



Élections européennes de juin 2009 :

Quels enjeux pour les associations de solidarité ?

Mémorandum européen
Propositions solidaires pour l'avenir
Mars 2009

Préambule

L'Uniopss conduit depuis de nombreuses années des travaux sur l'évolution du système de protection sociale français et sur la place des associations de solidarité qui s'inscrivent dans une perspective européenne.

- Ainsi, dans la motion d'orientation adoptée en décembre 2004, l'Uniopss affirmait que « *l'Europe était une chance pour notre modèle social (...) mais que nous devons faire en sorte que les objectifs de libre concurrence que s'est assignée l'UE ne relèguent pas, en raison d'un primat du marché, les acteurs, les actions et les dispositifs de solidarité sociale, au détriment des personnes les plus vulnérables* ».
- Dans une plate-forme politique adoptée en janvier 2006, l'Uniopss demandait en outre une meilleure prise en considération par l'échelon communautaire des spécificités des services sociaux d'intérêt général, de par leurs missions de mise en œuvre des droits fondamentaux, et des associations de solidarité.

À travers ses divers positionnements, l'Uniopss souhaite donc promouvoir aux niveaux national et européen un modèle socio-économique qui affirme le primat de la solidarité et de l'intérêt général, ainsi que la place de la non lucrativité dans les réponses à apporter aux besoins sociaux.

À l'occasion des élections du Parlement européen, qui se tiendront en juin prochain, l'Uniopss souhaite interpeller les candidats sur plusieurs dossiers intéressant le secteur de l'économie sociale et relatifs à la place des politiques sociales dans les processus communautaires en cours et mettre en avant plusieurs propositions pour la prochaine législature.

Sommaire

	Pages
Édito D. Balmary	7
4 propositions pour l'associatif de solidarité	
Proposition n°1	9
Promouvoir une meilleure reconnaissance de l'économie sociale et en particulier du secteur associatif de solidarité au niveau européen et améliorer les outils statistiques de l'économie sociale	
Proposition n°2	10
Assurer une meilleure sécurité juridique aux services sociaux d'intérêt général (SSIG)	
Proposition n°3	11
Adopter le statut de l'association européenne	
Proposition n°4	11
Élaborer une charte européenne du dialogue civil	
Pour un agenda social ambitieux	12
1. Politique européenne en faveur de la jeunesse	12
2. Droits des enfants et pauvreté des familles	12
3. Immigration et Asile	13
3.1. Politique migratoire	13
3.2. Droit d'asile sur le territoire européen	14
4. Discriminations	14
5. Lutte contre les exclusions	15
5.1. Lutte contre la pauvreté	15
5.2. Logement et hébergement des personnes à la rue	16
6. Protection sociale	17
6.1. Face aux évolutions démographiques	18
6.2. Accès au système de santé	19
Annexe : L'Uniopss – Unir les associations pour développer les solidarités	21

Ce mémorandum a été élaboré par la Commission Europe de l'Uniopss et plus particulièrement par :
PF, CCMSA, EAPN France, Fondation Armée du Salut, Fnars, Petits Frères des Pauvres,
Secours catholique, Unhaj, Una.
Coordination rédactionnelle : Carole Salères, Conseillère technique Europe Uniopss.
Autre contributeur : Cécile Chartreau, Conseillère technique Uniopss.
Coordination Communication : Anne Degroux et Marie-Alexandrine Louis-François.

Édito

Depuis plusieurs années, l'UNIOPSS affirme sa conviction européenne, mais l'assortit d'une mise en garde. Elle admet volontiers, par réalisme, que la construction de l'Europe a pour terrain principal le domaine économique, mais elle réclame que la logique du marché et les principes de la concurrence n'envahissent pas tout le champ des préoccupations communes. La nécessaire régulation du marché doit faire toute leur place à l'intérêt général et à la protection des plus fragiles.

La crise que le monde vit depuis maintenant plusieurs mois, financière d'abord, économique ensuite, est devenue sociale. Le chômage augmente à nouveau, les licenciements se multiplient, chacun le constate et les pouvoirs publics tentent, à juste titre, de parer aux conséquences parfois dramatiques de cette évolution. Mais, la crise touche aussi ceux qui étaient déjà les plus vulnérables dont le triste cortège s'allonge. Ce sont aussi les plus silencieux. Leur absence de parole ne peut pourtant permettre de les oublier dans les programmes de relance qui sont mis en œuvre au niveau national comme au niveau communautaire.

Une « relance sociale » en direction de ces plus démunis est essentielle, en complément des relances économiques, dont elles peuvent utilement constituer un volet. Une reconnaissance effective des analyses du mouvement associatif qui est à leur contact est nécessaire. Un soutien, politique, juridique et financier à tous ceux qui multiplient les initiatives pour tenter de réparer ou de prévenir de nouvelles déchirures du tissu social est à présent urgent.

Les propositions de l'UNIOPSS qui suivent sont inspirées de ces constats. Elles sont fondées sur l'espoir que l'Europe et ses futurs élus sauront entendre ce message.

Dominique BALMARY
Président de l'Uniopss

Quatre propositions pour l'associatif de solidarité

Proposition n°1

Promouvoir une meilleure reconnaissance de l'économie sociale et en particulier du secteur associatif de solidarité au niveau européen et améliorer les outils statistiques de l'économie sociale

➤ Constat

L'économie sociale européenne représente une réalité humaine et économique consistante, puisqu'elle fournit 11 millions d'emplois rémunérés¹, occupant ainsi environ 6 % de la population active de l'Union Européenne. Ce fait ne peut, ni ne doit être ignoré, que ce soit par la société ou ses institutions.

