes et des familles ne va pas de soi et les obstacles administratifs pour s'inscrire dans une nouvelle école se multiplient.

389. Enfin, la formation des parents d'élèves du Voyage ne leur permet pas d'aider leurs enfants et il est compliqué pour un élève d'accéder à l'instruction s'il se sent relégué, comme c'est souvent le cas. Ainsi, sur 150 000 enfants du voyage on ne compte que 110 000 élèves scolarisés (dont 7000 au Centre national d'enseignement à distance). Pourtant des rapports témoignent de la réussite scolaire des enfants qui ont pu accéder à une scolarisation « normale », notamment chez les enfants qui en déplacement.

ONG et syndicats de la Plateforme DESC recommandent à la France de :

- 171. Lever les obstacles à la scolarisation par une politique d'aides sociales et une campagne de sensibilisation auprès des familles.

SITUATION DES PEUPLES AUTOCHTONES EN OUTRE-MER

Non-respect des engagements internationaux

390. En 2008, lors de l'examen de la France sur la mise en œuvre du PIDESC, le Comité DESC a adressé à la France quatre recommandations²⁰⁵ concernant particulièrement les peuples autochtones et groupes minoritaires d'outre-mer : la recommandation 48 sur l'analyse de l'origine des suicides ; la recommandation 49 sur les disparités en matières de réussite scolaire ; la recommandation 50 sur le principe d'égalité devant la loi et la non-discrimination ; et, la recommandation 51 sur la nécessité de préserver et promouvoir les langues en tant que patrimoines culturels, régionaux et minoritaires.

391. Dans son 4^e rapport l'Etat consacre un grand nombre de pages à y répondre en justifiant sa politique vis-à-vis des peuples autochtones en outre-mer. Il reconnaît notamment leur existence et les nomme : « *Les populations françaises autochtones vivent outre-mer c'est-à-dire en Amérique du Sud (Guyane), en Océanie (Nouvelle-Calédonie, Polynésie Française et Wallis et Futuna) et dans l'Océan Indien (Mayotte). Alors qu'en Guyane, les Amérindiens ne représentent que 5% de la population et qu'en Nouvelle-Calédonie, les Kanak représentent un peu moins de 50% de la population, à Wallis et Futuna, à Mayotte et en Polynésie française les populations autochtones sont toujours majoritaires dans la population locale* ». ²⁰⁶

392. Cependant, on y note un oubli : celui des populations marron de Guyane que la cour interaméricaine des droits de l'Homme reconnaît pourtant comme autochtones, dans son arrêt rendu en 2007 puis en août 2008 contre le Surinam²⁰⁷.

393. On notera aussi que la majorité de la population de Mayotte est considérée par la France comme autochtone alors que c'est à cette population-là que sont déniées dans le nouveau statut de département un grand nombre de droits, concernant l'accès à une identité, à la santé et à l'éducation et concernant le droit coutumier.

394. Par ailleurs, si en Guyane les « Marrons » ou « Bushinengue » – populations issues de descendants d'esclaves qui ont obtenu leur liberté par des traités dès 1760 – sont bien associées aux rares programmes officiels en faveur des populations autochtones (ils sont représentés au conseil consultatif des populations amérindiennes et bushinengue²⁰⁸, constitué par le décret n° 2008-562 du 17 juin 2008 et cité par la France dans son rapport) ; le rapport ignore leur participation prenante au programme des Intervenants en langue maternelle.

395. Enfin, une erreur grossière fait affirmer à la France que dans son rapport que les populations qui vivent dans la forêt guyanaise sont « *essentiellement des Amérindiens* » ignorant que les populations bushinengue y sont 10 fois plus nombreuses.²⁰⁹ Ils sont reconnus comme tels par l'association internationale GITPA²¹⁰

Des droits culturels et économiques non reconnus dans la pratique

396. Contrairement à qu'elle écrit dans son rapport, sur le Parc Amazonien de Guyane « [sa création [...] permet aux populations autochtones de maintenir et de valoriser leurs cultures sous leurs aspects matériels et immatériels tout en préservant les ressources naturelles qu'ils exploitent, dans le cadre d'une démarche participative en associant les autorités coutumières à la gestion du territoire] »²¹¹, la France n'honore pas ses engagements dans l'outre-mer en particulier à Mayotte et en Guyane.

397. L'avis rendu en 2012 par le Conseil consultatif des populations amérindiennes et Bushinengue de Guyane sur la charte du Parc national de Guyane²¹² apporte un cinglant démenti. Il y est à nouveau rappelé que ce conseil est sans aucun moyen et dans l'incapacité de réaliser la moindre de ses missions. Il a rendu un avis défavorable sur le projet de charte du Parc suite à une insuffisance de reconnaissance des

²⁰⁵ Comité DESC, Examen des rapports présentés par les Etats parties conformément aux articles 16 et 17 du Pacte, E/C.12/FRA/CO/3, 2008

²⁰⁶ 4e rapport sur la mise en œuvre du PIDESC, France, 2013 Para.1

²⁰⁷ Richard Price « peuple saramaka contre état du Suriname » IRD Karthala Ciresc 2012 p211

²⁰⁸ www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000019013861

²⁰⁹ Price INSEE recensement des populations vivant sur les fleuves de Guyane

²¹⁰ GITPA, Monde autochtones, www.gitpa.org/PeupleFrame.htm

²¹¹ 4e rapport sur la mise en œuvre du PIDESC, France, 2013

²¹² Ministère des outre-mer, France, www.documentation.outre-mer.gouv.fr/Record.htm?idlist=84&record=19123984124919411669

autorités coutumières, à une absence de garantie sur les intérêts des communautés vivant en dehors des limites de la zone cœur du Parc qui leur ont été imposées, alors qu'elles y ont leurs territoires ancestraux, et en ce qui concerne le « *partage, la gestion et l'usufruit des différentes zones* »²¹³ en contradiction avec l'article 8j de la Convention sur la diversité biologique que la France a signée .

398. Ce conseil consultatif réclame une « *intégration dans la charte d'une terminologie correspondant aux pratiques culturelles des populations* »²¹⁴ et une reconnaissance de la « *légitimité des Autorités coutumières* » ce qui n'est actuellement pas le cas. La France ne saurait donc se contenter de se justifier en revendiquant dans son rapport la création de ce conseil consultatif mis en place en juin 2010.

399. Par ailleurs, les règlements qui gèrent la vie des peuples autochtones leur sont majoritairement imposés sans que jamais leurs consentements soient recherchés et que les moyens leur soient donnés pour exprimer leur avis. S'en suit une grande détresse des populations amérindiennes du Haut Maroni entraînant une proportion de suicides plus de 10 fois supérieures à la moyenne nationale.

ONG et syndicats de la Plateforme DESC recommandent à la France de :

172. Revoir la composition du Conseil consultatif des populations amérindiennes et bushinengue de Guyane et lui donner des moyens financiers d'exercer ses missions.

173. S'engager à répondre aux demandes exprimées par ces populations par le biais de leurs modes traditionnels d'expression et recueillir leur avis sur tout ce qui les concerne.

Une sécurité des populations non-garantie : orpaillage illégal et empoisonnement au mercure

400. Les Amérindiens du Haut Maroni, Wayanas, Tekos et Apalai subissent de plein fouet les conséquences de l'échec de la lutte contre l'orpaillage illégal sur leur territoire. Les opérations militaires se soldent par des échecs et la sécurité n'est pas assurée de façon pérenne. Ils subissent de nombreux vols et n'ont plus accès à leurs territoires de chasse et à leurs cultures fruitières et légumières. Les cours d'eau sont si pollués au mercure que les poissons qui constituent leur principal apport de protéine et leur nourriture traditionnelle les empoisonne systématiquement : les derniers rapports montrent que cette contamination se maintient à des taux élevés bien supérieurs aux recommandations de l'OMS. Les solutions préconisées de renoncer à leur alimentation traditionnelle vont également dans le sens d'une destruction de leur culture.

401. Les associations ADER, solidarité Guyane et GITPA ont publié en 2014 un rapport sur les peuples autochtones de Guyane²¹⁵ où il est mentionné :

« La Guyane est gangrénée par l'orpaillage illégal et les principales victimes sont les peuples autochtones Wayana, Teko et Wayapi des régions du Haut-Maroni et du Haut-Oyapock. Les zones de subsistance de ces populations sont gravement polluées par le mercure issu de l'activité des orpailleurs (même au sein du Parc Amazonien de Guyane). Les autorités ont officiellement recensé sur le territoire guyanais 771 sites illégaux (et plus de 12000 travailleurs clandestins, très majoritairement brésiliens). Depuis 2004, l'ONG Solidarité Guyane effectue des prélèvements dans les villages amérindiens Wayana du Haut-Maroni pour déterminer leur niveau d'intoxication par le mercure. Les dernières analyses de novembre 2013 ont atteint des niveaux jamais vus antérieurement. Le taux moyen de mercure des adultes du village de Cayodé est de 14,49 µg/g de cheveu (soit 3 fois le nouveau seuil maxi de l'OMS devant être abaissé à 5,5 µg/g). Ces populations sont en risque majeur et les enfants sont les plus touchés. Bon nombre d'entre eux auront leur développement (physique et cognitif) irrémédiablement altéré. A ces problèmes de santé viennent s'ajouter des problèmes de sécurité (menaces de mort régulières par les orpailleurs), le pillage des abattis, la disparition du gibier et la raréfaction du poisson. Les associations "Organisation des Nations Autochtones de Guyane" (ONAG) et "Solidarité Guyane" (ASG) ont, par l'intermédiaire de leur avocat conseil Maître William Bourdon, adressé le 10/12/2013 un courrier au Préfet de Guyane ayant pour objet un 'Recours préalable à une action en responsabilité contre l'Etat

²¹³ Ibid

²¹⁴ Ibid p.5

²¹⁵ Havard Jean Pierre, Kulesza Patric, Merlet Rachel, Guyane Française, 2014

français du fait de la carence fautive de l'administration' face aux multiples préjudices subis par les populations amérindiennes du bassin du Maroni victimes de la pollution résultant de l'activité d'orpaillage ».

ONG et syndicats de la Plateforme DESC recommandent à la France de :

174. Éradiquer l'orpaillage illégal, tenir les engagements sur l'absence de toute exploitation dans le Cœur du Parc amazonien de Guyane et l'étendre aux zones de vie des populations (les zones de libre adhésion).
175. Assurer le suivi par l'Agence régionale de santé de Guyane du taux de contamination au mercure des populations amérindiennes de Guyane, et notamment de leurs enfants. Tout mettre en œuvre pour que leur alimentation traditionnelle puisse perdurer sans les mettre en danger.

Un manque de reconnaissances et de valorisation des langues régionales

402. Si le rapport du gouvernement dans l'article 1-II reconnaît l'existence « *de 75 langues régionales dont « environ 50 langues le sont en outre-mer »* suite à la réforme constitutionnelle de 2008 dans l'article 75-1 « *les langues régionales font partie du patrimoine de la France* » dans l'article 15-1.4.2, les problématiques liées à l'outre-mer y sont mal appréhendées. S'il détaille l'enseignement des langues régionales et des langues d'origine dans les régions et territoires d'outre-mer, il donne pour la Guyane un renseignement incomplet puisque le dispositif des « médiateurs bilingues » devenus depuis 2001 « intervenants en langue maternelle » concerne aussi les langues Bushinengue.

