NATIONS UNIES **E**

Conseil Économique et Social

Distr.
GÉNÉRALE

E/1990/6/Add.27
25 octobre 2000

Original : FRANÇAIS

Session de fond de 2000

APPLICATION DU PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

Deuxièmes rapports périodiques présentés par les États parties en vertu des articles 16 et 17 du Pacte, conformément aux programmes établis par la résolution 1988/4 du Conseil économique et social

Additif

FRANCE[*,**]

[30 juin 2000]

[*] Les rapports initiaux présentés par le Gouvernement français concernant les droits faisant l'objet des articles 6 à 9 (E/1984/6/Add.11), 10 à 12 (E/1986/3/Add.10) et 13 à 15 (E/1982/3/Add.30 et Corr.1) ont été examinés par le Groupe de travail des experts gouvernementaux du Conseil économique et social et par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels en 1985 (voir E/1985/WG.1/SR.5 et 7; E/1982/3/Add.30 et Corr.1), en 1986 (voir E/1986/WG.1/SR.18, 19 et 21; E/1984/6/Add.11) et en 1989 (voir E/C.12/1989/SR.12 et 13; E/1986/3/Add.10).

[**] Les informations présentées par la France conformément aux directives concernant la partie initiale des rapports des États parties figurent dans le document de base HRI/CORE/1/Add.17/Rev.1.

GE.00-45321 (F)

TABLE DES MATIÈRES

		Paragraphes
INTRODUCTION		1 - 3
Article premier		4 - 76
I.	LA GARANTIE DU DROIT DES PEUPLES D'OUTRE-MER DE QUITTER LIBREMENT LE TERRITOIRE DE LA RÉPUBLIQUE	11 - 27
	A. La cession du territoire par traité entre la République française et un autre État	11 - 13
	B. Seul cas d'adjonction de territoires sous la Constitution du 4 octobre 1958 : les îles Wallis, Futuna et Alofi	14
	C. Les cas de sécession	15 - 27
II.	LE STATUT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES D'OUTRE-MER AU SEIN DE LA RÉPUBLIQUE	28 - 76
	A. Dispositions communes	28 - 30
	B. Les départements d'outre-mer	31 - 35
	C. La collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon	36 - 37
	D. La collectivité territoriale de Mayotte	38 - 42
	E. Les territoires d'outre-mer	43 - 58
	F. La Nouvelle-Calédonie	59 - 76
Article 2		77 - 122
I.	LA COOPÉRATION POUR LE DÉVELOPPEMENT	77 - 114
	A. L'appui au développement institutionnel des États	79 - 91
	B. Appui au développement économique	92 - 99
	C. Différentes formes d'appui au développement humain à travers la mise en œuvre de projets	100 - 114
II.	LA NON-DISCRIMINATION DANS LA GARANTIE DES DROITS	115 - 122
Article 6		123 - 197
I.	LA SITUATION DE L'EMPLOI ET DU CHÔMAGE	123 - 141

TABLE DES MATIÈRES (*suite*)

		Paragraphes
II.	PRINCIPALES POLITIQUES RELATIVES AU TRAVAIL	142 - 150
	A. Mesures en faveur de l'emploi des jeunes	142 - 148
	B. Réduction du travail et aménagement du temps de travail	149 - 150
III.	DISPOSITIONS GARANTISSANT LE LIBRE CHOIX DE L'EMPLOI ET LE RESPECT DES LIBERTÉS POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES FONDAMENTALES DE L'INDIVIDU QUANT AUX CONDITIONS D'EMPLOI	151 - 158
IV.	LES PROGRAMMES DE FORMATION TECHNIQUE ET PROFESSIONNELLE	159 - 180
	A. Les personnes ayant une activité professionnelle	161 - 167
	B. L'insertion des jeunes	168 - 172
	C. Les demandeurs d'emploi	173 - 180
V.	LE PRINCIPE DE NON-DISCRIMINATION EN MATIÈRE D'EMPLOI	181 - 186
VI.	LE PRINCIPE DE NON-DISCRIMINATION EN MATIÈRE DE FORMATION PROFESSIONNELLE	187 - 188
VII.	ÉLÉMENTS DE DISTINCTION N'ÉTANT PAS CONSIDÉRÉS COMME DISCRIMINATOIRES	189 - 197
Article 7		198 -247
I.	LA FIXATION DES SALAIRES	198 - 200
II.	LE RÉGIME DE SALAIRE MINIMUM	201 - 205
III.	LE PRINCIPE GÉNÉRAL DE NON-DISCRIMINATION EN MATIÈRE DE RÉMUNÉRATION	206 - 214
IV.	HYGIÈNE ET SÉCURITÉ DU TRAVAIL	215 - 232
V.	LE REPOS, LES LOISIRS, LA LIMITATION RAISONNABLE DE LA DURÉE DU TRAVAIL ET LES CONGÉS PAYÉS PÉRIODIQUES, LA RÉMUNÉRATION DES JOURS FÉRIÉS	233 - 247
	A. La durée du temps de travail	234 - 240
	B. Le repos hebdomadaire	241 - 243

TABLE DES MATIÈRES (*suite*)

Paragraphes

C. Les jours fériés ..... 244 - 245
D. Les congés payés ..... 246 - 247

Article 8 ..... 248 - 270

I. LOIS ET RÈGLEMENTS 248

II. INFORMATIONS SUR LES SYNDICATS ..... 249 - 255

III. DROIT DE FORMER DES SYNDICATS ET DE S'Y AFFILIER ..... 256 - 259

IV. DROIT DES SYNDICATS DE FORMER DES FÉDÉRATIONS 260

V. DROIT DES SYNDICATS D'EXERCER LIBREMENT LEUR ACTIVITÉ... 261 - 265

VI. RESTRICTIONS PARTICULIÈRES 266

VII. DROIT DE GRÈVE ..... 267 - 270

Article 9 ..... 271 - 343

I. LES CARACTÉRISTIQUES DES BRANCHES DE LA PROTECTION SOCIALE ..... 272 - 334

A. Organisation de la protection sociale ..... 273 - 285
B. Les différentes prestations sociales ..... 286 - 332
C. Le niveau des prestations sociales (chiffres au 1er janvier 1998) 333
D. Le niveau des cotisations sociales 334