Le secteur de l'économie sociale n'est pas identifié en tant que tel dans les statistiques européennes et dans la plupart des systèmes nationaux. Il est fragmenté et assimilé, soit avec le secteur public, soit avec le secteur privé à but lucratif. Ceci ne permet pas de définir une politique sectorielle spécifique à ce secteur à partir de données chiffrées rigoureuses.

➤ Propositions

L'Uniopss demande au Parlement européen de :

- Soutenir la création, au niveau du secrétariat général de la Commission européenne, d'une **unité de coordination et de promotion de l'économie sociale**.
- Soutenir la mise en place **au sein d'Eurostat d'une section spécifique chargée de l'observation statistique du secteur de l'économie sociale** et de l'élaboration de comptes satellites pour les organismes de l'économie sociale.

¹ Source : *L'économie sociale dans l'Union Européenne, Rapport au Comité Économique et Social Européen, Chaves et Monzon, décembre 2007.*

Proposition n°2

Assurer une meilleure sécurité juridique aux services sociaux d'intérêt général (SSIG)

➤ **Constat**

Les services sociaux d'intérêt général (SSIG) jouent un rôle primordial de garantie des droits sociaux fondamentaux, en particulier des personnes vulnérables, et participent à la cohésion sociale et territoriale. Ils sont aujourd'hui de plus en plus fragilisés dans leurs missions par l'impact croissant du droit économique européen :

- la réglementation communautaire visant à favoriser la liberté d'établissement et de prestation de service conduit à fragiliser les régimes nationaux d'encadrement des services sociaux en ce qu'ils entravent le développement de l'activité de service ;
- le droit européen de la concurrence amène le niveau communautaire à encadrer de manière drastique les modalités de financement public des services sociaux.

Le cadre juridique communautaire existant sur les services d'intérêt économique général (SIEG) est insuffisant et inadapté car il a été construit pour les services de réseau (poste, énergie, télécom...) et n'est pas directement transposable aux SSIG. Les récents débats, dans le cadre de la transposition de la directive sur les services en droit français, autour du périmètre d'exclusion des services sociaux lié à une obligation de mandatement de l'opérateur ou autour de la mise en œuvre de la décision de la Commission européenne de 2005 sur le financement des compensations de SIEG l'ont amplement montré.

L'avis adopté en 2008 par le Conseil économique et social français² a énoncé plusieurs recommandations visant à mieux sécuriser les SSIG en droit national et européen.

➤ **Propositions**

L'Uniopss demande au Parlement européen de :

- Soutenir l'adoption d'une **réglementation européenne visant à adapter le droit européen aux spécificités des SSIG**. Ce cadre juridique européen viserait à clarifier les conditions de mise en œuvre de la réglementation européenne du marché intérieur et de la concurrence aux SSIG, au regard de leurs missions d'intérêt général de garantie des droits sociaux fondamentaux et de leurs modalités d'encadrement et de financement.

Ce cadre juridique européen devrait en particulier s'attacher à :

- rappeler la liberté des États de définir, organiser et financer les SSIG ;
 - assouplir le droit européen relatif au financement des compensations de SIEG compte tenu du nombre d'opérateurs locaux concernés, de l'impossibilité matérielle du contrôle et du faible impact de ces services sur les échanges intra communautaires ;
 - adapter le cadre d'application des marchés publics et des concessions aux spécificités des SSIG ;
 - reconnaître la spécificité et le rôle joué par l'économie sociale et l'économie mixte dans la fourniture de ces services.
- Faire usage de l'**article 14 du traité relatif aux SIG**, avec la Commission et le Conseil, dès que le processus de ratification du traité de Lisbonne sera achevé. Il s'agit d'établir les principes et de fixer les conditions notamment économiques et financières qui permettent aux SIEG, et en particulier aux SSIG, d'accomplir effectivement leurs missions d'intérêt général, ces missions devant prévaloir en cas de conflit avec les dispositions du droit du marché intérieur et de la concurrence.
 - Demander à ce que toute proposition législative européenne impactant de manière directe ou indirecte les SSIG soit soumise à un **test d'impact préalable sur ses possibles interférences avec l'exécution de missions d'intérêt général au niveau local assumée par ces services**.

² « Quel cadre juridique européen pour les SSIG ? », CES, dont le rapporteur était issu du groupe des associations était Frédéric Pascal, avril 2008,

Proposition n°3

Adopter le statut de l'association européenne

➤ Constat

Le secteur associatif revendique depuis longtemps l'adoption d'un statut de l'association européenne visant à reconnaître le droit de s'associer à l'échelon européen, à faciliter la coopération transfrontalière entre associations et le financement européen des associations et à contribuer à une simplification des formalités administratives et à une transparence financière accrue des associations.

Une première proposition de statut avait été élaborée en 1991 et n'a jamais débouché, la Commission européenne ayant même décidé, en 2005, de retirer cette proposition de l'agenda communautaire. Aujourd'hui, la plupart des associations à vocation européenne sont contraintes d'utiliser le droit associatif belge de l'ASBL.

En France, le Conseil économique et social vient d'adopter, courant 2008, une communication³ visant à une relance des travaux européens en vue de l'adoption d'un statut de l'association européenne.

➤ Propositions

L'Uniopss demande au Parlement européen de **soutenir la reprise des travaux européens visant à l'adoption d'un statut optionnel de l'association européenne en complémentarité avec les statuts nationaux existants, à partir d'une étude d'impact préalable.**

Proposition n°4

Élaborer une charte européenne du dialogue civil

➤ Constat

La Commission européenne a initié en 2001 un livre blanc relatif aux nouvelles formes de gouvernance européenne, mais les modalités de participation, de concertation et de financement de la société civile organisée restent à ce jour peu lisibles.