403. La diversité de statuts des territoires d'outre-mer a entraîné par ailleurs une diversité des modes de présence des langues régionales. Le dispositif d'intervenants en langue maternelle (ILM) – qui vise à accueillir dans leur langue maternelle des enfants, français ou non, non francophones, aux débuts de leur scolarisation – n'est mis en place qu'en Guyane. L'enseignement des langues dites régionales ne concerne que le créole, les langues tahitiennes, mélanésiennes.

ONG et syndicats de la Plateforme DESC recommandent à la France de :

176. Étendre le dispositif d'ILM dans les écoles primaires et maternelles en augmentant leur nombre, leurs heures d'enseignement et leur formation.
177. Renforcer – pour la médiation sociale et la transmission des savoirs ancestraux – la présence dans certaines disciplines d'enseignement des connaissances (nomenclature, taxinomie, etc.) et ce pour l'ensemble des élèves.
178. Étendre les enseignements des langues dans l'ensemble des cycles d'enseignement primaire et secondaire en les alignant sur les dispositifs de la loi Deixonne, repris dans le code de l'Éducation et la circulaire Savary de 1982 et 1983 et qui ne concernent en Guyane que le créole.
179. Appliquer le dispositif d'ILM et d'enseignement des langues régionales à Mayotte, seul département français où les deux langues maternelles sont, de fait, interdites dans les écoles, collèges et lycées, avec une tentative faite dans 3 écoles entre 2006 et 2010 abandonnée depuis alors que les enfants de Mayotte sont majoritairement non francophones.

Une organisation de l'éducation maltraitante

404. Bien que le Comité DESC ait recommandé à la France en 2008 « *d'adopter toutes les mesures voulues pour réduire les importantes disparités en matière de réussite scolaire entre les élèves français et ceux qui appartiennent à des minorités raciales, ethniques ou nationales, notamment en étoffant l'offre de cours de langue française pour les élèves qui n'ont pas les compétences linguistiques suffisantes en français et en évitant la surreprésentation des élèves issus de minorités dans les classes pour élèves en difficulté* »²¹⁶, l'échec scolaire et la déscolarisation continuent à être massifs chez les populations autochtones et est la première cause de leur détresse. Dans une requête au défenseur des droits de juin 2011, à laquelle aucune réponse n'a été apportée²¹⁷, des associations signalent que, notamment en Guyane, les modes de scolarisation des enfants autochtones éloignés des établissements ne leur

²¹⁶ CODESC, Examen des rapports présentés par les États parties, E/C.12/FRA/CO/3, France, 2008, recommandation 49

²¹⁷ Migrants outre-mer, Dénis du droit à l'école pour les enfants en Guyane, juin 2011

permettent pas de réussir : obligation de quitter dès 11 ans son village pour aller en collège et lycée en internat ou en famille d'accueil mal préparée.

405. Par ailleurs, l'observatoire de la non-scolarisation recense en juin 2010, plus de 3 000 enfants non scolarisés (plus de 10% en primaire et plus de 15% en maternelle) alors que le rectorat de Cayenne compte 26 454 élèves. En dépit de certaines avancées (création de l'Observatoire de la non-scolarisation) des freins subsistent : désintérêt de certaines collectivités locales qui refusent de construire des écoles de proximité imposant des temps de transport énormes ; recensement incomplet des non scolarisés ; non-respect de la loi pour inscrire les élèves ; scolarisation incomplète ou en pointillé ; et, départ prématuré des jeunes sans formation.

ONG et syndicats de la Plateforme DESC recommandent à la France de :

- 180. Éradiquer la non-scolarisation en Guyane et à Mayotte.
- 181. Mettre tout en œuvre pour former des cadres issus des populations autochtones en construisant des établissements de proximité et en créant les structures d'accueil réclamées par les populations autochtones depuis des années.
- 182. Rendre le transport scolaire gratuit en Guyane.
- 183. Adapter les contenus disciplinaires et les modes d'enseignement au lieu d'imposer des schémas occidentaux aux populations autochtones.

Un taux de suicide inquiétant

406. En 2013, l'association ADER (Actions pour le développement, l'éducation et la recherche), a mis en évidence qu'entre 2009 et 2013, il y a eu 2,6 suicides et 8,6 tentatives de suicide par an en milieu amérindien sur le Haut Maroni pour une population d'environ 1 200 habitants. Le taux de suicide sur le Haut Maroni est donc 13 fois supérieur à celui de la France.

407. Les hommes sont les plus touchés par le suicide et les femmes par les tentatives de suicide. Autre particularité épidémiologique, les comportements suicidaires touchent pour plus de la moitié les jeunes de moins de 25 ans. Enfin, selon ADER, « *les modes létaux les plus utilisés sont l'arme à feu et la corde. L'insécurité (l'orpaillage), la pollution des fleuves (le mercure), la sédentarisation, le système éducatif peu adapté, les addictions, le fossé intergénérationnel, la difficulté de l'accès aux soins constituent le terreau dans lequel émergent les comportements suicidaires auxquels sont confrontés, comme tant d'autres peuples autochtones, les habitants du Haut Maroni* ». ²¹⁸

ONG et syndicats de la Plateforme DESC recommandent à la France de :

- 184. Poursuivre les programmes de lutte contre les suicides des Amérindiens du Haut Maroni et Haut Oyapock, en analysant les causes en comparant les politiques menées vis-à-vis de ces populations en France et au Brésil où ces populations sont présentes en nombre égal et traitées très différemment.
- 185. Signer la Convention 169 de l'OIT qui seule donne des droits opposables à ces populations.

²¹⁸ *Ibid.*

SITUATION EN NOUVELLE-CALEDONIE

Une terre qui reste à décoloniser

408. La France a ratifié le PIDESC, qui s'applique de facto à la Nouvelle-Calédonie. Pour autant, la Nouvelle-Calédonie ne rédige pas de rapport distinct mais est assimilée à la France malgré son histoire, les compétences transférées, le statut et la place particuliers qu'elle occupe au sein de la République française.

409. Cette absence de remise de rapport calédonien au comité est à déplorer : collectivité territoriale à statut particulier, la Nouvelle-Calédonie est inscrite dans un processus d'autodétermination, de reconnaissance de l'identité kanak et de rééquilibrage des droits économiques et sociaux. En effet, l'Accord de Nouméa de 1998 crée une citoyenneté calédonienne au sein de la nationalité française. Il prévoit également un transfert progressif, de l'Etat vers la Nouvelle-Calédonie, de compétences dont un certain nombre relèvent du PIDESC (santé, travail, éducation, etc.).

410. La loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 organise la répartition des compétences entre les différentes institutions locales : gouvernement, provinces, communes. En ce sens, certaines mesures législatives adoptées en France ne s'appliquent pas de facto en Nouvelle-Calédonie. En application du principe de spécialité législative, les lois et règlements n'y sont applicables que sur mention expresse, à l'exception des lois de souveraineté et des textes relevant de l'article 6-1 de la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999.

411. Il est important de souligner les progrès dans la prise en compte de la situation particulière de la Nouvelle-Calédonie : le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a rédigé un rapport sur la mise en œuvre de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF) en Nouvelle-Calédonie, intégré dans le dernier rapport périodique de la France remis au Comité CEDEF. Ceci tend à démontrer la nécessité pour la Nouvelle-Calédonie de rédiger des rapports spécifiques au pays sur les compétences qui lui sont transférées.

ONG et syndicats de la Plateforme DESC recommandent à la France de :

186. Rédiger un rapport sur la mise en œuvre du PIDESC, spécifique à la Nouvelle-Calédonie sur les compétences qui lui sont propres (travail, éducation, etc.).

Un droit à l'autodétermination méconnu

412. Le gel du corps électoral a été constitutionnalisé en Nouvelle-Calédonie, par l'Accord de Nouméa de 1998. Celui-ci accompagne le processus de décolonisation, en prévoyant notamment un ensemble de mesures transitoires de rééquilibrage. Ces mesures passent par des différences légales de traitement destinées à compenser des discriminations systémiques antérieures, et à donner au peuple Kanak et aux populations arrivées avant 1998 et justifiant de dix ans de présence davantage de poids dans les décisions politiques qui les impliquent. Malheureusement, l'absence du tableau annexe issu du scrutin du 8 novembre 1998, prévu par l'Accord constitutionnel, a généré des irrégularités dans les inscriptions sur les listes, qui contribuent aujourd'hui à entretenir malentendu et sentiment d'injustice sur cette question.

Un « tableau annexe » absent

413. L'absence du tableau annexe issu du scrutin du 8 novembre 1998, prévu par l'Accord constitutionnel est à l'origine de la situation très confuse et conflictuelle que la Nouvelle-Calédonie traverse actuellement. Si tout le monde est d'accord sur le constat, aucune explication n'est apportée sur cette inexistence, comme si elle était normale. Pourtant, l'Etat, gardien des listes électorales, est le grand responsable de cet imbroglio politique et de ce fiasco juridique.

414. Le Préambule de l'Accord de Nouméa, dans un esprit de destin commun, a voulu intégrer dans un même corps électoral toutes les populations du Territoire, kanak et autres. Pour cela les textes prévoyaient un « tableau annexe » comprenant la liste de l'ensemble des personnes arrivées sur le Territoire entre 1988 et 1998 et qui remplissaient certaines conditions cumulatives nécessaires. Au fur et à mesure que ces personnes atteignaient les 10 ans de présence, elles pouvaient passer du tableau annexe

de 1998 à la liste spéciale de l'année en cours. Pour assurer ce transfert, des commissions administratives spéciales se sont réunies chaque année depuis 1999.

415. Or, il est maintenant dit – mais non expliqué – que ce tableau annexe de 1998 n'aurait tout simplement jamais existé. Cette information est très inquiétante puisque ce tableau annexe est inscrit dans la loi et que s'il n'a jamais existé, alors la loi n'a pas été appliquée, voire bafouée ou transgressée par les représentants de l'Etat. Les politiques hexagonaux, de droite comme de gauche, ne s'en sont pas, jusqu'à maintenant, inquiétés, et ce, alors même que le Sénat et l'Assemblée Nationale se sont réunis à Versailles le 19 février 2007 pour régler le litige de l'époque sur le corps électoral (glissant ou figé) et se sont expressément référés à ce tableau pour dire qu'il servirait de repère. Les 869 parlementaires de la République auraient donc adopté à une large majorité un tableau qui n'existait pas. Pendant plus de dix ans, les commissions administratives spéciales, à défaut d'avoir entre les mains le tableau annexe de 1998, ont fait comme si toutes les personnes présentes sur le territoire avant 1998 y étaient fatalement inscrites : un raccourci plus politique que juridique, car c'est confondre « être présent » et « être inscrit ». En effet, bon nombre de personnes, bien qu'arrivées entre 1988 et 1998, ne s'étaient pas inscrites sur la liste générale des électeurs à la date du 8 novembre 1998.