II. LES DÉPENSES DE PROTECTION SOCIALE 335

III. LE BÉNÉFICE DU DROIT À LA SÉCURITÉ SOCIALE ..... 336 - 342

A. Cas spécifiques ..... 337 - 340
B. L'aide sociale aux personnes handicapées ..... 341 - 342

IV. LA PROTECTION SOCIALE COMPLÉMENTAIRE 343

Article 10 ..... 344 - 455

I. LA PROTECTION DE LA FAMILLE ..... 347 - 390

A. Généralités ..... 347 - 354
B. Les prestations familiales ..... 355 - 390

TABLE DES MATIÈRES (*suite*)

		Paragraphes
II.	PROTECTION DE LA MATERNITÉ	391 - 408
A.	La portée du système de protection	391 - 401
B.	La durée du congé de maternité	402 - 408
III.	PROTECTION DE L'ENFANCE ET DE LA JEUNESSE	409 - 455
A.	Protection de l'enfant en difficulté sociale	409 - 427
B.	Protection de l'enfant contre l'exploitation	428 - 445
C.	Protection de l'enfant isolé demandeur d'asile	446 - 450
D.	Protection des enfants handicapés	451 - 455
Article 11		456 - 549
I.	NIVEAU DE VIE DE LA POPULATION FRANÇAISE	456 - 478
A.	Présentation générale	456 - 458
B.	La pauvreté et l'exclusion	459 - 478
II.	LE DROIT À UNE NOURRITURE SUFFISANTE	479 - 507
A.	L'aide aux plus démunis	480 - 486
B.	L'amélioration de la qualité des produits	487 - 491
C.	Coopération internationale	492 - 507
III.	LE DROIT À UN LOGEMENT SUFFISANT	508 - 549
A.	Situation générale du logement	508
B.	Situation des groupes vulnérables	509- 513
C.	Le droit au logement sous l'angle juridique	514 - 534
D.	Autres mesures réalisant le droit au logement	535 - 549
Article 12		550 - 594
I.	PRINCIPES GÉNÉRAUX	550 - 555
A.	Le principe de liberté	551
B.	Le principe de dignité de la personne humaine	552 - 555

TABLE DES MATIÈRES (*suite*)

Paragraphes

II. LE SYSTÈME DE SANTÉ ..... 556 - 574

A. Les institutions du système de santé ..... 556 - 559

B. Les caractéristiques de l'offre de soins ..... 560 - 567

C. La protection sociale contre la maladie ..... 568 - 574

III. DONNÉES SANITAIRES ET SOCIALES RELATIVES À LA POPULATION FRANÇAISE ..... 575 - 591

A. L'état de santé ..... 576 - 584

B. L'hébergement des personnes âgées en institution ..... 585 - 587

C. La durée d'hospitalisation ..... 588 - 589

D. La consommation de soins et sa prise en charge ..... 590 - 591

IV. PROGRAMMES DE SANTÉ PUBLIQUE ..... 592 - 594

Article 13 ..... 595 - 698

I. PRINCIPAUX TEXTES CONCERNANT LE DROIT DE TOUTE PERSONNE À L'ÉDUCATION ..... 595 - 596

II. LE DROIT À L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE ..... 597 - 615

A. Présentation générale ..... 597 - 600

B. L'évolution de l'école primaire ..... 601 - 604

C. L'école en milieu rural ..... 605 - 610

D. Les rythmes scolaires ..... 611 - 615

III. LE DROIT À L'ENSEIGNEMENT SECONDAIRE ..... 616 - 634

A. L'organisation en un premier cycle et un second cycle ..... 617 - 621

B. L'organisation de l'enseignement secondaire en voies générale, technologique ou professionnelle ..... 622 - 632

C. Gratuité de l'enseignement secondaire ..... 633 - 634

IV. LE DROIT À L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ..... 635 - 646

A. Les premier et deuxième cycles universitaires ..... 637 - 640

B. Les formations technologiques ..... 641 - 642

C. Les effectifs ..... 643 - 646

TABLE DES MATIÈRES (*suite*)

		Paragraphes
V.	DÉVELOPPEMENT D'UN RÉSEAU SCOLAIRE	647
VI.	LES DÉPENSES D'ÉDUCATION	648
VII.	LE SYSTÈME DE BOURSES	649 - 668
	A. Bourses départementales et communales	650 - 652
	B. Bourses nationales	653 - 654
	C. Bourses d'enseignement supérieur	655 - 668
VIII.	LE DROIT DE CHOISIR L'ÉTABLISSEMENT SCOLAIRE	669 - 673
	A. Le principe de la liberté de l'enseignement	669 - 672
	B. La liberté de culte dans l'enseignement	673
IX.	LA JOUISSANCE EFFECTIVE DU DROIT À L'ÉDUCATION	674 - 698
	A. L'espérance de scolarisation	674 - 675
	B. La scolarisation de 2 à 5 ans	676 - 677
	C. La scolarisation dans le second degré et l'accès au baccalauréat	678 - 679
	D. La scolarisation des filles	680 - 681
	E. L'intégration scolaire et sociale des enfants et des adolescents handicapés	682 - 685
	F. La scolarité des élèves étrangers	686 - 689
	G. L'enseignement des langues et cultures régionales	690 - 694
	H. L'égalité d'accès à l'enseignement	695 - 698
Article 15		699 - 809
I.	DROIT DE PARTICIPER À LA VIE CULTURELLE	699 - 705
II.	LE FINANCEMENT DE LA CULTURE	706 - 707
III.	LA DIFFUSION DE LA CULTURE	708 - 740
IV.	ENSEIGNEMENT DANS LE DOMAINE CULTUREL ET ARTISTIQUE (les chiffres indiqués datent de 1996)	741 - 746
	A. Dans l'enseignement secondaire	741
	B. Dans l'enseignement supérieur	742 - 746