En parallèle, elle a mis en place en juin 2008 un registre public à l'intention des groupes d'intérêt qui souhaitent peser sur les décisions prises au sein des institutions européennes. Tous les organismes ou groupes d'intérêt sont invités à déclarer publiquement qui ils représentent, leurs objectifs, les sources de financement dont ils disposent et leurs principaux clients. Le registre est complété par un code de conduite.

Les acteurs associatifs se sont fortement interrogés sur cette approche qui tend à traiter de la même manière l'ensemble des acteurs de la société civile organisée à l'échelon européen et à confondre le dialogue civil avec l'activité de lobbying.

➤ Propositions

L'Uniopss demande au Parlement européen d'initier et de soutenir **l'élaboration d'une charte européenne du dialogue civil**. Cette charte établirait les principes régissant les relations entre les institutions européennes et la société civile organisée. Elle porterait en particulier sur les questions relatives aux modalités de consultation et de participation aux politiques publiques européennes, aux modalités de gouvernance, aux financements et à la reconnaissance de la démocratie participative.

³ « Pour un statut de l'association européenne », communication présentée au nom du bureau du CES par Jean-Marc Roirant au nom de la délégation pour l'UE, juin 2008

Pour un agenda social européen ambitieux

1. Politique européenne en faveur de la jeunesse

➤ Constat

Les jeunes demeurent deux fois plus exposés au risque de chômage que l'ensemble de la population active. Ainsi, en 2006 dans l'UE des vingt-sept, étaient au chômage : 4,6 millions de jeunes âgés de 15 à 24 ans et, environ 2,8 millions des 25-29 ans. Au total, avec environ 7,4 millions de chômeurs dans l'UE, **les jeunes représentent 38,5 % du nombre total de chômeurs.**

Comptant parmi les premières victimes des régressions économiques et sociales, les jeunes sont confrontés à plusieurs difficultés : accès à un emploi qui est en même temps leur premier emploi, et influe donc sur l'ensemble de la construction de leur parcours professionnel et, plus largement, de leur processus de socialisation ; accès à un logement indépendant.

Ainsi, des politiques spécifiques en matière d'accès à l'emploi pour les jeunes doivent être mises en œuvre au niveau européen. L'enjeu est bien celui de la mobilisation face à la précarité dans laquelle se trouve enfermée une importante partie d'une génération entière.

➤ Propositions

L'Uniopss demande au Parlement européen de se mobiliser pour initier un **élan politique majeur autour de la question spécifique de l'emploi des jeunes**, et interpeller l'ensemble des institutions européennes.

Au-delà des politiques de soutien aux systèmes éducatifs nationaux, il s'agit de :

- lutter contre la précarité en soutenant des dispositifs spécifiques de solvabilisation pour les jeunes et/ ou en veillant à leur accès aux minima sociaux ;
- soutenir les dispositifs d'accompagnement vers le premier emploi ;
- veiller à la prise en compte des besoins spécifiques des jeunes en matière de logement ;
- veiller à ce que les politiques européennes en matière de lutte contre l'exclusion et la pauvreté prennent davantage en compte les problématiques spécifiques à la jeunesse.

2. Droits des enfants et pauvreté des familles

➤ Constat

La protection des droits de l'enfant trouve sa première base juridique européenne dans le traité de Lisbonne (non ratifié à ce stade)⁴ et dans la Charte des droits fondamentaux⁵.

Dans une communication adoptée en juillet 2006, la Commission européenne mettait en perspective l'élaboration d'une stratégie européenne sur les droits de l'enfant et adoptait plusieurs objectifs pour 2006-2007⁶.

Cependant, cette stratégie est restée pour le moment sans suite, comme le constate un rapport adopté par le Parlement européen en janvier 2008.

⁴ « L'Union combat (...) les discriminations, et promeut (...) la protection des droits de l'enfant », et il est précisé que « dans ses relations avec le reste du monde, l'Union (...) contribue à la protection des droits de l'Homme, en particulier ceux de l'enfant », art. 3 Traité de Lisbonne.

⁵ « Dans tous les actes relatifs aux enfants, qu'ils soient accomplis par des autorités publiques ou des institutions privées, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale », art. 24 Charte des droits fondamentaux.

⁶ Nomination d'un coordinateur de la Commission pour les droits de l'enfant, création d'un site web, affectation de crédits pour des actions en faveur de l'enfance, élaboration d'un livre vert sur les droits de l'enfant, présentation, le cas échéant, de propositions législatives, soutien à l'instauration d'un numéro de téléphone unique pour les lignes d'assistance aux enfants.

Selon la Commission européenne, la pauvreté représente une menace en Europe pour 19 millions d'enfants et de jeunes⁷.

Pour les associations de solidarité, la question de la pauvreté des enfants doit s'appréhender en lien avec celle de leurs familles.

➤ Proposition

Le Parlement européen est le garant du respect des engagements présentés dans la communication publiée en juillet 2008 par la Commission sur l'agenda social⁸, à savoir, la **prise en compte systématique du droit des enfants dans les actions de l'Union européenne, et la mise en œuvre d'une stratégie générale en matière de politique de lutte contre la pauvreté des enfants et de leurs familles.**

3. Immigration et Asile

3.1 Politique migratoire

➤ Constat

Depuis 1997, les États souhaitent harmoniser leur politique de gestion des migrations. Jusqu'à aujourd'hui, cette politique s'articule essentiellement autour de trois thèmes prioritaires :

- l'entrée en Europe (lutte contre l'immigration illégale, contrôle des frontières),
- le séjour en Europe (regroupement familial et conditions de séjour)
- et la volonté d'intégration.