416. La réponse tardive de l'Etat aux nombreuses questions de la société civile (pourquoi les responsables des commissions, n'ont pas exigé ce tableau ? Pourquoi n'a-t-il pas été dressé par l'Etat le 8 novembre 1998 ?) a consisté à donner la liste générale de février 1998, qui exclut les électeurs inscrits entre février et novembre 1998, ce qui ne fait qu'entretenir la confusion et la difficulté de compréhension des électeurs. Cette confusion est d'autant plus inquiétante qu'aux termes de l'Accord de Nouméa de 1998, la France s'engage à transférer certains pouvoirs au Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie d'ici 2018, date à laquelle un référendum devra être organisé sur le transfert des compétences régaliennes, l'accès à un statut international de pleine responsabilité et l'organisation de la citoyenneté par nationalité. Un référendum d'ores et déjà contesté du fait de la responsabilité de l'Etat dans l'absence inexplicquée du tableau annexe du 8 novembre 1998, document fondamental prévu par l'Accord de Nouméa de 1998.

417. Des comités des signataires se tiennent régulièrement pour faire le point avec l'Etat de la situation et maintenir le cap défini par l'Accord de Nouméa. Lors du dernier comité des signataires qui s'est tenu le 3 octobre 2014 à Paris sous la présidence du Premier Ministre Manuel Valls et en l'absence de l'Union Calédonienne, trois groupes de travail ont été créés autour des questions prévues pour le référendum de sortie : transfert des compétences régaliennes ; transformation de la citoyenneté en nationalité ; et, accès à un statut international

La Nouvelle-Calédonie, un pays à décoloniser

418. La Nouvelle-Calédonie, inscrite une première fois en 1946 sur la liste des territoires non autonomes des Nations unies, fut retirée en 1947 puis réinscrite en 1986. Entre 1984 et 1988, la Nouvelle-Calédonie a été secouée par une guerre civile qui divisa profondément le Pays, période communément appelée « Les Évènements ». Cette période prit fin avec la signature des accords de Matignon en 1988.

419. Aujourd'hui, 26 ans plus tard, les tensions sociales sont encore persistantes entre les différents groupes culturels qui composent la Nouvelle-Calédonie. Des pratiques discriminatoires envers le peuple autochtone kanak sont toujours à l'œuvre dans l'accès à certains lieux publics, à la formation, à l'emploi et au logement. En pratique, les inégalités sociales recourent encore trop visiblement le découpage ethnique. En 2014, la population carcérale de Nouvelle-Calédonie est majoritairement composée de jeunes Kanak. Aucune étude à ce jour n'a été menée localement pour tenter de comprendre les causes de cette surincarcération et proposer des solutions alternatives à cette situation.

Visite du Comité spécial de décolonisation des Nations unies en Nouvelle-Calédonie en 2014

420. Le 20 février 2014, le Comité spécial de décolonisation des Nations unies a décidé d'envoyer une mission de visite en Nouvelle-Calédonie. Ce Comité est spécialement chargé d'étudier la situation en ce qui concerne l'application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux du 14 décembre 1960. L'objectif de cette mission était de réunir des informations de première main sur l'application de l'Accord de Nouméa, en particulier de son paragraphe 3.2.1 et de la résolution 68/92 de l'Assemblée générale, qui prévoient que les progrès réalisés sur la voie de l'émancipation seront portés à la connaissance de l'ONU.

421. Suite à cette mission, la France a été rappelée par les Nations unies à « *poursuivre le dialogue avec la Nouvelle-Calédonie sur le processus d'autodétermination* »²¹⁹. La mission fut d'avis que la situation actuelle en Nouvelle-Calédonie était « *extrêmement fragile* ».

422. Sur les dispositions relatives au corps électoral restreint, la mission a souligné qu' « *il importe que toutes les parties impliquées [dont l'Etat français] veillent à l'application intégrale de l'Accord de Nouméa en prenant de toute urgence des mesures sincères pour pallier les lacunes actuelles, notamment en ce qui concerne les dispositions relatives au corps électoral restreint* ». Elle est par ailleurs d'avis que « *le mode de fonctionnement des commissions administratives spéciales doit être revu compte tenu des problèmes soulevés par de nombreux interlocuteurs, dont les magistrats eux-mêmes* ».

423. Sur les dispositions plus générales relatives au rééquilibrage et au transfert de compétences, la mission considère qu' « *il est essentiel pour l'avenir de la Nouvelle-Calédonie que les recommandations formulées dans le rapport de 2011 du Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones James Anaya, en particulier celles qui concernent la participation des Kanak à la vie politique et au gouvernement et les disparités sociales et économiques, soient mises en œuvre sans tarder* ». Elle note également que « *dans le contexte actuel du transfert des compétences, il est tout particulièrement important de favoriser l'éducation et la formation au plus haut niveau. Elle prie donc la Puissance administrante [l'Etat français] d'élaborer des programmes de renforcement des capacités clairs et solides afin de donner aux Néo-Calédoniens les moyens de décider de leur avenir* ». Enfin, la mission « *n'a pu rassembler d'éléments probants concernant les mesures prises pour renforcer l'inclusion et l'inscription sur les listes électorales des prisonniers qui, pour la plupart, sont de jeunes Kanak* ».

Pour une reconnaissance de la Charte du peuple Kanak

424. Tous les peuples ont le droit à disposer d'eux-mêmes aussi appelé droit à l'autodétermination. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel. En Nouvelle-Calédonie, ce droit se met en place depuis la signature des accords de Matignon en 1988 et celui de Nouméa en 1998. Cet Accord de Nouméa définit pour 20 ans, c'est-à-dire jusqu'en 2018, l'organisation politique et institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et les modalités de son émancipation.

425. Pendant toute l'année 2013, le Sénat Coutumier a engagé un énorme travail de consultation des autochtones sur leurs coutumes, leurs manières de faire et surtout leurs valeurs. Il a organisé ainsi 3 états généraux, 3 séminaires et il a rencontré plus de 1500 personnes, avec en permanence 300 personnes sur le chantier. Ce travail de grande consultation, de recensement et de réflexion a abouti à l'adoption, le 26 avril 2014, de la Charte du Peuple Kanak par l'Assemblée du Peuple Kanak. Cette charte comporte un préambule et trois chapitres sur les valeurs fondamentales de la civilisation kanak, sur les principes généraux de cette civilisation et sur l'exercice du droit à l'autodétermination.

426. Si la France constitutionnalise le statut civil coutumier, il n'en demeure pas moins qu'il est essentiel que ce travail des coutumiers soit reconnu légalement, ce qui n'est pas le cas à ce jour.

Pour le bon déroulement du transfert des compétences

427. Lors du dernier comité des signataires qui s'est tenu le 3 octobre 2014 à Paris sous la présidence du Premier Ministre Manuel VALLS et en l'absence de l'Union Calédonienne, un point a été fait sur les modalités de transfert des compétences de l'article 27 de l'Accord de Nouméa. Les compétences concernées sont l'enseignement supérieur, la communication audiovisuelle, les règles relatives à l'administration, au contrôle de légalité et au régime comptable des collectivités locales et établissements publics.

428. Ces transferts doivent se faire depuis 2009 : l'Etat a rappelé qu'en vertu de ce même article, s'il est associé à la démarche, il ne peut pas procéder de sa propre initiative au transfert de ces compétences, cette prérogative appartenant au Congrès de la Nouvelle-Calédonie. En effet, le transfert d'une compétence réclame que les 3/5^{ème} du Congrès y soient disposés. Or le rapport des forces politiques en présence – indépendantistes et loyalistes – a jusqu'ici souvent favorisé l'inertie plutôt qu'une prise en mains du processus de décolonisation.

²¹⁹Rapport de la mission de visite des Nations Unies en Nouvelle-Calédonie du 10 au 15 mars 2014 (A/AC.109/2014/20/Rev.1).

ONG et syndicats de la Plateforme DESC recommandent à la France de :

- 187. Prendre ses dispositions pour que la liste électorale pour le référendum sur la Nouvelle-Calédonie soit constituée dans la pleine transparence.
- 188. Poursuivre le dialogue avec la Nouvelle-Calédonie sur le processus d'autodétermination et respecter les recommandations du Comité spécial de décolonisation des Nations unies en Nouvelle-Calédonie.
- 189. Garantir l'effectivité et la reconnaissance de la Charte du Peuple Kanak.
- 190. Respecter de l'accord de Nouméa.
- 191. Assurer le transfert effectif des compétences de l'article 27 de l'Accord de Nouméa.
- 192. Améliorer l'information du public sur le transfert des compétences et sur ses droits.

La promotion des droits des femmes en Outre-Mer

429. En 2008, le Comité DESC recommandait à la France dans ses observations finales « *de prendre toutes les mesures nécessaires – y compris si besoin des mesures spéciales temporaires – pour promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes, améliorer le taux d'emploi des femmes, réduire les écarts de salaire entre les hommes et les femmes et augmenter le pourcentage de femmes occupant des postes de responsabilité, tant dans le secteur public que dans le secteur privé* »²²⁰. Malgré cette recommandation l'Etat français continue à ne pas prendre les mesures nécessaires.

430. En Nouvelle-Calédonie, le droit des femmes est une compétence transversale qui relève du gouvernement, des provinces et des communes. Si les pays francophones du Pacifique font l'objet d'une attention croissante, il est à constater que les collectivités locales du Pacifique sont assimilées à la France et ne peuvent bénéficier en ce sens de certaines aides.

431. Par ailleurs, l'Observatoire de la Condition féminine (OCF) créé en 2006 a été en sommeil jusqu'en 2013. Malgré cette période de sommeil, un rapport d'activité sur la période 2009-2012 a été rédigé et a souligné la nécessité de faire de cette structure, une structure autonome. De plus, la ministre en charge de la culture, de la citoyenneté et de la condition féminine a confié à la chargée de mission de l'OCF la mission d'étudier la restructuration de l'OCF. Le rapport rendu à cette fin a souligné la nécessité pour cette structure de devenir autonome afin de pouvoir pleinement exercer ses missions, ce qui, aujourd'hui, reste difficile du fait du manque d'indépendance, de moyens et de lisibilité de l'OCF.

432. Enfin, si l'initiative du gouvernement de rendre accessible les droits fondamentaux des femmes, au travers de la rédaction d'un guide éducatif est à saluer, il est à noter une méconnaissance des droits des femmes ainsi qu'une difficulté à les faire valoir. Cette problématique est accentuée avec la coexistence de différents statuts juridiques, comme le souligne le rapport sur la mise en œuvre de la CEDEF en Nouvelle-Calédonie remis en septembre 2013 : « *On relève le taux élevé de violences à l'égard des femmes, la faible représentation des femmes aux postes de décision tant dans le secteur public que privé, des discriminations salariales, le difficile accès à la formation, à l'emploi et aux services de santé pour les femmes des zones rurales, la lente évolution du droit des femmes autochtones au niveau coutumier, l'absence totale de prise en compte de la problématique hommes-femmes dans certaines politiques institutionnelles, et un fort ancrage des rôles stéréotypés des hommes et des femmes* »²²¹.

ONG et syndicats de la Plateforme DESC recommandent à la France de :

- 193. Prendre en compte des problématiques francophones dans le Pacifique.
- 194. Assurer l'indépendance de l'Observatoire de la Condition féminine et une augmentation de ses moyens».
- 195. Garantir une accessibilité et connaissance des droits fondamentaux des femmes.

²²⁰ CODESC, Examen des rapports présentés par les Etats parties, E/C.12/FRA/CO/3, France, 2008

²²¹ Rapport d'évaluation sur l'application des lois sur la parité en Nouvelle-Calédonie, 2007. Rolande TOURTE-TROLUE.