TABLE DES MATIÈRES (*suite*)

Paragraphes

V. DROIT DE BÉNÉFICIER DU PROGRÈS SCIENTIFIQUE - PROTECTION DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE ..... 747 - 757

VI. PROTECTION DES INTÉRÊTS MORAUX ET MATÉRIELS DES AUTEURS ET DES TITULAIRES DE DROITS VOISINS ..... 758 - 767

VII. COOPÉRATION ET CONTACTS INTERNATIONAUX DANS LE DOMAINE DE LA SCIENCE ET DE LA CULTURE..... 768 - 809

A. Au niveau culturel..... 768 - 794

B. Au niveau scientifique ..... 795 - 809

INTRODUCTION

1. Le Gouvernement français ne juge pas nécessaire de traiter dans le présent rapport la question de l'égalité entre les hommes et les femmes qui fait l'objet d'une convention spécifique à propos de laquelle la France vient d'établir un rapport. La question a également été abordée sous plusieurs angles lors de la présentation orale du rapport de la France sur le Pacte relatif aux droits civils et politiques devant le Comité des droits de l'homme en juillet 1997.

2. La loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail, dite "loi sur les 35 heures", ne peut faire l'objet dans l'immédiat d'une présentation détaillée. Cette loi vise à favoriser la création d'emplois nouveaux en réduisant la durée légale du travail à 35 heures, à compter du 1er janvier 2000 pour les entreprises de plus de 20 salariés, et de 2002 pour les entreprises de moins de 20 salariés. L'application effective de la loi repose sur la négociation d'accords de branche entre les syndicats - dont le rôle est ainsi valorisé - et les entreprises, ainsi que sur des aides incitatives de l'État qui seront d'autant plus importantes que l'entrée dans le dispositif sera précoce et donnera lieu à des embauches. Le Gouvernement français se livrera à un exposé détaillé de cette réforme et des modalités de son application à une étape ultérieure de la présentation de son rapport.

3. La loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions illustre incontestablement l'engagement de la France à s'acquitter de ses obligations au regard du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels en garantissant l'accès aux droits fondamentaux. Elle vise en effet à garantir l'accès de tous à l'emploi, au logement, aux soins et consacre le droit à l'égalité des chances par l'éducation et la culture. Elle constitue la mise en œuvre des engagements pris par la France à Copenhague, en 1995, au Sommet mondial pour le développement social pour éliminer l'extrême pauvreté par des actions nationales menées avec détermination, et pour favoriser l'intégration sociale et la participation de tous à la société. Cette loi, qui concerne tous les aspects de la société française, sera analysée dans le présent rapport, dans le cadre des articles pertinents du Pacte. La lutte contre les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égale dignité de tous les être humains et une priorité de l'ensemble des politiques de la nation. La présente loi tend en effet à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance (art. 1 de la loi).

Article premier

4. La République française, avant même la ratification du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, a inclus dans sa Constitution, puis mis effectivement en pratique, la notion de droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Ainsi, le préambule de la Constitution de 1958 stipule que :

> "Le peuple français proclame solennellement son attachement aux droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946.
>
> "En vertu de ces principes et de celui de la libre détermination des peuples, la République offre aux territoires d'outre-mer qui manifestent la volonté d'y adhérer des institutions

nouvelles fondées sur l'idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité et conçues en vue de leur évolution démocratique."

5. Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes trouve plus particulièrement à s'appliquer, en ce qui concerne la République française, dans les différentes collectivités territoriales d'outre-mer. La Constitution de la République française du 4 octobre 1958 consacre le caractère indivisible de l'État. La Constitution ne connaît que le peuple français, composé de tous les citoyens français sans distinction d'origine, de race ou de religion (l'article premier de la Constitution dispose en effet que la République "... assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion..."). C'est ainsi que les citoyens des quatre départements d'outre-mer (Guyane, Guadeloupe, Martinique, Réunion), des deux territoires d'outre-mer (Polynésie française et Wallis-et-Futuna), de la Nouvelle-Calédonie, et des deux collectivités territoriales à statut particulier (Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte) jouissent depuis 1946 de l'intégralité des droits attachés à la possession de la nationalité et de la citoyenneté françaises. En particulier, chacune de ces collectivités est représentée dans les deux assemblées du Parlement; les citoyens qui y résident participent à l'élection du Président de la République et aux opérations de référendum; ils élisent au suffrage universel des assemblées locales.

6. Toutefois, la Constitution du 4 octobre 1958 contient également plusieurs dispositions qui reconnaissent le droit à la libre détermination des peuples d'outre-mer. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision No 87-226 DC du 2 juin 1987 (loi organisant la consultation des populations intéressées de Nouvelle-Calédonie), a fait expressément référence aux dispositions précitées du préambule de la Constitution pour en faire application aux territoires d'outre-mer. Par ailleurs, l'article 53 de la Constitution dispose que "les traités portant cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi" et que "nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées". Ces dispositions ont pour effet d'interdire tout échange, toute cession ou toute adjonction de territoire qui ne seraient pas entérinés par une consultation des populations concernées.

7. Il convient en outre de relever l'importance historique du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, auquel renvoie celui du 4 octobre 1958 et qui, ayant pleine valeur constitutionnelle, dispose que "fidèle à sa mission traditionnelle, la France entend conduire les peuples dont elle a pris la charge à leur liberté de s'administrer eux-mêmes et de gérer démocratiquement leurs propres affaires; écartant tout système de colonisation fondé sur l'arbitraire, elle garantit à tous l'égal accès aux fonctions publiques et l'exercice individuel ou collectif des droits et libertés proclamés ou confirmés ci-dessus"; le même texte dispose également que "la République française, fidèle à ses traditions, se conforme aux règles du droit public international. Elle n'entreprendra aucune guerre dans des buts de conquête et n'emploiera jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple"; il précise enfin que "la France forme avec les peuples d'outre-mer une Union fondée sur l'égalité des droits et des devoirs, sans distinction de race ni de religion".