Cette politique de « choix » des immigrés a contribué à promouvoir une approche privilégiant les travailleurs hautement qualifiés et favorisant, en conséquence, le développement de réseaux d'immigration illégale pour les autres candidats à l'immigration.

Adopté lors de la présidence française de l'UE, le Pacte européen sur l'immigration et l'asile vise ainsi à organiser l'immigration légale en fonction des besoins du marché du travail et des capacités d'accueil définies par chaque État membre, à lutter contre l'immigration irrégulière, à renforcer les contrôles aux frontières de l'UE et à une harmonisation plus poussée des règles en matière d'asile.

De leur côté, les associations de défense des migrants ont exprimé leurs inquiétudes sur le contenu de ce pacte qui traduit, selon elles, une vision utilitariste des migrations et est porteur de régressions des droits des migrants et des demandeurs d'asile au regard des conventions internationales. Elles constatent par ailleurs que l'augmentation de l'immigration illégale, qui résulte de cette politique, fragilise la main d'œuvre migrante et multiplie les situations d'exploitation et de violence à son égard.

En matière d'immigration et d'asile, le rôle du Parlement européen n'est pas négligeable comme on l'a vu avec l'adoption en 2008 de la directive « retour » qui vise à harmoniser les règles d'expulsion des immigrés clandestins.

➤ Propositions

L'Uniopss demande au Parlement européen de veiller à l'adoption d'une **politique migratoire respectueuse des personnes et de leurs droits fondamentaux qui réconcilie immigration économique et immigration familiale et qui soit solidaire avec les pays d'origine des migrants :**

- en protégeant les droits de tous les migrants, notamment en matière de protection sociale, quelle que soit leur situation administrative ;
- en facilitant le regroupement familial ;
- en reconnaissant la nécessité et l'intérêt du travail des ressortissants des pays tiers, de tous niveaux de qualification.

⁷ Source : communication au Parlement européen, au Conseil, au CESE et au Comité des régions : « un agenda social renouvelé », 02/07/2008.

⁸ Idem note de base de page n°7.

3.2 Droit d'asile sur le territoire européen

➤ Constat

Depuis 1999, l'Union européenne veut harmoniser les cadres juridiques des États membres en matière d'asile ; des normes minimales communes ont été élaborées. Néanmoins, on constate d'un État à l'autre une grande inégalité de traitement et de protection offerte aux demandeurs d'asile et aux réfugiés. Cela génère un affaiblissement de la protection qui se double d'un accès de plus en plus difficile au territoire européen pour les personnes nécessitant une protection internationale, ce qui met à mal le droit d'asile lui-même. Le règlement Dublin⁹ participe aussi à la difficulté de déposer une demande dans de bonnes conditions.

➤ Propositions

L'Uniopss demande au Parlement européen de veiller à ce que les modifications de la législation sur l'asile qui seront proposées par la Commission européenne aient pour objectifs de **garantir un accueil digne et une procédure équitable à toute personne demandant la protection internationale et d'assurer une meilleure protection des demandeurs d'asile et des réfugiés**, notamment :

- en interdisant la détention des demandeurs d'asile ;
- en encadrant plus strictement les formes subsidiaires de protection afin d'éviter d'affaiblir la Convention de Genève ;
- en séparant systématiquement politique de gestion migratoire et droit d'asile.

4. Discriminations

➤ Constat

Actuellement, la discrimination fondée sur l'âge, la religion ou les convictions, l'orientation sexuelle et le handicap est uniquement prohibée dans les domaines de l'emploi, du travail et de la formation professionnelle. La Commission européenne a proposé une nouvelle directive « *relative au principe d'égalité de traitement sans distinction de religions ou de convictions, de handicap d'âge, ou d'orientation sexuelle* », le 2 juillet 2008. Elle complète le cadre juridique anti-discriminatoire dans l'UE et élargit le principe de non discrimination à d'autres domaines que le marché du travail et en particulier la protection sociale, les soins de santé, l'éducation et l'accès aux biens et services à la disposition du public. La proposition de directive est fondée sur l'article 13 du TCE et doit être adoptée à l'unanimité des 27 États membres. Le Parlement européen est consulté et doit rendre son avis avant la fin du mois de mars 2009.

Plusieurs plates-formes européennes (dont la plate-forme des ONG sociales), tout en se félicitant de l'adoption d'une nouvelle législation anti-discriminations, se sont inquiétées du nombre important de lacunes que comporte la proposition de directive ainsi que des exceptions prévues par le texte :

- le traitement préférentiel accordé sur la base de l'âge, les exceptions relatives aux services financiers et aux assurances, les exceptions en matière d'état civil et de statut familial ;
- dans le domaine de l'accès aux biens et aux services, seules les activités commerciales et professionnelles sont couvertes ;
- les besoins spécifiques dans le secteur de l'éducation sont explicitement exclues du champ de la directive ;
- les discriminations multiples ne sont pas abordées.

D'autres plates-formes ont souligné le manque de clarté de la proposition de directive quant à la discrimination fondée sur le handicap et la notion « d'adaptation raisonnable » et plus globalement l'absence de définition de certains termes tels que « personnes handicapées » ou encore « accès non discriminatoire efficace » et l'existence de formules inappropriées.

⁹ Adopté en 2003 par le Conseil, le règlement Dublin II est destiné à identifier dans les plus brefs délais possibles l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile et à établir des délais raisonnables pour chacun des stades de la procédure de détermination de l'État responsable.