Un arsenal législatif contre les violences familiales moins protecteur qu'en France

433. En 2008, le Comité DESC recommandait la France « *d'adopter un texte de loi érigeant en infraction les actes de violence familiale. Il lui recommande également d'intensifier ses efforts pour mieux sensibiliser la population à la gravité de cette infraction et faire connaître les mécanismes à la disposition des victimes de violence familiale, en particulier en adaptant ses campagnes d'information à l'intention des groupes de femmes les plus vulnérables, notamment celles originaires de certains pays non européens et celles ayant un faible niveau d'instruction* »²²².

434. Cependant, certaines mesures législatives adoptées en la matière ne s'appliquent pas de facto en Nouvelle-Calédonie du fait du principe de spécialité législative. De plus, les lois métropolitaines ne prennent pas en compte ces spécificités locales, ce qui aboutit à l'inapplication de certains dispositifs protecteurs tels que de l'ordonnance de protection des victimes de violences de statut civil coutumier.

ONG et syndicats de la Plateforme DESC recommandent à la France de :

196. Mener une étude d'impact sur l'arsenal législatif luttant contre les violences familiales.
197. S'assurer que la loi prenne en compte les spécificités locales pour améliorer la prise en charge des victimes.

Une politique d'éducation en Nouvelle-Calédonie, creuset des discriminations

435. Lors de son dernier examen, le Comité DESC recommandait à la France « *d'adopter toutes les mesures voulues pour réduire les importantes disparités en matière de réussite scolaire entre les élèves français et ceux qui appartiennent à des minorités raciales, ethniques ou nationales, notamment en étoffant l'offre de cours de langue française pour les élèves qui n'ont pas les compétences linguistiques suffisantes en français et en évitant la surreprésentation des élèves issus des minorités dans les classes pour les élèves en difficulté* »²²³. Il lui recommandait en outre « *de réaliser de nouvelles études sur la corrélation entre échec scolaire et environnement social, en vue d'élaborer des stratégies efficaces visant à réduire les taux disproportionnés d'abandon scolaire chez les élèves issus des minorités* ».

436. Les priorités françaises en termes d'éducation s'articulent autour de deux axes : assurer l'accès à l'éducation obligatoire et gratuite, et insérer efficacement les populations vulnérables et défavorisées dans les structures d'enseignement. Pour autant, ses priorités ne prennent pas en compte la spécificité calédonienne inscrite dans l'accord de Nouméa qui prévoit :

- Le transfert de compétences à la Nouvelle-Calédonie dans les domaines de : l'enseignement primaire public ; l'enseignement secondaire, sous réserve de la possibilité pour les assemblées de province de les adapter aux spécificités locales ; et, l'enseignement supérieur.
- Un programme spécifique aux enseignements secondaire, supérieur, et professionnel qui tendra à rééquilibrage et à l'accession des Kanak aux responsabilités dans tous les secteurs d'activités.

La politique d'éducation en Nouvelle-Calédonie, creuset des discriminations

437. L'école est une des premières loges de destin commun où tous les enfants de diverses cultures se côtoient au quotidien. Mais l'histoire coloniale et la mondialisation ont laissé leurs empreintes. Elles ont fait de l'école le creuset de discriminations sociales mais aussi culturelles. Ces discriminations contribuent encore fortement à entretenir l'échec scolaire des enfants kanak, majoritaire mais vulnérable et défavorisée dans les structures de l'enseignement.

438. Malgré les nouvelles réformes mises en place par l'Accord de Nouméa et le progrès d'adaptation des programmes scolaires, l'école d'aujourd'hui reste encore très fortement calquée sur le modèle occidental. L'école véhicule prioritairement une seule culture et ne prend pas assez en compte les diversités culturelles des enfants Kanak. Il en résulte que la population autochtone du territoire doit dans tous les domaines constamment s'adapter à des modèles occidentaux qui se veulent universels. L'élève, l'enfant, est alors obligé de remettre en question ses fondamentaux culturels. Selon une étude de l'INSEE (2009)²²⁴, 2/3 des non-Kanak ont un emploi, contre 45% des Kanak dont 39% occupent un emploi de catégorie « ouvrier ». Cette situation sociale est liée à la marginalisation des Kanak dans le

²²² CODESC, Examen des rapports présentés par les Etats parties, E/C.12/FRA/CO/3, France, 2008

²²³ Ibid

²²⁴ Catherine RIS, 2009, « Les inégalités ethniques dans l'accès à l'emploi en Nouvelle Calédonie », Larje, Université de la Nouvelle-Calédonie.

système éducatif. En effet, 3% des Kanak sont des diplômés de l'enseignement supérieur contre 23% des non-Kanak. 40% des Kanak sont sans diplôme, soit 2% fois plus que les non-Kanak.

ONG et syndicats de la Plateforme DESC recommandent à la France de :

198. Engager une réelle politique volontariste sur la prise en compte de l'environnement social et culturel des Territoires d'outre-mer (Calédonie) et leur traduction dans le système éducatif.
199. Créer des outils coercitifs internationaux (ONU, ...) pour contrôler l'application de la déclaration des droits des peuples autochtones des Nations unies, ratifiée par la France (droit de formation et de réussite pour tous).
200. Créer un observatoire des inégalités en Nouvelle-Calédonie, qui travaillerait notamment sur les inégalités « enseignement/formation ».

Les questions de la reconnaissance officielle des langues régionales et de leur valorisation

439. Bien que dans son examen de 2008 le Comité DESC renouvelait « sa recommandation qu'il avait faite dans ses précédentes observations finales tendant à ce que l'État partie intensifie ses efforts pour préserver et promouvoir les langues et patrimoines culturels régionaux et minoritaires, notamment en veillant à ce que des ressources financières et humaines suffisantes soient allouées à l'enseignement des langues et cultures régionales et minoritaires dans les écoles publiques et à la diffusion de programmes de télévision et de radio dans ces langues », aucune amélioration dans ce sens n'a été faite en Nouvelle-Calédonie.

440. Comme pour le droit des femmes, la valorisation des langues régionales est une compétence transversale qui relève de l'Etat, de la Nouvelle-Calédonie et des provinces. Ainsi, contrairement à la métropole, en Nouvelle-Calédonie du fait de cette spécialité législative, le bilinguisme n'est pas autorisé dans les actes officiels qui restent de compétence Etat. Quant aux actes coutumiers de la compétence de la Nouvelle-Calédonie il est à regretter que le bilinguisme ne soit pas non plus utilisé.

441. Par ailleurs, bien que l'accord de Nouméa indique que les langues kanak sont, avec le français, des langues d'enseignement et de culture en Nouvelle-Calédonie, aucun enseignement en ces langues n'est effectué. L'Etat se targue que 13 langues kanak sont enseignées sur les 29 langues existantes, toutefois, par exemple, en province Sud, moins de 20% des élèves de maternelle ont la possibilité de recevoir un enseignement en langue vernaculaire en maternelle.

442. De plus, aucun enseignement des langues régionales et des langues d'origine des régions et territoires d'Outre-Mer n'est délivré dans le primaire (cela relève de la compétence de la Nouvelle-Calédonie). Et, aucune langue supplémentaire n'est venue, depuis 1992, s'ajouter aux 4 langues qui peuvent être présentées au baccalauréat concernant le secondaire. Par ailleurs, le statut des enseignants reste précaire dans le public avec un renouvellement annuel des contrats. Alors que les langues sont enseignées au lycée depuis plus de 25 ans, aucun CAPES (Certificat d'aptitude au professorat du second degré) n'existe.

443. Enfin, si une part du temps d'antenne est consacrée aux cultures régionales sur Réseau France outre-mer (RFO) télévision, strictement aucune émission en langue kanak n'est diffusée.

ONG et syndicats de la Plateforme DESC recommandent à la France de :

201. Utiliser le bilinguisme dans les actes officiels et notamment pour les actes de compétence Nouvelle-Calédonie (actes coutumiers).
202. Produire et diffuser des émissions en langues kanak.
203. Assurer l'enseignement effectif des langues régionales dans le primaire et le secondaire.
204. Mettre en place et la valorisation des formations des enseignants.

SITUATION DES PERSONNES PRIVEES DE LIBERTE

Des situations contraires aux droits et à la dignité des détenus

444. Au titre de ses obligations relatives au PIDESC, la France est tenue de respecter, protéger et mettre en œuvre les DESC des personnes privées de libertés au même titre que toute autre personne sur son territoire. Pourtant, aussi bien les droits que la dignité des détenus ne sont pas respectés.

Suicides en prison : une politique centrée sur l'empêchement du passage à l'acte plutôt que la réponse aux facteurs

445. En 2008, le Comité DESC s'était inquiété de la prévalence du suicide chez les « *personnes appartenant aux groupes particulièrement vulnérables* », parmi lesquels « *les détenus* », et avait encouragé l'État français à mettre l'accent sur l'analyse des « *raisons à l'origine des suicides, de manière à élaborer des stratégies efficaces visant à [les] prévenir* » (recommandation §48). Dans sa réponse, le Gouvernement évoque la mise en œuvre d'un programme national d'actions 2011-2014 axé sur le développement de la prévention et l'amélioration de la prise en charge des personnes en risque suicidaire et de leur entourage. Cependant, en prison, la politique reste centrée sur l'empêchement du passage à l'acte, plutôt que l'amélioration de la prise en charge et la réponse aux facteurs de sursuicidité.

446. Le plan de lutte contre le suicide en prison établi en 2009 et poursuivi depuis cible en effet une large part de ses actions sur des mesures d'empêchement :

- La « surveillance renforcée », consistant en la multiplication des rondes de contrôle en cellule particulièrement la nuit (parfois toutes les heures, avec allumage de la lumière) pour vérifier que la personne est toujours en vie. Elle est mise en œuvre dans près de deux tiers des cas lorsque l'administration considère qu'il y a un risque suicidaire.
- La « dotation de protection d'urgence », qui consiste à retirer à la personne ses « *effets personnels* » pour « *éviter tout passage à l'acte éminent* » et les remplacer par des « *vêtements en papier déchirables (pyjamas, gant et serviette de toilette)* » et une « *couverture indéchirable* »²²⁵. Selon les premiers bilans, elle est utilisée 500 fois par an en moyenne, le plus souvent au sein du quartier disciplinaire (71% des cas), pour des durées de 14h à 66h45, en cas de « *risque de réitération en cas de tentative de suicide très récente* », « *intention suicidaire clairement évoquée ou scénarisée* », mais aussi de « *troubles du comportements de nature à mettre en danger la personne (destruction de cellule ou incendie volontaire, état très agité, imprévisible)* »²²⁶.
- Le placement en « cellule de protection d'urgence », qui consiste à affecter, hors prescription médicale (en principe pour une durée maximale de 24 heures) la personne en cellule « *lisse* », sans « *point d'accroche* », où la fenêtre ne peut être ouverte, et où le mobilier est « scellé » au sol, lorsque « *son état apparaît incompatible, en raison d'un risque suicidaire important ou lors d'une crise suicidaire aiguë, avec un maintien en cellule ordinaire* ». Le placement dans cette cellule « *entraîne automatiquement le retrait des habits personnels du détenu* »²²⁷ qui se voit remettre une dotation de protection d'urgence. Dans certains cas, les cellules sont en outre équipées de caméras de vidéosurveillance qui peuvent filmer la personne en continu. 89 établissements pénitentiaires sont aujourd'hui dotés de ce dispositif qui a vocation à être généralisé.