8. Enfin, trois articles de la Constitution concernent l'organisation territoriale de l'État, dont deux sont spécifiques aux collectivités d'outre-mer :

L'article 72 de la Constitution dispose que "les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements et les régions... Ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions déterminées par la loi...".

L'article 73 de la Constitution dispose que "le régime législatif et l'organisation administrative des départements d'outre-mer peuvent faire l'objet de mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière".

L'article 74 de la Constitution dispose que "les territoires d'outre-mer de la République ont une organisation particulière tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République. - Les statuts des territoires d'outre-mer sont fixés par des lois organiques qui définissent, notamment, les compétences de leurs institutions propres, et modifiés, dans la même forme, après consultation de l'assemblée territoriale intéressée. - Les autres modalités de leur organisation particulière sont définies et modifiées par la loi après consultation de l'assemblée territoriale intéressée".

9. Par ailleurs, l'article 75 de la Constitution dispose que "les citoyens qui n'ont pas leur statut civil de droit commun ... conservent leur statut personnel tant qu'ils n'y ont pas renoncé". Cette disposition permet aux citoyens des collectivités d'outre-mer où s'applique encore, en matière civile, le droit traditionnel de conserver le bénéfice de ce statut sans être contraints d'y renoncer.

10. Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes revêt donc, dans le cadre constitutionnel français, deux aspects distincts :

a) Le droit pour les peuples d'outre-mer de quitter librement la République, et de ne pas être contraints de la quitter;

b) Le droit pour les peuples d'outre-mer de s'administrer librement au sein même de la République.

I. LA GARANTIE DU DROIT DES PEUPLES D'OUTRE-MER DE QUITTER LIBREMENT LE TERRITOIRE DE LA RÉPUBLIQUE

A. La cession de territoire par traité entre la République française et un autre État

1. L'article 53 de la Constitution (cité supra)

11. Si la ratification, par le Président de la République, d'un traité portant cession de territoire doit être autorisée par une loi, elle-même adoptée par le Parlement ou directement par le peuple statuant par voie de référendum, une telle cession de territoire doit, pour être conforme à la Constitution, être précédée d'une consultation des populations concernées. Le Conseil d'État a eu l'occasion de juger (CE Ass. 27 juin 1958, Georger et Teivassigamany : à propos d'une disposition de la Constitution du 27 octobre 1946 rédigée dans les mêmes termes que l'actuel article 53) que la consultation des populations intéressées constituait un préliminaire obligatoire au vote d'une loi autorisant la ratification d'un traité portant cession de territoire. Cette consultation doit en principe résulter d'un référendum organisé au suffrage universel selon les règles du droit commun électoral, en particulier pour ce qui a trait aux règles touchant à la liberté et au secret du vote.

12. Il résulte de la décision No 87-226 DC du 2 juin 1987 du Conseil constitutionnel (loi organisant la consultation des populations intéressées de Nouvelle-Calédonie) qu'une telle consultation doit obéir à la double exigence de clarté et de loyauté, la question posée aux électeurs ne devant pas comporter d'équivoque. En particulier, la consultation ne peut porter que sur l'indépendance ou le maintien dans la République, à l'exception de toute autre question.

2. Les cas de cession de territoires sous la Ve République

13. Si l'on excepte les quelques accords de délimitation des frontières terrestres de la République, qui n'emportaient pas transfert de population, le seul cas de traité portant cession de territoire concernait les Établissements français de l'Inde : Mahé, Yanaon, Karikal et Pondichéry, qui constituaient alors un territoire d'outre-mer. La loi No 62-862 du 28 juillet 1962 a autorisé la ratification du Traité signé le 28 mai 1956 à New Delhi entre la France et l'Union indienne, publié par le décret No 62-1238 du 25 septembre 1962. Ce traité avait reçu l'approbation de l'assemblée représentative du territoire et des conseils municipaux intéressés; il garantit aux Établissements un statut spécial au sein de l'Union indienne.

B. Seul cas d'adjonction de territoires sous la Constitution du 4 octobre 1958 : les îles Wallis, Futuna, et Alofi

14. Les populations, consultées en vertu des dispositions du décret No 59-1364 du 4 décembre 1959, ont souhaité, pour 94,36 % des suffrages exprimés (97,2 % des inscrits ayant participé au vote), l'adoption du statut de territoire d'outre-mer de la République (ce qui fut réalisé par la loi No 61-814 du 29 juillet 1961 érigeant les îles Wallis et Futuna en territoire d'outre-mer).

C. Les cas de sécession

15. L'article premier du projet de Constitution, soumis au référendum le 28 septembre 1958, prévoyait la création d'une Communauté entre la République et les territoires d'outre-mer qui adopteraient la Constitution; cette Communauté était "fondée sur l'égalité et la solidarité des peuples qui la composent". Lors du référendum organisé le 28 septembre 1958, et auquel pouvaient participer tous les citoyens français majeurs des deux sexes, tous les territoires d'outre-mer français votèrent en faveur du projet de Constitution à de très fortes majorités, à l'exception de la seule Guinée. Le vote négatif de la Guinée entraîna *ipso facto* son indépendance totale et immédiate.

16. Les autres territoires d'outre-mer bénéficièrent d'un délai de quatre mois, à compter de la promulgation de la Constitution pour, en vertu des articles 76 et 91 de ce texte, choisir de :

a) Conserver leur statut de territoire d'outre-mer;

b) Devenir État membre de la Communauté;

c) Devenir un département d'outre-mer (DOM).

17. Aucun des territoires d'outre-mer ne choisit de devenir un DOM. Les territoires d'outre-mer de l'Afrique continentale (Côte d'Ivoire; Congo; Oubangui-Chari; Sénégal; Mali, Niger, Tchad; Dahomey; Mauritanie; Haute-Volta) - à l'exception de la Côte française des Somalis et

de Madagascar - choisirent de devenir des États membres de la Communauté. Les territoires de Saint-Pierre-et-Miquelon, de Nouvelle-Calédonie, de Polynésie française, de la Côte française des Somalis et celui des Comores choisirent en revanche de conserver leur statut de territoires d'outre-mer.