➤ Propositions

L'Uniopss demande au Parlement européen de promouvoir la **lutte contre toutes les formes de discriminations et de rappeler la nécessité de respecter les normes européennes en matière d'égalité des chances entre hommes et femmes.**

Elle souhaite que les députés européens redoublent de vigilance à l'égard des États membres et garantissent, au niveau européen, l'effectivité d'un standard minimal de protection juridique accessible à tout citoyen européen souffrant d'une discrimination.

Elle encourage le Parlement européen à prendre en considération les **contributions des organisations de la société civile organisée, en particulier celles des ONG du secteur social.**

5. Lutte contre les exclusions

5.1 Lutte contre la pauvreté

➤ Constat

Les objectifs de réduction drastique de la pauvreté prévus dans le cadre de la stratégie de Lisbonne n'ont pas été atteints et le nombre de personnes touchées par la pauvreté au travail a eu au contraire tendance à augmenter. Ainsi, après transferts, **le taux de pauvreté dans l'Union européenne était de 16 % en 2005 et celui de la pauvreté au travail¹⁰ de 8 %.**

L'action de l'UE en matière de lutte contre la pauvreté doit être plus ambitieuse, en particulier dans la perspective de l'année européenne de lutte contre la pauvreté programmée en 2010.

➤ Propositions

- Lutte contre la pauvreté :

L'Uniopss demande au Parlement européen de contribuer à la **généralisation d'un droit à un revenu minimum adéquat et décent évoluant en fonction du revenu médian dans l'ensemble des États membres de l'UE.**

- Inclusion active :

L'Uniopss demande au Parlement européen de contribuer à **promouvoir les objectifs de l'UE en matière d'inclusion active**, à savoir :

- la revalorisation de la méthode ouverte de coordination comme moyen de rendre visibles les programmes nationaux de lutte contre la pauvreté et d'inclusion active et d'évaluer leur mise en œuvre,
- le soutien apporté à la création d'emplois, y compris pour les personnes à faible qualification,
- l'incitation à la négociation par les partenaires sociaux de thèmes laissés en déshérence (conditions d'accès des jeunes à l'emploi, encadrement de la pratique des contrats courts chez les employeurs, articulation vie familiale – vie professionnelle et promotion du travail à temps choisi, conditions d'accès à la formation tout au long de la vie, reconnaissance des qualifications, etc.).

- Participation des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale aux débats sociaux :

L'Uniopss attend de la nouvelle législature du Parlement européen qu'elle mette en œuvre ses prérogatives pour promouvoir la **participation des personnes en situation de pauvreté aux politiques publiques qui les concernent** et plus particulièrement :

- reconnaître l'importance de la démocratie participative : la participation est un défi démocratique ;
- promouvoir la participation des personnes directement concernées à l'élaboration et à l'évaluation des politiques ;
- s'assurer du financement des moyens (formations, déplacements, moyens logistiques...) de cette démocratie participative ;

¹⁰ Part des travailleurs vivant au-dessous du seuil de pauvreté.

- affirmer que la participation des personnes concernées est une condition de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. On ne pourra ni éradiquer la pauvreté, ni réduire l'exclusion, sans que les personnes qui les subissent ne soient pleinement engagées et ne contribuent à l'élaboration des stratégies pour les faire disparaître ;
- garantir une participation globale, depuis la définition des problématiques jusqu'à l'évaluation. Participer, ce n'est pas être consulté, c'est être partie prenante de l'élaboration du projet, en amont et au-delà de sa mise en œuvre.

5.2 Logement et hébergement des personnes à la rue

➤ Constat

Être sans abri (vivre à la rue, être hébergé dans des centres, à l'hôtel...), ne pas avoir de chez soi, constitue une forme extrême de l'exclusion. Ce phénomène touche à des degrés divers tous les pays de l'Union Européenne. Une part de plus en plus importante de la population est concernée : plus d'1 million de personnes en France¹¹, ainsi que des catégories de plus en plus diverses (jeunes, familles avec enfants, travailleurs pauvres...).

Un récent sondage indique d'ailleurs que 47 % des Français¹² craignent de devenir un jour sans-abri.

Or, la crise économique majeure qui touche tous les pays développés depuis quelques mois, risque de renforcer ce phénomène. Il est donc plus que jamais indispensable que l'Union européenne contribue, avec les États membres, à développer des politiques sociales (portant notamment sur l'hébergement) et de logement à la hauteur des enjeux socio-politiques que représentent la lutte contre l'exclusion et la mise en œuvre du droit au logement.

Dans l'article 136 du Traité d'Amsterdam, la Communauté européenne et les États membres de l'Union européenne se déclarent en effet « conscients des droits sociaux fondamentaux, tels ceux énoncés dans la charte sociale européenne » qui comprend le droit au logement. Ils se donnent des objectifs « permettant la lutte contre les exclusions » et s'engagent à « mettre en œuvre des mesures » pour les atteindre ».

L'article 31 de la Charte Sociale européenne « révisée » du Conseil de l'Europe, cite un certain nombre de mesures en vue « d'assurer l'exercice effectif du droit au logement », ce que n'a pas retenu la Charte des droits fondamentaux de l'Union. L'article 30 reconnaît « le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale ».

Enfin, la charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne stipule dans son article 34 sur la « Sécurité sociale et l'aide sociale » que « toute personne »¹³ qui réside¹⁴ et se déplace légalement à l'intérieur de l'Union a droit aux prestations de Sécurité sociale et aux avantages sociaux. De plus, « afin de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté, l'Union reconnaît et respecte le droit (...) à une aide au logement destinée à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes (...) ».

➤ Propositions

- Mettre en œuvre un accès réel au logement pour tous

Certes, le Parlement européen n'a pas le pouvoir de modifier les traités, mais l'Uniopss demande aux candidats de s'engager pour faire progresser partout un **accès effectif au logement et à l'hébergement et, là où c'est juridiquement possible, un droit au logement opposable**¹⁵.