447. Autant de mesures largement décriées par les médecins en milieu pénitentiaires qui dénoncent une approche éloignée de celle de la santé publique, qui ne fait « *qu'aggraver des états psychiques précaires* »²²⁸ ; ceux-ci invitant plutôt à accroître les moyens pour l'amélioration de la prise en charge médico-psychologique et des conditions de vie des détenus. Une position en phase avec celle de la CNCDH qui, depuis 2004, invite le Gouvernement à s'intéresser aux facteurs et à mettre en place une politique de prévention qui s'appuie prioritairement « *sur le rapprochement des conditions d'existence en prison de celles du milieu libre, seule façon de permettre aux personnes détenues les plus fragiles de limiter leur sentiment d'exclusion ou de disqualification et de maintenir une certaine maîtrise du cours de leur vie* ». Ceci impliquerait aussi d'engager une réflexion sur la politique disciplinaire en prison et de substituer au quartier disciplinaire, où le taux de suicide est environ 7 sept fois supérieur à celui observée

²²⁵ Plan d'actions 2009 relatif à la prévention du suicide des personnes détenues, 15 juin 2009.

²²⁶ DAP, bilan du plan d'actions du 15 juin 2009, 8 août 2011.

²²⁷ Plan d'actions 2009, *op.cit.*

²²⁸ Dr. Michel David, *La psychiatrie en milieu pénitentiaire : Une psychiatrie à part entière ou une psychiatrie entièrement à part ?*, 2013.

en détention normale (d'ores et déjà sept fois plus important qu'en milieu libre) « *d'autres formes de sanction, comme le confinement en cellule individuelle* »²²⁹. Cependant, aucune mesure en ce sens n'a été prise.

448. Au lieu de développer largement le recours à d'autres modes de régulation des conflits, comme la médiation, et de substituer au quartier disciplinaire le confinement, les pouvoirs publics se sont contentés de prévoir dans leur plan l'accès à la radio durant le placement au quartier disciplinaire (qui peut atteindre 30 jours alors que le Comité de prévention de la torture rattaché au Conseil de l'Europe recommande qu'une telle sanction ne puisse excéder 14 jours²³⁰). Ainsi que la possibilité de téléphoner à ses proches une fois semaine « *pour atténuer le sentiment d'isolement* »²³¹. Et parallèlement, ils ont prévu la remise de pyjamas en papier pour pouvoir maintenir les personnes détenues en crise suicidaire au quartier disciplinaire... alors qu'en mai 1996, un rapport sur la prévention du suicide en milieu pénitentiaire soulignait que « *la pratique consistant à déshabiller un détenu, même en lui laissant des sous-vêtements en fibres non tissées fournis par l'administration* » peut être « *perçue comme une humiliation susceptible de renforcer l'état anxieux* » et « *doit être prohibée* »²³². En 2009, 18 suicides sur 115 en détention ont eu lieu au quartier disciplinaire (15,7%). En 2013, 17 sur 63 (17,5%).

Surpopulation chronique : des conditions de détention attentatoires à la dignité

449. Les gouvernements successifs n'ayant pas mis les moyens nécessaires pour développer les aménagements de peine (exécutés en milieu libre et accessibles en cas de peine d'emprisonnement ou reliquat de moins de deux ans) et les alternatives à l'incarcération, les conditions matérielles de détention sont en outre restées déplorables; taux de sur-occupation de 135,5% en maisons d'arrêt au 1^{er} janvier 2009 (43 680 personnes détenues pour 32 240 places); 134,5 % au 1^{er} janvier 2014 (45 580 personnes détenues pour 33 878 places). Des détenus peuvent être contraints de cohabiter à trois dans des cellules individuelles de 9m², à six dans des cellules prévues pour quatre, avec l'ajout de matelas au sol ou de lits superposés... Contraints de vivre comme des « *animaux dans un poulailler* », sans cesse sur le qui-vive : « *aucune intimité n'est possible, il faut tout surveiller, sans cesse dire non* », écrivait à l'Observatoire international des prisons -section française une personne détenue en janvier 2013. Une situation, contraire au respect de la dignité, n'est pas prête de prendre fin, le Gouvernement. Or, si toutes les personnes détenues exécutant ne serait-ce qu'une peine de moins d'un an (22 213 au 1^{er} janvier 2014) bénéficiaient d'une mesure d'aménagement de peine (placement à l'extérieur ou sous surveillance électronique, libération conditionnelle), il n'y aurait plus de surpopulation et l'encellulement individuel serait un objectif atteint.

450. Le choix des gouvernements de concentrer les moyens sur l'accroissement du parc carcéral (2,7 milliards d'euros depuis 2006) – qui n'a pas enrayeré la surpopulation faute d'action sur la politique pénale – s'est également traduit par l'absence de développement des activités en détention, pourtant essentielles à la préservation de l'équilibre psychique. Or, celles-ci ne sont actuellement que d'1h30 par jour en moyenne²³³. Les nouveaux établissements issus de ces programmes immobiliers ont en outre été conçus suivant un axe sécuritaire, où il s'agit de limiter au maximum les contacts directs entre personnes détenues et personnels pénitentiaires. Aboutissant à un univers complètement déshumanisant (caméras de surveillance, vitres sans tain, logiciels qui gèrent la vie en détention, etc.) dénoncé notamment par le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL), évoquant des « *prisons immenses, inhumaines, nids de violences, que les détenus comme les surveillants veulent quitter* ». « *Entre les anciens et les nouveaux établissements, c'est le choix entre la crasse et l'isolement* »²³⁴ souligne-t-il. « *On est en train de déconstruire cette relation personnelle qui est toujours indispensable* »²³⁵.

²²⁹ CNCDH, Étude sur les droits de l'Homme dans la prison, mars 2004.

²³⁰ CPT, 21ème rapport général d'activités, 10 novembre 2011.

²³¹ Plan d'actions 2009, *op.cit.*

²³² DAP, rapport sur la prévention du suicide en milieu pénitentiaire, 1996.

²³³ DAP, présentation du budget 2015, octobre 2014. Une augmentation des crédits est toutefois prévue pour atteindre 3h30 d'activités journalières en moyenne en 2017.

²³⁴ CGLPL in *l'Express*, 21 avril 2013.

²³⁵ CGLPL in *Le Monde*, 13 juin 2014.

ONG et syndicats de la Plateforme DESC recommandent à la France de :

205. Prendre des mesures concrètes pour développer les aménagements de peine et alternatives à l'incarcération.
206. Améliorer les conditions de détention et mettre en œuvre une politique de lutte contre le suicide en prison axée sur la prévention et la réponse aux facteurs de sursuicidité plutôt que l'empêchement du passage à l'acte.

Travail en prison : des conditions non conformes à la convention n°29 sur le travail forcé de l'OIT

451. Ratifiée par la France en 1937, la convention n°29 de l'OIT sur le travail forcé n'interdit pas de contraindre un individu ou de l'inciter fortement à l'accomplissement d'un travail « *comme conséquence d'une condamnation prononcée par une décision judiciaire* ». A la condition toutefois que « *ledit individu ne soit pas concédé ou mis à la disposition de particuliers, compagnies ou personnes morales privées* » (article 2). La limite tient à la prise en compte de la situation de particulière vulnérabilité des personnes incarcérées soumises à la double influence de l'administration pénitentiaire et des entreprises privées. « *Contrairement au travailleur libre* », le « *prisonnier n'a pas voix au chapitre* » souligne l'institution. « *Au lieu de choisir son travail, il doit exécuter celui qui lui a été assigné* ». « *L'entrepreneur et son personnel s'interposent entre les employés de l'administration pénitentiaire et le prisonnier* ». Ils « *défendent leurs intérêts économiques* » et, « *dans cette lutte* », toute « *œuvre éducative est fortement compromise* »²³⁶.

452. A la lumière de ce texte, l'OIT a maintes fois rappelé que l'utilisation du travail pénitentiaire par des opérateurs privés, en tant qu'organismes ou bénéficiaires du produit de ce travail, « *n'est compatible avec la convention que dans le cadre d'une relation de travail libre* »²³⁷, ce qui signifie qu'un refus de travailler ne devrait entraîner aucune pression ou conséquence sur les conditions d'exécution de la peine (sanction, perte d'un droit ou d'un avantage, moindre réduction de peine, etc.). Le travail carcéral devrait également offrir des garanties similaires à celles de travailleurs libres en matière de rémunération, protection sociale, sécurité et santé au travail, ce qui « *semble difficile, voire impossible* », pour l'OIT, « *en l'absence d'un contrat de travail et en dehors du champ d'application du droit du travail* »²³⁸. En ce sens, la commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations de l'institution (CEACR) a prié le gouvernement français, à diverses reprises, de prendre les mesures nécessaires pour séparer la situation des travailleurs détenus « *de leur situation en prison, notamment en ce qui concerne la discipline du travail et l'appréciation des gages de réinsertion et de bonne conduite, pour les mettre au bénéfice d'un contrat de travail et de la pleine application du droit du travail* »²³⁹.

453. Cependant, aucune mesure n'a été prise. Le travail en prison reste intrinsèquement lié à l'état de détention, bien qu'il soit organisé par des prestataires privés dans près de la moitié du parc carcéral, et que 43 % des effectifs de détenus travailleurs (environ 7 540 environ 17 400) soient mis à disposition d'entreprises concessionnaires. Le fait de travailler ou non continue d'avoir une incidence sur la durée de détention. Les « *activités de travail* » étant particulièrement prises en compte « *pour l'appréciation des gages de réinsertion et de bonne conduite des condamnés* » (article 717-3 du Code de procédure pénale) essentiels à l'octroi de réductions de peine ou de mesures de libération anticipée (libération conditionnelle, placement à l'extérieur, sous surveillance électronique, etc.). Ce qui est, pour l'OIT, de nature à vicier le consentement. Par ailleurs, le travail continue de s'exercer dans des conditions exorbitantes du droit commun. Comme l'a souligné le CGLPL, le travail en prison a « *des relents du XIX^{ème} siècle* »²⁴⁰. Les personnes incarcérées sont privées de contrat de travail et de la plupart des droits afférents. Elles ne peuvent prétendre à des indemnités compensatoires en cas d'arrêt maladie ou d'accident du travail. Elles n'ont pas le droit à l'assurance chômage, ni à la retraite complémentaire. Elles sont exclues de dispositifs de protection de la santé des travailleurs, comme l'accès à la médecine du travail ou la visite médicale d'embauche. Elles ne peuvent même pas écrire de manière confidentielle à l'inspection du travail, qui n'a en prison que des compétences limitées (uniquement les questions

²³⁶ OIT, Mémoire sur le travail pénitentiaire, Revue internationale du travail, vol.XXV, 1932.

²³⁷ OIT, *Abolition du travail forcé*, Étude d'ensemble, 1979 et 2007.

²³⁸ OIT, *Rapport général de la commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations*, 2001.

²³⁹ CEACR, Observations individuelles concernant la convention n°29 sur le travail forcé adressée à la France, 1996. Mais aussi : 1995, 2002, 2003, 2007, 2009.