18. L'option statutaire offerte aux territoires d'outre-mer fit l'objet d'une délibération de chacune des assemblées territoriales concernées. On rappellera que chaque assemblée avait préalablement été élue au suffrage universel et au "collège unique" (c'est-à-dire sans distinction aucune entre les électeurs selon leur origine; l'instauration du collège unique dans les territoires d'outre-mer résultait de la loi-cadre No 56-619 du 23 juin 1956).

19. Les territoires, devenus États membres de la Communauté, bénéficiaient d'une large autonomie, le domaine de compétence de la Communauté se limitant à la politique étrangère, la défense, la monnaie, la politique économique et financière commune ainsi que la politique des matières stratégiques et, sauf accord particulier, le contrôle de la justice, l'enseignement supérieur, l'organisation des transports extérieurs et communs et des télécommunications.

20. Les États membres de la Communauté accédèrent à la souveraineté internationale durant l'année 1960, par la signature d'accords en ce sens avec la République française, après que la Constitution du 4 octobre 1958 eut fait l'objet d'une révision de la loi constitutionnelle No 60-525 du 4 juin 1960 (qui a modifié ses articles 85 et 86), destinée à permettre l'accession de ces États à l'indépendance par accord avec la France.

21. Il convient de noter que, si les départements d'outre-mer ne furent pas, quant à eux, appelés à choisir un autre statut au sein de la République, leurs électeurs adoptèrent tous massivement la Constitution lors du référendum du 28 septembre 1958.

22. À l'issue du délai d'option ouvert par les articles 76 et 91 de la Constitution, qui expirait le 4 février 1959, le statut des collectivités d'outre-mer au sein de la République n'était plus, en théorie, susceptible d'être remis en cause sans une révision de la Constitution. Toutefois, devant la volonté de certaines populations d'accéder à l'indépendance, les autorités de la République ont fait prévaloir une interprétation de la Constitution qui a permis la sécession de plusieurs collectivités territoriales d'outre-mer.

23. C'est ainsi que les populations des départements d'Algérie ont été appelées à se prononcer sur le destin politique qu'elles entendaient choisir pour l'Algérie par rapport à la République française. Par la loi No 61-44 du 11 janvier 1961 concernant l'autodétermination des populations algériennes et l'organisation des pouvoirs publics en Algérie avant l'autodétermination, adoptée par le peuple français à l'occasion du référendum du 8 janvier 1961, a été affirmé le droit des populations algériennes à choisir leur propre destin. Le 1er juillet 1962, les électeurs des départements d'Algérie ont massivement décidé, par 99,72 % des suffrages exprimés, 91,8 % des inscrits ayant pris part au scrutin, d'ériger l'Algérie en un État indépendant.

24. Les populations du territoire d'outre-mer de la Côte française des Somalis ont, à la suite de l'apparition d'une revendication indépendantiste, été consultées le 19 mars 1967 (en application de la loi No 66-949 du 22 décembre 1966 organisant une consultation de la population de la Côte française des Somalis) sur l'accession du territoire à l'indépendance, ou sur son maintien au sein de la République avec un statut renouvelé de gouvernement et d'administration. Les électeurs

du territoire ont décidé, par 60,5 % des suffrages exprimés, de demeurer au sein de la République française. La participation au scrutin d'autodétermination était réservée aux électeurs résidant depuis trois ans au moins sur le territoire.

25. À la suite de cette consultation, le territoire, rebaptisé "Territoire français des Afars et des Issas", a été doté d'un statut d'autonomie élargie par la loi No 67-521 du 3 juillet 1967. Une nouvelle consultation des populations du territoire a été organisée le 8 mai 1977 en vertu de la loi No 76-1221 du 28 décembre 1976. La participation à ce scrutin était également réservée aux électeurs résidant depuis au moins trois ans sur le territoire. Les électeurs se sont alors prononcés massivement en faveur de l'indépendance. La République de Djibouti a accédé à la souveraineté internationale le 27 juin 1977.

26. La population de l'archipel des Comores, territoire d'outre-mer depuis 1946, doté d'un statut d'autonomie interne élargie depuis la loi No 61-1412 du 22 décembre 1961 complétée par la loi No 68-4 du 3 janvier 1968, a été consultée le 22 décembre 1974 par voie de référendum, sur l'accession de l'archipel à l'indépendance, en application de la loi No 74-965 du 23 novembre 1974. Les îles de la Grande Comore, d'Anjouan et de Mohéli ont très majoritairement choisi d'accéder à l'indépendance. En revanche, les électeurs de l'île de Mayotte ont voté en faveur du maintien dans la République française, par 63,81 % des suffrages exprimés. La loi No 75-1337 du 31 décembre 1975 relative aux conséquences de l'autodétermination des Comores a, d'une part, reconnu l'indépendance des îles de la Grande Comore, d'Anjouan et de Mohéli et, d'autre part, prévu l'organisation d'une nouvelle consultation de la population de Mayotte sur la question de l'appartenance de cette île à la République française et, dans l'hypothèse où les électeurs confirmeraient l'appartenance de Mayotte à la République, sur le statut de l'île.

27. Saisi du texte de cette loi, le Conseil constitutionnel a, par sa décision No 75-59 DC du 30 décembre 1975, précisé les modalités de la sécession d'un territoire. Il a d'abord admis, pour la première fois, la constitutionnalité d'une sécession de territoire; il a ensuite estimé que l'expression "territoire" ne concernait pas seulement "les territoires d'outre-mer" : ainsi, l'île de Mayotte, qui est bien un territoire, ne saurait quitter la République sans le consentement de sa population, alors que, dans sa globalité, la population du territoire des Comores a voté en faveur de l'accession à l'indépendance. Il a enfin jugé que la constatation de l'appartenance d'un territoire à la République ne peut être faite que dans le cadre de la Constitution française, nonobstant toute intervention d'une instance internationale. Il a considéré qu'en l'espèce les dispositions de la loi qui lui était soumise ne mettaient en cause aucune règle du droit international. Le 8 février 1976, la population de Mayotte a choisi de rester française par 99,42 % des suffrages exprimés, 83,34 % des électeurs inscrits ayant participé au vote.