Pour réaliser cet objectif, les candidats doivent s'engager à agir pour obtenir que leur pays ratifie l'article 31 de la Charte sociale européenne révisée, s'ils ne l'ont pas encore fait¹⁶

¹¹ Rapport de la Fondation Abbé Pierre, 2007.

¹² Source Emmaüs-BVA 2008.

¹³ Les organisations signataires insistent sur cette expression qui ne limite pas le droit aux citoyens des États membres.

¹⁴ Dans l'UE, la notion de résidence est déterminante pour l'accès aux droits sociaux.

¹⁵ Par opposable on entend qu'une autorité publique soit responsable juridiquement pour garantir l'effectivité de l'accès au logement de personnes qui ne peuvent se loger par leurs propres moyens

¹⁶ À ce jour ont signé l'article 31 de la Charte sociale européenne révisée : Andorre, Finlande, France, Italie, Lituanie, Pays-Bas, Norvège, Portugal, Slovaquie, Suède, Turquie et Ukraine.

La réalisation de cet engagement passe à la fois par l'exigence de logements sociaux abordables en nombre suffisant, par une politique publique d'accueil et d'hébergement, fondée sur un accompagnement individualisé des personnes à la rue, respectant leur liberté et leur dignité et par une reconnaissance juridique de la mission d'intérêt général des structures qui ont pour objet la mise en œuvre de cette mission.

- Garantir une offre suffisante de logements accessibles aux populations modestes

La mise en œuvre effective du droit au logement ou de l'accès à celui-ci dans une logique d'obligation de résultats pour les pouvoirs publics, nécessite que chaque État membre développe une offre de logements adaptée aux ressources et aux besoins des personnes qui en sont aujourd'hui exclues.

À cet égard, l'UE doit garantir que les mécanismes de financement du logement social et de l'accompagnement social ne soient pas remis en cause et reconnaître que les SSIG, dont la mission est l'accès de tous à l'hébergement ou au logement autonome, soient juridiquement protégés des règles du marché par un cadre juridique qui mette fin aux incertitudes créées par l'ambiguïté des traités existants.

- Plus personne ne doit être contraint de vivre à la rue

En 2008, 438 parlementaires européens ont signé une déclaration écrite en vue de mettre fin au sans abris de rue. Celle-ci demande notamment « *instamment aux États membres de concevoir leurs plans d'urgence hivernaux* » dans le cadre d'une stratégie plus large de lutte contre le sans abris. Pour réaliser cet objectif, l'Uniopss demande aux candidats d'obtenir que la Méthode Ouverte de Coordination et les Fonds Structurels contiennent des axes portant sur une mise en œuvre effective par les États membres de cette orientation présentée par la déclaration écrite.

De plus, l'Uniopss demande au prochain Parlement européen d'intervenir auprès du Conseil européen et de la Commission pour que les recommandations de la déclaration soient suivies d'effets et mises en œuvre.

- Une conférence de consensus européenne sur les personnes sans-abris en 2010

L'Uniopss soutient la proposition d'organiser une conférence de consensus¹⁷ sur les personnes sans abri à l'échelle européenne réunissant tous les acteurs concernés en 2010. Il est en effet nécessaire que soit créé, au niveau européen, un cadre d'orientation et de principes d'actions pour développer des politiques sur le long terme de lutte contre le sans abris. La conférence de consensus permettra de fonder les recommandations à la fois sur l'état de la connaissance, sur les avis d'experts et sur des comparaisons entre pays européens. Le principe de l'organisation de cette conférence a été acté lors de la dernière réunion des Ministres du logement des États membres organisée sous la Présidence Française de l'Union Européenne.

L'Uniopss et ses adhérents demandent aux candidats et à leurs partis politiques de soutenir cette initiative et de la relayer dans leurs pays respectifs.

6. Protection sociale

➤ Constat

La protection sociale se trouve à mi-chemin entre subsidiarité et compétence communautaire. Elle relève en effet en théorie du champ de compétences des États, lesquels restent jalousement attachés à cette répartition des rôles. Mais si la Sécurité sociale stricto sensu relève de la compétence exclusivement nationale et d'un vote à l'unanimité au Conseil, d'autres sujets font l'objet d'interventions communautaires pouvant aller jusqu'à l'adoption de textes législatifs régis par la procédure de codécision. C'est notamment le cas des soins de santé avec une proposition de directive sur les soins transfrontaliers et un ensemble de textes sur la politique européenne du médicament. Par ailleurs, la protection sociale est indirectement impactée par les volets économiques et sociaux des politiques communautaires de coordination, dans la mesure où son poids financier constitue souvent un poste important des dépenses publiques.

¹⁷ La conférence de consensus est une démarche visant à élaborer des recommandations les plus consensuelles possibles. Un jury pluridisciplinaire et indépendant est chargé d'élaborer ces recommandations. Il se fonde à la fois sur l'état de la connaissance concernant le sujet retenu, qui émane d'une synthèse de la littérature existante, et sur des avis d'experts (universitaires, chercheurs, acteurs de terrain, associations, personnes à la rue, pouvoirs publics).

En outre, tous les pays européens sont confrontés à des défis communs – mutations du marché de l'emploi, montée des inégalités, mutations des schémas familiaux, vieillissement de la population, problèmes de financement¹⁸... – qui les amènent à adapter leur système de protection sociale à ce nouvel environnement. Ainsi, l'ensemble des réformes menées actuellement dans l'UE visent toutes peu ou prou à contrôler les dépenses et à modifier les modes de financement. Il y a une tendance lourde en termes de convergence des politiques nationales sur laquelle les futurs parlementaires européens doivent se positionner.