²⁴⁰ Le Monde, 22 février 2012.

d'hygiène et de sécurité), ni se prévaloir des droits syndicaux ou des règles encadrant les procédures de licenciement.

454. Elles ne peuvent non plus prétendre au salaire minimum prévu en milieu libre (SMIC). En application de la loi pénitentiaire de 2009, elles doivent en principe percevoir une rémunération oscillant entre 20% (1,91€ en 2014) et 33 % (3,14€) pour les travaux d'entretien et de fonctionnement courant de l'établissement et 45 % (4,29 €) pour les travaux de production pour le compte d'entreprises. Cependant, ce principe n'est pas même respecté. Pour les travaux d'entretien, c'est un forfait journalier compris entre 8,11€ et 15,75€, pour parfois 7 heures de travail, qui est appliqué. Soit entre 1,15€ et 2,25€ de l'heure. Quant aux travaux en ateliers de production, ou en cellule (par exemple assemblage de bocaux dans des cellules de 10 m² occupées par deux personnes), c'est le paiement à la pièce qui prévaut. Le taux horaire ne sert que de référence pour déterminer une cadence de production, que le plus souvent les personnes détenues ne peuvent pas tenir. Ce qui aboutit à des rémunérations bien inférieures aux taux prévus (par exemple, en février 2014, une personne a été payée 75,86€ pour 58 heures de travail, soit 1,51€ de l'heure au lieu de 4,29€). Ou à des conditions de travail inacceptables. « *Souvent les personnes détenues restent toute la journée dans leur cellule, faisant l'impasse sur l'ensemble des autres activités, et travaillent même le soir, après le dîner, et éventuellement la nuit, comme il a été vu, pour atteindre l'objectif fixé par le concessionnaire* » note le CGLPL²⁴¹.

455. Par ailleurs, bien que les « *actes d'engagement* » (ersatz de contrat de travail) soient censés garantir des « *horaires de travail* » proches « *de celles des activités professionnelles extérieures* »²⁴², 6 heures par jour du lundi au vendredi, les personnes détenues affectées en production n'ont, en réalité, « *aucune garantie d'une activité journalière* ». Certains établissements ayant notamment pour « *pratique de classer plus de personnes que de postes de travail* ». Les personnes classées en surnombre « *servent de variables d'ajustement aux aléas d'effectifs et de production* ». Elles « *apprennent qu'elles sont appelées pour travailler le plus souvent la veille pour le lendemain voire encore moins longtemps à l'avance* »²⁴³. Il peut leur être demandé de se tenir prêtes tous les matins, sans savoir si elles seront appelées. Ce système les plongeant dans une grande précarité. Elles n'ont aucune prévisibilité sur leur emploi du temps, ni garantie de salaire; leur rémunération pouvant être divisées par deux, trois, voire quatre d'un mois sur l'autre.

456. Avec ce système, les personnes détenues ne disposent pas de moyens convenables d'existence leur permettant de faire face aux diverses charges qui pèsent elles (besoins de première nécessité, charges de famille, frais de défense, indemnisation de victimes, préparation de la sortie, etc.) : les rémunérations ne dépassent pas en moyenne 345€ par mois alors qu'il faut au minimum 200€ par mois pour répondre à certaines dépenses premières : achat d'unités téléphoniques pour maintenir un contact avec l'extérieur, location de télé, achat de produits d'hygiène et de nettoyage, acquisition de produits alimentaires, location de frigo, etc. Elles sont en outre placées dans une position d'extrême vulnérabilité par rapport à l'administration pénitentiaire et aux entreprises concessionnaires, toute protestation relative aux conditions de travail pouvant être sanctionnée par la perte de l'emploi. Si bien que ce qui domine lorsqu'elles « *sortent de prison et qu'ils parlent de leur travail en prison, c'est la révolte* » souligne une responsable de Pôle Emploi spécialisée dans l'accompagnement des sortants de prison. « *Ils ont l'impression d'avoir été exploités. Leur vision du travail serait meilleure s'ils étaient davantage respectés et mieux mis en valeur.* »²⁴⁴.

ONG et syndicats de la Plateforme DESC recommandent à la France de :

207. Se conformer à la convention n°29 sur l'interdiction du travail forcé et d'engager des réformes pour que les personnes détenues qui travaillent disposent des garanties similaires à celles des travailleurs libres en matière de rémunération, protection sociale, sécurité et santé au travail.

²⁴¹ CGLPL, rapport d'activité 2011.

²⁴² Articles 33 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 et D.433 du Code de procédure pénale.

²⁴³ CGLPL, *op.cit.* 2011.

²⁴⁴ In G. Rambaud, *Le travail en prison, enquête sur le business carcéral*, Autrement.

CONCLUSION – DROITS ENVIRONNEMENTAUX

Reconnaissance officielle de principes et des droits, mais des politiques incohérentes pour y répondre

459. Bien qu'ayant adopté une Charte de l'environnement adossée à sa constitution et étant signataires de textes internationaux en faveur du droit à un environnement sain, la France ne respecte pas pleinement ses engagements, y compris le point b) de l'article 12 du PIDESC : « *Les mesures que les Etats parties au présent Pacte prendront en vue d'assurer le plein exercice de ce droit devront comprendre les mesures nécessaires pour assurer b) L'amélioration de tous les aspects de l'hygiène du milieu et de l'hygiène industrielle* ».

460. Le droit à un environnement sain, reconnu par différents textes internationaux²⁴⁵, est directement lié à l'exercice et à la justiciabilité des différents DESC. Un environnement pollué, une biodiversité appauvrie, le réchauffement climatique et l'augmentation des catastrophes naturelles affectent l'ensemble des droits économiques sociaux et culturels, particulièrement le droit à la santé, à l'alimentation et au logement – notamment des personnes les plus précarisées – mais aussi les droits civils et politiques qui leur sont interdépendants.

461. Avec la Charte de l'environnement adoptée en 2004, la France a constitutionnalisé le droit à un environnement sain : « *Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* »²⁴⁶. Cependant, alors même que les maladies chroniques augmentent et que, selon le Centre International de Recherche sur le Cancer, la France est le premier pays au monde pour l'incidence des cancers hormono-dépendants²⁴⁷, la France ne développe pas en matière de santé environnementale et de prévention une politique cohérente et assortie de moyens significatifs. De même, la France, pourtant pilote dans la mise en place d'une obligation de déclaration annuelle des nanomatériaux par les entreprises, ne prévoit pas de contrôle ni de limite à la dissémination des nanoparticules dans les produits de consommation courante (alimentation, hygiène, habillements, jouets, etc.) et aucune disposition ne vient protéger les salariés en contact avec ces particules, malgré le rapport alarmant de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail de 2014²⁴⁸.

462. Par ailleurs, le principe de précaution, reconnu à l'article 5 de la Charte de l'environnement et dans le droit communautaire²⁴⁹, est régulièrement remis en cause par des propositions de lois à l'initiative de parlementaires²⁵⁰ qui voudraient lui substituer un « principe d'innovation » sans aucun fondement juridique. De plus, si la loi du 16 avril 2013 reconnaît l'indépendance de l'expertise en matière de santé et d'environnement et la protection des lanceurs d'alerte, le fait que les salariés doivent passer par la voie hiérarchique pour effectuer une saisine de la Haute autorité de l'alerte introduit un élément dissuasif.

463. Également, la France contrevient depuis des décennies à certains engagements européens (Directives Nitrate²⁵¹, Eau, Natura 2000²⁵² ...) et se voit infliger des amendes et des condamnations par la Cour de justice européenne. L'eau potable n'est plus garantie sur une partie du territoire, ce qui contrevient au droit à la santé. Les dépassements des valeurs limites européennes pour les particules fines et dioxyde d'azote sont fréquents. La France est le 3^{ème} consommateur de pesticides au monde et contrevient à ses propres décisions (non-respect du Plan Ecophyto de réduction de l'utilisation des

²⁴⁵ Programmes d'action des Conférences internationales sur l'environnement et le développement durable, Charte européenne des droits fondamentaux, Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, qui élève les droits environnementaux au même niveau que les autres droits humains normatifs.

²⁴⁶ Article 1 de la Charte de l'environnement, 2004. <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/charte-de-l-environnement-de-2004.5078.html>

²⁴⁷ Ces cancers sont notamment liés aux perturbateurs endocriniens, dont certains pesticides font partie.

²⁴⁸ <http://www.adequations.org/spip.php?article2133> ; <https://www.anses.fr/sites/default/files/documents/AP2012sa0273Ra.pdf>

²⁴⁹ Traité de Maastricht, article 130-R, devenu l'article 174 du traité d'Amsterdam, **article 191 du Traité sur le fonctionnement** de l'Union européenne **visant à** « garantir un niveau élevé de protection de l'environnement grâce des prises de décision préventives en cas de risque ».

²⁵⁰ <http://www.adequations.org/spip.php?article2053>

²⁵¹ Dernière condamnation le 4 septembre 2014, après celle du 13 juin 2013.

²⁵² Trois condamnations en 10 ans pour droit interne non conforme aux dispositions Natura 2000 notamment en ce qui concerne l'évaluation des projets.

produits phytosanitaires décidé par les lois Grenelle de l'environnement²⁵³), ce qui entraîne des risques sanitaires pour les agriculteurs et la population en général (plus de 50 % des fruits et légumes en culture conventionnelle contiennent des résidus de pesticides)²⁵⁴.

464. Enfin, des projets d'infrastructures inadaptées, polluantes, élaborés sans réelle concertation avec les populations locales et impliquant des conflits d'intérêts²⁵⁵ engendrent de multiples conflits (aéroport de Notre Dame des Landes, barrage de Sivens, Center Park en Isère, tunnel sous le Mont Blanc, ferme-usine « des mille vaches » (cf. points 102 et 103 sur le droit à l'alimentation) lignes à haute tension, implantation et expansion de supermarchés...). Ces conflits sont de plus en plus caractérisés par des affrontements et des violences policières – qui ont conduit à la mort d'un militant environnemental pacifique à Sivens le 27 octobre 2014 à cause de l'utilisation disproportionnée de grenades offensives. Il en est de même avec les activités à l'étranger de grandes entreprises publiques ou soutenues par des subventions qui conduisent à la violation des droits environnementaux des populations²⁵⁶.