II. LE STATUT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES D'OUTRE-MER AU SEIN DE LA RÉPUBLIQUE

A. Dispositions communes

28. Ainsi qu'il a été dit *supra*, tous les nationaux français jouissent, sur toute l'étendue du territoire de la République, de l'ensemble des droits et libertés attachés à la qualité de citoyen. Il n'existe aucune différence juridique, aucune sorte de discrimination entre les citoyens originaires de la métropole et ceux originaires des collectivités d'outre-mer. Ces derniers

participent à l'élection du Président de la République et sont représentés à l'Assemblée nationale et au Sénat; ils participent à l'élection des représentants français au Parlement européen; leur nationalité française en fait des citoyens de l'Union européenne en vertu des stipulations du Traité sur l'Union européenne.

29. La liberté de circulation entre les collectivités d'outre-mer et la métropole n'est, pour les citoyens originaires de l'outre-mer, soumise à aucune restriction d'aucune sorte.

30. Les dispositions de l'article 72 de la Constitution sur la libre administration des collectivités territoriales par des conseils élus s'appliquent de plein droit aux collectivités territoriales de l'outre-mer. En particulier, la tutelle du Gouvernement sur les actes des autorités locales a fait place, comme en métropole, à un simple contrôle de légalité, exercé par les juridictions administratives.

B. Les départements d'outre-mer

31. Il a déjà été indiqué que, dans le cas de l'Algérie, le statut de département d'outre-mer n'a pas constitué un obstacle à l'accession à l'indépendance.

32. Les quatre départements d'outre-mer actuels ont acquis ce statut par la loi du 19 mars 1946, conformément à la demande des députés de ces territoires à l'Assemblée nationale constituante. Cette loi a été votée à l'unanimité des membres de l'Assemblée. Leur statut est aujourd'hui régi par les articles 72 et 73 de la Constitution. Les relations entre ces départements et la métropole sont gouvernées par le principe d'assimilation : les lois métropolitaines sont applicables de plein droit dans ces collectivités, sous réserve des mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière. Les mesures d'adaptation ont porté sur des domaines aussi variés que le régime des étrangers, le droit fiscal, la domanialité des eaux et du sol, le régime minier, le droit forestier ou la législation sociale.

33. Sur le plan institutionnel, l'organisation des DOM est la même que celle des départements métropolitains : un conseil général, élu pour six ans au suffrage universel direct dans le cadre des cantons, au scrutin majoritaire uninominal à deux tours, règle par ses délibérations les affaires du département. Son président est l'organe exécutif du département et dirige les services de la collectivité. Comme en métropole, chaque département est compétent en matière de gestion des collèges, de voirie, d'aide sociale, d'équipements collectifs, de patrimoine départemental.
Les conseils généraux des départements d'outre-mer doivent être consultés, en vertu du décret No 60-406 du 26 avril 1960, sur les projets de lois et décrets tendant à adapter la législation ou l'organisation administrative des départements d'outre-mer à leur situation particulière.
Ils peuvent prendre l'initiative de saisir le Gouvernement de toutes propositions tendant à l'intervention de dispositions spéciales motivées par la situation particulière de ces départements.

34. Chacun des départements d'outre-mer constitue également depuis 1983 une région d'outre-mer administrée, comme les régions métropolitaines, par un conseil régional élu au suffrage universel direct dans le cadre d'une circonscription unique, au scrutin de liste à la représentation proportionnelle. Le président du conseil régional est l'organe exécutif de la région et dirige ses services.

35. Les régions sont compétentes, comme les régions métropolitaines, dans le domaine de l'animation économique, des lycées, du tourisme, de l'environnement, de la culture, de la planification, de l'aménagement, de l'agriculture, des ressources de la mer et des ressources minières, des langues et cultures régionales. Elles disposent en outre de compétences plus approfondies dans certains domaines; ainsi, elles doivent être consultées par le Gouvernement de la République en vue de la conclusion d'engagements internationaux concernant la coopération régionale en matière économique, sociale, technique, scientifique et culturelle et en matière d'exploration, d'exploitation, de conservation ou de gestion des ressources naturelles biologiques ou non biologiques dans la zone économique exclusive au large des côtes de la région concernée. Chaque conseil régional peut aussi adresser au Gouvernement toute proposition de modification ou d'adaptation des dispositions législatives ou réglementaires en vigueur ou en cours d'élaboration, ainsi que toute proposition relative aux conditions du développement économique, social et culturel de la région.

C. La collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon

36. Les îles de Saint-Pierre-et-Miquelon sont peuplées d'environ 6 000 habitants. L'archipel est doté, depuis l'entrée en vigueur de la loi No 85-595 du 11 juin 1985, du statut de collectivité territoriale à statut particulier. Les lois sont applicables de plein droit à Saint-Pierre-et-Miquelon, sauf dans le domaine de la fiscalité, du régime douanier, de l'urbanisme et de l'immatriculation des navires, lesquelles matières ressortissent à la compétences des autorités locales.

37. Un conseil général, élu au suffrage universel direct, pour six ans, selon un mode de scrutin qui combine le scrutin majoritaire et la représentation proportionnelle, règle par ses délibérations les affaires de l'archipel; son président est l'organe exécutif de la collectivité. Outre les compétences qu'elle exerce en matière de fiscalité, de régime douanier, d'urbanisme et d'immatriculation des navires, pour lesquelles elle intervient dans des domaines qui, en métropole, relèvent de la compétence du Parlement, la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon exerce les compétences dévolues aux départements et aux régions par la législation de droit commun.