➤ Proposition

Afin de relever ces défis liés au vieillissement et aux inégalités en matière de santé, il est nécessaire que les États membres garantissent un **accès à des prestations de protection sociale de qualité pour tous, reposant sur le principe de solidarité entre les générations.**

6.1 Face aux évolutions démographiques

L'UnioPSS souhaite que les parlementaires européens puissent valoriser les pistes de réflexion suivantes au sein des procédures de discussion en cours, et notamment celles relevant de la méthode ouverte de coordination :

- Les systèmes de santé doivent conserver un haut niveau de **socialisation de la dépense** avec un financement collectif, le seul à même de limiter l'accroissement des inégalités.
- Les systèmes de protection sociale doivent s'engager dans une politique globale de **compensation du manque et de la perte d'autonomie** quelque soit l'âge de la personne avec un financement fondé sur la solidarité nationale et relevant des pouvoirs publics. À ce titre, le Parlement européen devrait soutenir un axe spécifique sur ces questions dans le cadre de la méthode ouverte de coordination « Protection sociale, inclusion ». De façon plus précise, l'UnioPSS réaffirme qu'assurer la bonne santé et le bien être des personnes âgées implique de prévenir la perte d'autonomie, de soulager les personnes et les familles par l'encouragement de mesures garantissant l'accompagnement de ces personnes. Et, à cette fin, l'adaptation des réponses pour certains publics spécifiques est primordiale (personnes en fin de vie, personnes souffrant de la maladie d'Alzheimer, de maladies chroniques invalidantes).
- Les systèmes de protection sociale doivent s'engager dans des politiques actives et efficaces de **gestion du risque santé**, en priorité en développant la prévention et la promotion de la santé à tous les âges, actions qui, inscrites dans la durée, permettront de limiter l'envolée de la dépense de santé.
- Les systèmes de **retraite par répartition** restant actuellement les plus sûrs, les moins coûteux et les plus généreux, ils doivent être préservés.
- Les États doivent promouvoir des **politiques de vieillissement actif** en adaptant l'environnement de travail aux spécificités des seniors et en proposant un accompagnement sanitaire et social qui prévienne les fragilités et permette aux individus de bien vivre leur âge.
- Les États doivent, en lien avec les organismes de protection sociale et les entreprises, mettre en place et promouvoir des mesures permettant de **mieux concilier vie familiale et vie professionnelle**.
- Les acteurs européens de la protection sociale doivent poursuivre leur échange d'informations et de bonnes pratiques, afin d'avancer ensemble dans la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne.
- Les États doivent s'engager dans la défense d'un « **droit fondamental de vivre à domicile** », en lien avec la dignité de la personne. En effet, ne pas pouvoir demeurer à domicile quand on le souhaite, faute d'accès aux services nécessaires, est une forme d'entrave à la liberté. Le droit des personnes à l'information et au libre choix des conditions dans lesquelles elles veulent vivre apparaît comme une condition fondamentale du « bien vivre » en Europe. Il s'agit donc de prendre en compte les enjeux du soutien à domicile face au vieillissement et à la recomposition de la cellule familiale et de garantir l'exercice d'un choix librement éclairé et consenti. En effet, à l'inverse, le choix du domicile ne doit pas être la résultante de la contrainte exercée par la situation, familiale et financière sociale de la personne. Sur ce sujet, l'UnioPSS demande donc de façon plus précise au Parlement européen de soutenir :

¹⁸ En 2020, le quart de la population européenne aura plus de 65 ans, tandis que les dépenses en matière de retraite et de soins de santé auront triplé d'ici 2050. Chiffres extraits du site Europa,scadplus : <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/l24292.htm>

- l'adoption d'une communication de la Commission accompagnée d'un programme d'actions visant à encourager les expérimentations innovantes en faveur des personnes âgées et/ou dépendantes à domicile,
- une large concertation entre les États, les systèmes de protection sociale et les professionnels sur la prise en charge des personnes âgées et personnes handicapées et le financement global de l'aide à domicile,
- une information des personnes et de leur famille sur l'intégralité des réponses possibles.

6.2 Accès au système de santé

L'Uniopss défend un accès **pour le plus grand nombre à un système de santé performant et solidaire** dans les projets de textes en cours d'élaboration. Le Parlement européen doit rester vigilant quant à ses choix sur plusieurs projets législatifs relatifs à la santé qui, s'ils ne relèvent pas stricto sensu de l'agenda social européen, n'en risquent pas moins d'impacter négativement l'accès pour tous à des systèmes de protection sociale solidaires. On a affaire ici à des textes de droit positif relevant de la procédure de codécision, où les députés devront exercer pleinement leur pouvoir de co-législateur.

6.2.1 Proposition de directive relative aux droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers

➤ Constat

Cette proposition de directive a pour principal objet de clarifier et renforcer les droits des patients en cas de soins de santé transfrontaliers, de renforcer la qualité des soins et de soutenir le développement de la coopération transfrontalière entre les systèmes de santé dans l'ensemble de l'UE. Mais si le texte proposé par la Commission européenne présente des avancées qui faciliteront l'accès des patients à des soins de qualité dans un État autre que celui d'affiliation, en revanche, d'autres mesures envisagées, touchant notamment aux soins hospitaliers, suscitent des interrogations (opportunité, faisabilité et proportionnalité).

Les mesures mises en œuvre pour assurer la circulation des patients doivent en effet être proportionnées à la faible ampleur du phénomène et aux difficultés rencontrées par les patients. La suppression des obstacles à la libre circulation, qui concernera un nombre limité de patients, ne doit pas remettre en cause le principe de subsidiarité qui prévaut pour assurer une gestion collective et solidaire des systèmes de santé dans l'intérêt de tous.