ONG et syndicats de la Plateforme DESC recommandent à la France de :

208. Assurer une cohérence des politiques économiques, sociales, environnementales en prenant en compte systématiquement le lien entre les inégalités économiques et sociales et les inégalités environnementales (telles que expositions au bruit, pollution, habitat dégradé, alimentation de mauvaise qualité, risques industriels...).
209. Garantir une réelle démocratie environnementale, condition pour l'exercice des droits économiques et sociaux : accès effectif à l'information, processus équitables de concertation publique, notamment en ce qui concerne les enquêtes d'utilité publique, les évaluations environnementales et les préventions et sanctions des conflits d'intérêts.
210. Assurer que le processus en cours de « simplification du droit de l'environnement » ne conduise pas à son affaiblissement et son assujettissement au ministère de l'Economie et des Finances, notamment via les volets du projet de loi « Macron » pour la croissance et l'activité visant à simplifier les démarches d'autorisation pour la construction de projets industriels ou d'urbanisme et le régime de l'évaluation environnementale, et à diminuer la consultation publique (art. 28).
211. Rassembler les récentes dispositions pour le droit et le statut des lanceurs d'alerte dans une loi complète apportant notamment une définition claire du lancement d'alerte et des moyens pour leur protection et pour la réparation des dommages
212. Rendre possible l'action de groupe (*class action*) pour les dommages environnementaux de masse et donner les moyens aux associations d'agir en justice, face à la faiblesse de la loi Consommation du 17 mars 2014 dans ce domaine
213. Intégrer un objectif d'un « environnement non toxique » dans le volet environnement santé¹ de la Loi de santé en préparation, comme cela a été évoqué par le conseil européen sur l'environnement de décembre 201.
214. Abroger l'instruction n°2010-424 de la Direction générale de la santé qui tolère des niveaux de pesticides à la valeur de toxicité maximum dans l'eau du robinet et revenir à la situation antérieure à 2010 où les niveaux tolérés étaient cinq fois moins importants.
215. Réaffirmer le principe de précaution et le mettre en œuvre pour les nano particules manufacturées comme cela est le cas pour les OGM.
216. Créer et financer une instance de veille environnementale pour collecter les données de pollution et d'exposition et développer la recherche sur le lien santé environnement, y compris au niveau territorial.
217. Renforcer les dispositions concernant la responsabilité environnementale des entreprises et de leurs filiales et sous-traitants à l'étranger.

²⁵³ Le plan Ecophyto prévoyait une réduction de 50% entre 2008 et 2018. Ils ont augmenté de 9,2% entre 2012 et 2013. (Rapport au premier ministre décembre 2014 <http://www.dominiquepotier.com/UserFiles/File/rapport-dpotier-pesticides-et-agro-ecologie-basse-def.pdf>)

²⁵⁴ www.generations-futures.fr/pesticides/pesticides-en-hausse

²⁵⁵ Ces projets sont recensés notamment ici : <http://www.reporterre.net/spip.php?article6215>

²⁵⁶ www.amisdelaterre.org/Veolia-Areva-et-Auchan-remportent.html ; www.prix-pinocchio.org ;

SUGGESTION DE QUESTIONS À POSER À LA FRANCE

Dans le cadre du pré-examen de la France devant le Comité DESC lors de sa 55^e session qui se tiendra du 9 au 13 mars 2015, la Plateforme française pour les droits économiques, sociaux et culturels, souhaiterait proposer au groupe du travail du Comité quelques questions à poser à la France.

Sur la justiciabilité des DESC :

- Veuillez indiquer pour quelles raisons les juridictions internes de l'Etat partie continuent de refuser que le Pacte soit invocable devant elles ? Alors même que l'observation générale n°9 du Comité DESC considère la formulation de la plupart des dispositions du Pacte comme suffisamment claire précise.
- Veuillez indiquer pourquoi l'Etat partie n'a pas au moment de sa ratification du Protocole facultatif au Pacte, reconnu la compétence des articles 10 et 11 du Protocole.
- Veuillez indiquer pourquoi la ratification du protocole n°12 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales a été jugée par l'Etat partie inopportune ?

Sur le droit au travail et à des conditions de travail justes et favorables :

- Veuillez détailler quelles mesures l'Etat partie va prendre pour faire face à la montée inquiétante du chômage et de la précarité du travail? Notamment chez les jeunes dont la précarité ne cesse d'augmenter et de s'allonger.

Sur les droits syndicaux :

- Veuillez détailler quels dispositifs l'Etat partie va prendre pour protéger et garantir effectivement les droits syndicaux ?
- Veuillez détailler quelles mesures l'Etat partie va prendre pour protéger les syndicalistes des discriminations ou actions judiciaires à leur encontre en raison de leurs activités syndicales ?

Sur le droit à la santé :

- Veuillez fournir des informations quant à la diminution de la part des dépenses totales des soins et biens médicaux pris en charge par l'assurance maladie obligatoire ?
- Veuillez indiquer quelles mesures l'Etat partie va prendre pour assurer l'accès universel aux soins et à l'hôpital de tous, particulièrement des populations vulnérables et dans les outre-mer pour qui la situation se dégrade ?

Sur le droit à l'alimentation :

- Veuillez indiquer pour quelles raisons l'Etat partie n'a fait aucune mention aux éléments du droit à l'alimentation dans le rapport remis au Comité DESC par l'Etat partie, mise à part la dimension nutritionnelle abordée sous le visa de l'article 12 du PIDESC ?
- Veuillez expliquer pourquoi l'Etat partie n'a mis en place aucun système de mesure, d'analyse et de suivi de l'insécurité alimentaire et de l'état du droit à l'alimentation ?
- Veuillez indiquer pourquoi il n'y a en France ni reconnaissance ni protection juridique du droit à l'alimentation ?

Sur le droit au logement :

- Veuillez détailler quelles mesures l'Etat partie va prendre pour assurer la mise en œuvre de la loi DALO et permettre aux personnes reconnues prioritaires par les commissions de médiation et pour qui ces décisions ont été confirmées par le juge qui enjoint de proposer une solution d'hébergement/logement, d'accéder effectivement, dans les délais légaux à une solution de logement ou d'hébergement adaptée à leurs besoins ?
- Veuillez préciser quelles mesures l'Etat partie va prendre pour donner les moyens aux services en charge de l'hébergement d'urgence d'accueillir sans condition aucune (ni de ressources, ni de

régularité de séjour, comme prévu par la loi) les personnes à la rue, en demande d'une solution d'hébergement décente, adaptée à leur situation et pérenne ?

Sur le droit à un niveau de vie suffisant :

- Veuillez détailler quelles mesures l'Etat partie va prendre pour prendre en compte la situation spécifique des personnes les plus pauvres, celles qui sont le plus éloignées de l'accès au logement, à la santé et aux dispositifs existants ?
- Veuillez détailler quelles mesures l'Etat partie va prendre pour éviter la reproduction des situations d'extrême pauvreté de génération en génération au sein d'une même famille ?
- Veuillez détailler quelles mesures l'Etat partie va prendre pour garantir les prestations sociales, du point de vue qualitatif et quantitatif, dans la mise en place du plan de réforme des Régions et Départements ?

Sur le droit à l'éducation :

- Veuillez indiquer quelles mesures l'Etat partie va prendre pour permettre l'accès de tous au plan numérique ?
- Veuillez détailler quelles mesures l'Etat partie va prendre pour garantir la gratuité de l'École partout en France ?
- Veuillez détailler quelles mesures l'Etat partie va prendre pour satisfaire le besoin de personnels qualifiés pour les élèves handicapés ?
- Veuillez indiquer comment l'Etat partie s'assure de l'application effective des textes ministériels relatifs aux élèves étrangers ? L'Etat partie envisage-t-il l'adoption d'un texte législatif sur la question ?

Sur les droits culturels :

- Veuillez indiquer comment l'Etat se donne les moyens de lutter contre les inégalités culturelles, inégalités sociales et territoriales, de développer l'éducation artistique et culturelle pour tous et toutes, les dispositifs d'éducation à l'image, au cinéma, à internet et de soutenir la création artistique afin d'aller vers une véritable démocratie culturelle ?
- Veuillez indiquer comment les pouvoirs publics de l'Etat partie agissent au niveau bilatéral et multilatéral et au sein de toutes les institutions internationales pour faire respecter les principes de la Convention sur la diversité des expressions culturelles de 2005 et permettre leur mise en œuvre dans l'environnement numérique ?

Sur les obligations extraterritoriales :

- Veuillez fournir des informations quant au respect, à la protection, et à la mise en œuvre par l'Etat partie des DESC dans les autres Etats au titre de ses obligations extraterritoriales de l'article 2 tel que défini dans l'observation générale n°3 du Comité DESC ?
- Veuillez indiquer comment l'Etat partie s'est assuré que ses politiques au niveau national, européen et international aient respecté les DESC des populations concernées par ses politiques ?

Sur l'assistance et la coopération internationale :

- Veuillez indiquer comment l'Etat partie s'assure de l'opérationnalisation des principes figurant dans la Loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement, notamment sur la cohérence des politiques pour le développement, la transparence, l'efficacité et l'amélioration du pilotage de l'aide ?
- Veuillez fournir des informations quant au respect par l'Etat partie des engagements en matière d'aide publique au développement, y compris sur les montants, la qualité et l'efficacité de l'aide ?

Sur la régulation des acteurs économiques :

- Veuillez indiquer comment l'Etat partie s'assure du respect, par ses organes institutionnels en charge de l'aide à l'exportation et du financement du secteur privé (Coface, AFD, BPI), des DESC des populations tiers où ils opèrent ?

- Veuillez indiquer comment l'Etat partie s'assure du respect, par les acteurs économiques qui sont sous sa juridiction, des DESC des populations tiers où ils opèrent ?
- Veuillez indiquer comment l'Etat partie s'assure du respect, par les institutions financières dont il est membre, des DESC des populations où ils opèrent ?

Sur les accords commerciaux et d'investissements internationaux :

- Veuillez détailler comment l'Etat partie s'assure que les traités commerciaux et d'investissement dont elle est partie sont cohérents avec ses obligations de respect des DESC ?

Sur la situation spécifique des personnes les plus pauvres :

- Veuillez détailler quelles mesures l'Etat partie va prendre pour associer les plus pauvres à l'élaboration des politiques publiques les concernant ?
- Veuillez détailler quelles mesures l'Etat partie va prendre pour lutter contre la discrimination et la stigmatisation dont sont victimes les plus pauvres, tant de la part de la population que des acteurs publics ?

Sur la situation spécifique des femmes :

- Veuillez indiquer pour quelles raisons l'Etat partie, après avoir créé un ministère des droits des femmes en 2012 a supprimé en 2014 ce ministère de plein exercice dont la ministre était aussi porte-parole du gouvernement, pour le remplacer par un secrétariat d'Etat rattaché aux affaires sociales et à la santé ?
- Veuillez détailler quelles mesures l'Etat partie va mettre en œuvre pour parvenir à un partage équitable du travail domestique entre femmes et hommes, toujours exercé à 75 % par les femmes, et si l'Etat partie envisage de comptabiliser ce travail gratuit dans son budget national et ses indicateurs de richesses ?
- Veuillez détailler quelles mesures l'Etat partie va mettre en œuvre pour atteindre ses objectifs d'éradication des stéréotypes sexistes, particulièrement dans les manuels scolaires, les médias et la publicité ?

Sur la situation spécifique des migrants et demandeurs d'asile :

- Veuillez détailler quelles mesures l'Etat partie va prendre pour lutter contre la discrimination et la stigmatisation dont sont victimes les étrangers migrants et demandeurs d'asile, tant de la part de la population que des acteurs publics ?
- Veuillez détailler quelles mesures l'Etat partie va prendre pour mettre fin aux pratiques restrictives de la part de l'administration dans l'accès aux droits économiques, sociaux et culturels des étrangers migrants et demandeurs d'asile ?

Sur la situation spécifique des Roms :

- Veuillez détailler quelles mesures l'Etat partie va mettre en place pour mettre fin à la discrimination envers les migrants roms en France et leur garantir le respect, la protection et la mise en œuvre de leurs droits économiques, sociaux et culturels, notamment les droits au logement, à l'éducation, à la santé et au travail ?
- Veuillez indiquer pourquoi, malgré l'adoption en août 2012 d'une circulaire interministérielle relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites, les populations roms continuent de faire l'objet d'expulsions forcées contraire au respect de la dignité humaine ?