D. La collectivité territoriale de Mayotte

38. Le statut actuel de la collectivité territoriale de Mayotte est fixé par la loi No 76-1212 du 24 décembre 1976 relative à l'organisation de Mayotte. La collectivité territoriale de Mayotte est administrée par un conseil général élu au suffrage universel direct, pour six ans, dans les mêmes conditions que les conseils généraux des départements. Le préfet, représentant du gouvernement, instruit les affaires de la collectivité et est l'organe exécutif de celle-ci; il dirige ses services. Mayotte est soumise au principe de spécialité législative : les lois nouvelles n'y sont applicables que sur mention expresse.

39. Les électeurs mahorais ont, le 11 avril 1976, exprimé leur volonté de voir leur île devenir un département d'outre-mer, choix qui n'était pas proposé à leur décision, par 80 % des suffrages exprimés (sous forme de bulletins sauvages). La loi No 76-1212 du 24 décembre 1976, conçue à titre transitoire, a érigé Mayotte en collectivité territoriale de la République. Elle prévoyait en son article premier une consultation de la population sur la question de la transformation de Mayotte en département ou sur l'adoption d'un statut différent. Ce délai a été porté à cinq ans par l'article 2 de la loi No 79-1113 du 22 décembre 1979.

40. Le Président de la République s'est engagé en 1996 à organiser la consultation de la population mahoraise avant la fin de la décennie. Les négociations qui ont suivi ont abouti à un accord conclu à Paris le 4 août 1999 : soumis à la consultation du conseil général et des conseils municipaux, cet accord a été approuvé par 14 conseillers généraux sur 19 et par 16 des 17 communes; il a été solennellement signé le 27 janvier 2000 à Paris. L'accord sur l'avenir de Mayotte prévoit la création d'une "collectivité départementale", collectivité *sui generis* adaptée aux spécificités de l'île qui ne sera pas un département. Cette collectivité succédera à l'actuelle collectivité territoriale sur une période intermédiaire courant jusqu'en 2010. C'est sur ce texte que les Mahorais auront à se prononcer avant le 31 juillet 2000. Si les Mahorais approuvent l'accord, les orientations qu'il contient serviront de base à l'élaboration du projet de loi organisant le statut de Mayotte qui sera déposé au Parlement avant la fin de l'année 2000.

41. Un important effort de rapprochement du droit applicable à Mayotte avec celui de la métropole a résulté de diverses lois votées depuis 1976 et, surtout, depuis 1989.

42. La population mahoraise est pour l'essentiel régie par un statut personnel coranique dont le respect est prévu par l'article 75 de la Constitution.

E. Les territoires d'outre-mer

43. Les territoires d'outre-mer de Polynésie française et de Wallis-et-Futuna sont actuellement régis par les dispositions de l'article 74 de la Constitution. Le Territoire des Terres australes et antarctiques françaises, qui ne comprend pas de population permanente, n'est pas concerné par la présente étude.

44. Le statut des territoires d'outre-mer se caractérise par la grande autonomie conférée à ces collectivités. Dans ces territoires, en effet, l'État n'exerce que des compétences résiduelles, les autorités territoriales exerçant la compétence du droit commun. Il résulte de la décision No 65-34 L du 2 juillet 1965 du Conseil constitutionnel que, dans les territoires d'outre-mer, il peut être dérogé localement aux dispositions de la Constitution qui fixent les domaines respectifs de la loi et celui du règlement. Ainsi, dans les matières qui ne sont pas demeurées dans le domaine des compétences de l'État, l'assemblée de chaque territoire peut adopter des dispositions qui, dans les départements, relèveraient de la compétence du Parlement. Ces délibérations conservent toutefois une valeur réglementaire et peuvent faire l'objet de recours en excès de pouvoir devant les juridictions administratives.

45. Par ailleurs, les territoires d'outre-mer sont soumis au principe de spécialité législative : hormis le cas où elles ont vocation à s'appliquer de plein droit sur l'ensemble du territoire de la République (lois constitutionnelles; lois qui régissent le fonctionnement des institutions et juridictions dont la compétence s'étend à l'ensemble du territoire), les lois adoptées par le Parlement ne sont applicables dans les territoires d'outre-mer que sur mention expresse; cette règle s'étend aux lois elles-mêmes modificatives de lois précédemment déclarées applicables dans les territoires.

46. Depuis la révision de l'article 74 de la Constitution, opérée par la loi constitutionnelle No 92-525 du 25 juin 1992, le statut de chaque territoire d'outre-mer, qui doit définir notamment les compétences de ses institutions propres, est fixé par une loi organique. Les lois organiques sont votées selon une procédure particulière, distincte de celle des lois ordinaires, qui garantit

solennellement leur conformité à la Constitution et marque l'importance que les pouvoirs publics y attachent.

47. Par ailleurs, l'article 74 de la Constitution prévoit que les lois qui sont relatives à "l'organisation particulière" des territoires d'outre-mer, c'est-à-dire, selon l'interprétation qu'a donnée le Conseil constitutionnel de cette expression, celles qui comportent des dispositions spécifiques à ces territoires, ne peuvent être adoptées sans la consultation préalable des assemblées territoriales concernées. Le défaut de consultation d'une assemblée territoriale, lorsque cette consultation est requise, constitue un moyen d'inconstitutionnalité qui peut être soulevé, à l'encontre de la loi en cause, devant le Conseil constitutionnel (décision No 80-122 DC du 17 octobre 1980 : loi relative au Code de procédure pénale dans les territoires d'outre-mer; jurisprudence constante depuis lors).

48. Le Conseil constitutionnel a eu, en outre, l'occasion de se prononcer sur la constitutionnalité de dispositions relatives à l'élection des assemblées territoriales des territoires d'outre-mer. Il a décidé (décisions No 85-196 DC du 8 août 1985 et No 85-197 DC du 23 août 1985 : loi relative à l'évolution de la Nouvelle-Calédonie) que les assemblées des territoires d'outre-mer devaient être élues sur des bases essentiellement démographiques et qu'elles devaient être dotées d'"attributions effectives".