Or, certaines des règles proposées risquent de consacrer deux mécanismes de prise en charge des soins. À côté de la voie classique de prise en charge via le règlement européen de coordination existant, la proposition de directive crée en effet une seconde voie, celle du « marché », laquelle n'apporte pas les garanties sociales de la première, traitant les patients en clients – et non plus en assurés – et les professionnels en vendeurs, sans lien avec le système solidaire d'assurance maladie. En l'état, la proposition de directive pourrait bien générer des filières de soins et du nomadisme médical réservés à des patients avertis et aisés, limitant la première voie à une procédure subsidiaire, fragile, réservée aux patients modestes et aux accidents graves.

➤ Propositions

Des amendements parlementaires sont nécessaires sur plusieurs points :

- Revenir sur la définition proposée des soins hospitaliers et de l'autorisation préalable (qui tendent à la fois à dessaisir le niveau national de ses compétences et à faire de l'absence de contrôle a priori la règle), en maintenant le principe de l'autorisation préalable pour certains soins sur base de listes nationales.
- Ramener à de plus justes proportions les exigences en termes d'information donnée au patient sur les systèmes de soins des autres États membres, lesquelles ne seront sinon accessibles qu'aux patients les plus instruits.

- Abandonner la procédure de comitologie¹⁹ retenue pour la mise en œuvre de plusieurs dispositions de la directive (article 19), laquelle donne à la Commission des prérogatives démesurées en termes de pilotage et de contrôle.

6.2.2 Paquet « médicament »

➤ Constat

La Commission a présenté le 10 décembre 2008 un ensemble de textes sur la politique du médicament, dont le but est de mettre en œuvre une régulation de cette politique plus propice à la compétitivité de l'industrie pharmaceutique européenne.

Il comporte notamment une proposition législative intitulée « *proposition de directive sur l'information aux patients concernant les médicaments prescriptibles aux patients* ». Cette proposition autorise l'industrie pharmaceutique à informer directement les patients sur les médicaments prescriptibles disponibles pour le grand public. Or, comme le note l'Inspection générale des affaires sociales²⁰, l'industrie pharmaceutique n'est pas à même d'assurer l'information indépendante, comparative, objective et non publicitaire sur la santé, les traitements et les médicaments, dont les patients auraient besoin. Partiale, elle s'apparente davantage à un exercice « marketing » de fidélisation qui laissera de côté les plus fragiles. Sur un plan financier, cette mesure serait en outre contreproductive, en permettant aux sociétés pharmaceutiques de fidéliser autour de leurs « marques » et retarderait la montée en puissance de médicaments génériques financièrement accessibles.

Les dispositions légales en vigueur offrent déjà de nombreuses possibilités aux sociétés pharmaceutiques pour fournir des informations sur les maladies et les médicaments. Ce dont ont besoin les patients, c'est d'une information indépendante, comparative, objective et non publicitaire sur la santé, les traitements et les médicaments, et non pas d'un exercice marketing de fidélisation qui laissera de côté les plus fragiles.

➤ Proposition

Cette proposition de directive est contraire aux objectifs de l'agenda social européen et doit donc être repoussée.

¹⁹ Forums de discussion, les comités sont composés de représentants des États membres et présidés par la Commission. Ils permettent à la Commission d'instaurer un dialogue avec les administrations nationales avant d'adopter des mesures d'exécution.

²⁰ Bras PL et coll. « L'information des médecins généralistes sur le médicament » IGAS 2007.

Annexe

L'Uniopss

Unir les associations pour développer les solidarités

L'Uniopss (Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux) est une association loi 1901 reconnue d'utilité publique. Depuis 1947, l'Uniopss est présente sur tout le territoire. Elle regroupe **25 000 établissements et services privés à but non lucratif du secteur social, médico-social et sanitaire**²¹, au travers de :

- **23 Uriopss** (Unions régionales)
- **110 fédérations et unions nationales** de défense et de promotion des personnes, de gestion d'établissements et de services, de soutien aux activités sociales, sanitaires, médico-sociales et socio-judiciaires.

▶ Ses missions :

- Organiser une **concertation et une représentation transversales** aux secteurs traditionnels de l'action sanitaire et sociale (personnes âgées, personnes handicapées, enfance famille, pauvreté exclusion, santé...);
- Valoriser le **secteur à but non lucratif de solidarité**, en France et en Europe et contribuer à sa modernisation ;
- Veiller aux intérêts des **personnes fragiles** dans la construction des politiques sociales, et faire le lien entre l'État, les pouvoirs publics territoriaux et les associations du secteur.

▶ Les valeurs qui nous rassemblent :

- Primauté de la **personne**,
- **Non lucrativité** et **solidarité**,
- **Participation** de tous à la vie de la société,
- **Innovation** dans les réponses sociales, alimentée par l'**observation des besoins**.

▶ Les adhérents de l'Union

Les adhérents de l'Uniopss, des Uriopss et des adhérents nationaux sont des personnes morales à but non lucratif ainsi que les établissements et services qui leur sont attachés. Il peut s'agir de fédérations et de leurs représentants locaux, de personnes morales uniques d'implantation nationale, internationale, ou locale (régionale, départementale, municipale, etc.)

Ces structures ont en commun d'agir dans le secteur sanitaire, social et médico-social, auprès de personnes exclues, ou en situation de précarité, de personnes malades, handicapées, âgées, ou encore auprès de familles, d'enfants ou d'adolescents en difficulté.

²¹ Recensement 2005.