Sur la situation spécifique des gens du voyage :

- Veuillez renseigner comment l'Etat partie s'assure du respect des lois de 1990 et de 2000 sur les aires d'accueil et quelles mesures l'Etat partie va mettre en œuvre pour garantir des conditions de vie digne aux gens du voyage ?
- Veuillez détailler quelles mesures effectives l'Etat partie va mettre en œuvre les moyens nécessaires pour lever les obstacles à la scolarisation des enfants du voyage ?

Sur la situation spécifique des populations autochtones en outre-mer :

- Veuillez indiquer comment l'Etat partie entend donner aux peuples autochtones d'outre-mer, Amérindiens et bushinengué de Guyane, et Mahorais, les outils juridiques et les moyens matériels pour faire entendre leur voix ?
- Veuillez détailler quelles mesures l'Etat partie va mettre en place pour lutter contre l'empoisonnement au mercure qui sévit dans la forêt guyanaise et garantir un véritable suivi médical des populations concernées ?
- Veuillez préciser comment l'Etat partie entend contribuer à la formation des jeunes en Guyane et à Mayotte sans les couper de leurs langues et cultures ?

Sur la situation spécifique de la Nouvelle-Calédonie :

- Veuillez fournir des informations quant au respect, à la protection, et à la mise en œuvre par l'Etat partie des droits économiques, sociaux et culturels en Nouvelle-Calédonie ?
- Veuillez indiquer quelles mesures l'Etat partie va prendre pour appliquer l'accord de Nouméa, notamment son article 27, dans le respect des recommandations du Comité spécial de décolonisation des Nations unies en Nouvelle-Calédonie ?
- Veuillez préciser les mesures prises par l'Etat partie pour assurer l'indépendance de l'Observatoire de la Condition Féminine en Nouvelle-Calédonie ?
- Veuillez indiquer les dispositions prises par l'Etat Partie pour que la liste électorale pour le référendum de la Nouvelle-Calédonie soit constituée en pleine transparence ?

Sur la situation spécifique des personnes privées de liberté :

- Veuillez détailler quels moyens l'Etat partie va-t-il déployer pour développer les alternatives à la prison et les aménagements de peine (contrainte pénale, placement à l'extérieur, libération conditionnelle, etc.) ?
- Veuillez détailler quelles mesures l'Etat partie va mettre en œuvre pour améliorer les conditions de détentions et prévenir les facteurs de sursuicidité carcéral ?
- Veuillez indiquer comment l'Etat partie s'assure du respect en milieu carcéral de la convention n°29 sur l'interdiction du travail forcé et quelles mesures compte-t-il prendre pour que les détenus disposent des garanties similaires à celles des travailleurs libres en matière de rémunération, protection sociale, sécurité et santé au travail ?

Sur les droits environnementaux

- Veuillez indiquer comment l'Etat partie entend promouvoir et mettre en œuvre le principe de précaution et quelle est sa position quant aux actuelles propositions de loi qui visent à amoindrir ce principe ?
- Veuillez indiquer comment l'Etat partie va renforcer le statut du lanceur d'alerte et si est prévue une loi globale favorisant la protection, l'investigation et le dédommagement ?

TABLE DES MATIERES

PLATEFORME FRANCAISE POUR LES DESC.....	3
SOMMAIRE	4
ACRONYMES.....	5
INTRODUCTION – JUSTICIABILITE DES DESC	6
Définition et caractère fondamental de la justiciabilité des DESC.....	6
Justiciabilité du Pacte au plan national : une pratique en opposition au texte	6
Justiciabilité du Pacte au plan international : des mécanismes à portée de main	8
OBLIGATIONS NATIONALES DE LA FRANCE.....	10
DROIT AU TRAVAIL ET A DES CONDITIONS DE TRAVAIL JUSTES ET FAVORABLES	10
Un chômage et une précarité inquiétants.....	10
L’emploi des jeunes : une préoccupation majeure.....	11
Une garantie contrastée de la sécurité et de l’hygiène au travail.....	11
DROITS SYNDICAUX	13
De nouvelles règles de représentativité syndicale	13
Des discriminations syndicales, toujours vivaces.....	14
La criminalisation de l’action syndicale : une nouvelle tendance inquiétante.....	14
Les limites du dialogue social et de la négociation	15
L’affaiblissement des institutions gouvernementales	15
DROIT À LA SANTE	17
Des blocages persistants dans l’accès aux droits et aux soins	17
Un accès aux soins non systématiquement garanti pour les populations vulnérables	18
Une situation alarmante et qui se dégrade dans les outre-mer	20
DROIT À L’ALIMENTATION	22
L’insécurité alimentaire en France : un constat inquiétant et insuffisamment documenté	22
Ni reconnaissance, ni protection du droit à l’alimentation en France.....	22
L’incohérence des politiques agricoles françaises en matière de droit à l’alimentation	24
Une appréhension restrictive des enjeux liés à l’accès à l’alimentation dans l’élaboration des politiques publiques et des programmes nationaux.....	25
Des plans nationaux pour renforcer le dispositif de l’aide alimentaire et non pour garantir l’effectivité du droit à l’alimentation	26
DROIT AU LOGEMENT.....	28
Un parc de logement privé de moins en moins abordable et non maîtrisé	28
Une production de logements sociaux insuffisante en nombre, concentrée sur certaines zones et inadaptée aux revenus des ménages les plus modestes.....	29
Une augmentation des expulsions locatives et défaut de prévention.....	30
Un droit au logement opposable, révélateur du manque d’offre et des dysfonctionnements	30
Une situation préoccupante des personnes sans-abri.....	31
Une précarisation des conditions d’habitat : la réapparition des bidonvilles.....	32

DROIT À UN NIVEAU DE VIE SUFFISANT	34
Des dispositifs nombreux et complexes	34
Une opinion sur la pauvreté réservée et conditionnée	35
Une modification de l'organisation du versement des prestations préoccupante	35
Des décisions de justice non-respectées	36
DROIT À L'EDUCATION	38
Mise à mal de la gratuité de l'éducation et insuffisance des politiques d'aide sociale	38
Persistance et aggravation des inégalités face à la réussite scolaire	39
Une éducation prioritaire à remanier	39
Un illettrisme bien trop important	40
Un accueil des élèves handicapés encore insuffisant.....	40
Un enseignement des cultures et langues régionales désiré.....	41
DROITS CULTURELS	42
Des pratiques culturelles marquées par les inégalités.....	42
Manque d'ambition et de souffle des politiques culturelles françaises	43
ASSISTANCE ET COOPERATION INTERNATIONALES.....	46
Adoption d'une loi d'orientation relative à la politique de développement et de solidarité internationale.....	46
Un discours ambitieux qui cache la faiblesse des moyens	47
REGLMENTATION DES ACTEURS ECONOMIQUES	49
Pour un comportement exemplaire de l'Etat français.....	49
Pour une responsabilité sociale contraignante des entreprises françaises opérant à l'étranger	50
Pour un renforcement de la prise en compte et du respect des droits humains au sein des IFI	52
ACCORDS COMMERCIAUX ET D'INVESTISSEMENTS INTERNATIONAUX	54
Des politiques commerciales et d'investissements irrespectueuses des droits humains.....	54
Une remise en cause perpétuelle de la souveraineté alimentaire.....	54
Des manquements aux responsabilités légales et éthiques de la France pour la protection du droit du travail et au travail.....	55
Des services publics menacés par une privatisation nuisible.....	56
Une protection excessive des investisseurs, aux dépends des droits des peuples.....	56
DROIT À LA NON-DISCRIMINATION	59
SITUTATION DES PLUS PAUVRES	59
Méfiance à l'égard des plus pauvres et peur des plus pauvres	59
Les plus pauvres désignés comme seuls responsables et de ce fait pénalisés.....	59
Existence d'une discrimination pour origine sociale	59
SITUTATION DES FEMMES.....	62
De fragiles évolutions en termes d'institutions et de lois	62
Les femmes restent écartées de nombreuses responsabilités décisionnelles.	63
Des inégalités économiques, professionnelles et salariales persistantes allant à l'encontre du droit à un niveau de vie suffisant	63
La situation des femmes issues des migrations et des quartiers sensibles ainsi qu'en milieu rural se dégrade	64

Les violences de genre restent endémiques en France.	65
Lever les obstacles aux droits sexuels et de la procréation.....	65
La lutte contre les stéréotypes sexistes reste un préalable pour atteindre tous les autres objectifs	66
SITUATION DES MIGRANTS ET DEMANDEURS D’ASILE	67
Une précarisation accrue et inquiétante du droit au séjour.....	67
Un droit à l’emploi doublement entravé.....	67
Des conditions de travail souvent dégradées	68
De nombreux obstacles à l’accès à la protection sociale	68
Le droit à la santé dénié par les difficultés d’accès aux soins	69
Des pratiques contraires au droit à l’éducation.....	70
Une reconnaissance incomplète et discriminatoire du droit au logement.....	71
La précarité comme arme de dissuasion des demandeurs d’asile.....	73
SITUATION DES ROMS	75
Une politique d’expulsion forcée en lieu et place d’une politique d’accès au logement	75
Un droit à l’éducation trop souvent bafoué et entravé.....	77
Une politique de santé publique inexistante pour les Roms	78
Rien de plus que le droit au travail mais comme pour tout citoyen, tout le droit au travail	79
SITUATION DES GENS DU VOYAGE.....	80
Un traitement administratif réduit au contrôle des gens du voyage.....	80
Le manque d’aires pour l’accueil décent des gens du voyage et les conditions d’habitat difficiles	80
La scolarisation des enfants du voyage : un droit difficilement respecté.	81
SITUATION DES POPULATIONS AUTOCHTONES EN OUTRE-MER.....	82
Des droits culturels et économiques non reconnus dans la pratique.....	82
Une sécurité des populations non-garantie : orpaillage illégal et empoisonnement au mercure	83
Un manque de reconnaissances et de valorisation des langues régionales	84
Une organisation de l’éducation maltraitante	84
Un taux de suicide inquiétant	85
SITUATION EN NOUVELLE-CALEDONIE.....	86
Un droit à l’autodétermination méconnu	86
La promotion des droits des femmes en outre-mer.....	89
Un arsenal législatif contre les violences familiales moins protecteur qu’en France	90
Une politique d’éducation en Nouvelle-Calédonie, creuset des discriminations.....	90
Les questions de la reconnaissance officielle des langues régionales et de leur valorisation	91
SITUATION DES PERSONNES PRIVEES DE LIBERTE	92
Suicides en prison : une politique centrée sur l’empêchement du passage à l’acte plutôt que la réponse aux facteurs	92
Travail en prison : des conditions non conformes à la convention n°29 sur le travail forcé de l’OIT	94
CONCLUSION – DROITS ENVIRONNEMENTAUX.....	96
ANNEXE – SUGGESTION DE QUESTIONS À POSER A LA FRANCE.....	98

PLATEFORME FRANCAISE POUR LES DESC



La Plateforme DESC regroupe une trentaine d'organisations de la société civile œuvrant pour le respect des droits humains et la lutte contre la pauvreté.