1. Polynésie française

49. Le statut de la Polynésie française résulte de la loi organique No 96-312 du 12 avril 1996 et de la loi No 96-313 du 12 avril 1996 complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française, qui consacrent au profit des autorités du territoire une très large autonomie interne. C'est ainsi que les compétences de l'État sont limitées aux domaines suivants :

a) Relations extérieures, y compris en matière financière et commerciale, à l'exception des restrictions quantitatives à l'importation, du programme annuel d'importation et du régime applicable aux étrangers, du régime applicable aux projets d'investissements directs étrangers, du régime douanier à l'importation et à l'exportation des marchandises, des règles de police vétérinaire et phytosanitaire;

b) Contrôle de l'entrée et du séjour des étrangers sans préjudice de certaines compétences du territoire;

c) Dessertes maritime et aérienne entre la Polynésie française et les autres points du territoire de la République après avis du gouvernement de la Polynésie française; liaisons et communications gouvernementales, de défense et de sécurité en matière de postes et télécommunications; réglementation des fréquences radioélectriques;

d) Monnaie, crédit, change et Trésor;

e) Défense; importation, commerce et exportation de matériel militaire, d'armes et de munitions de toutes catégories; matières premières stratégiques telles qu'elles sont définies pour l'ensemble du territoire de la République;

f) Maintien de l'ordre, le président du gouvernement du territoire devant être informé des mesures prises; police et sécurité en matière de circulation aérienne et maritime; préparation

des mesures de sauvegarde, élaboration et mise en œuvre des plans opérationnels de secours nécessaires pour faire face aux risques majeurs et aux catastrophes et coordination des moyens concourant à la sécurité civile;

g) Nationalité : organisation législative de l'état civil; droit civil, à l'exclusion de la procédure civile et de la réglementation en matière de coopération et de mutualité; garanties des libertés publiques; principes fondamentaux des obligations commerciales; principes généraux du droit du travail;

h) Justice, organisation judiciaire, organisation de la profession d'avocat, à l'exclusion de toute autre profession juridique ou judiciaire, frais de justice criminelle, correctionnelle et de police; commissions d'office, service public pénitentiaire, procédure pénale à l'exclusion de la réglementation relative à la liberté surveillée des mineurs;

i) Fonction publique d'État;

j) Administration communale;

k) Enseignement supérieur et recherche scientifique, sans préjudice de la possibilité pour la Polynésie française d'organiser ses propres filières de formation et ses propres services de recherche; règles applicables aux personnels habilités des établissements d'enseignement privé liés par contrat à des collectivités publiques pour l'accomplissement de missions d'enseignement en ce qu'elles procèdent à l'extension à ces personnels des dispositions concernant les enseignants titulaires de l'enseignement public, y compris celles relatives aux conditions de service et de cession d'activité, aux mesures sociales, aux possibilités de formation et aux mesures de promotion et d'avancement;

l) Communication audiovisuelle, dans le respect de l'identité culturelle polynésienne; toutefois, sans préjudice des missions confiées au Conseil supérieur de l'audiovisuel, la Polynésie française peut créer une société de production et de diffusion d'émissions à caractère social, culturel et éducatif.

50. Les autorités territoriales sont compétentes dans toutes les autres matières.
Le Gouvernement de la Polynésie française est responsable devant l'assemblée du territoire élue pour cinq ans au suffrage universel direct et à la représentation proportionnelle. Il peut être associé à la conclusion des engagements internationaux qui intéressent le territoire.

51. Le territoire peut déterminer librement les insignes distinctifs lui permettant de marquer sa personnalité, aux côtés des emblèmes de la République.

52. Après l'accord de Nouméa du 5 mai 1998 et la réforme constitutionnelle du 20 juillet 1998 relative à la Nouvelle-Calédonie, le Président de la République et le Premier Ministre ont décidé d'engager une révision constitutionnelle pour franchir une nouvelle étape dans l'approfondissement de l'autonomie de ce territoire. Un projet de loi constitutionnelle adopté par les deux assemblées reconnaît dans la Constitution le nouveau statut de "pays d'outre-mer" et l'autonomie renforcée de la Polynésie française. Selon ce projet, la Polynésie française se gouvernera librement et démocratiquement.

53. À l'exception des compétences régaliennes qui restent assurées par l'État, le statut de "pays d'outre-mer" comprendra de nouveaux transferts de compétences de l'État à la Polynésie française. Il sera institué une citoyenneté polynésienne qui aura pour objet de permettre que le développement économique et social profite, en priorité, aux Polynésiens. Elle leur accordera des avantages spécifiques pour l'accès à l'emploi, le droit d'établissement pour l'exercice d'une activité économique et l'accession à la propriété foncière. La loi organique fixera les conditions de reconnaissance de cette citoyenneté polynésienne et notamment la durée maximale de domicile exigée sur le territoire, qui devra être raisonnable. À la différence de la Nouvelle-Calédonie, cette citoyenneté ne concernera pas le corps électoral qui demeurera celui de droit commun.

54. Les pouvoirs de l'assemblée de la Polynésie française seront accrus en raison des compétences transférées et de la faculté de voter des actes - les lois de pays - qui auront valeur législative et dont le contrôle avant promulgation relèvera du Conseil constitutionnel. La loi organique définira également les règles d'organisation et de fonctionnement démocratique des institutions, en particulier de l'assemblée de la Polynésie française.

55. Les relations extérieures demeureront une compétence de l'État, mais la Polynésie française pourra intervenir plus activement en matière internationale et s'intégrer davantage dans son environnement régional, notamment en développant ses relations avec les États du Pacifique.

56. Les nouvelles relations entre l'État et la Polynésie française seront définies après l'aboutissement du processus constitutionnel. Le projet de loi organique définissant le nouveau statut de la Polynésie française ne pourra être déposé sur le bureau du Parlement qu'après l'adoption par le Congrès (réunion des deux assemblées du Parlement) du projet de révision de la Constitution.

2. Wallis-et-Futuna

57. Les habitants du territoire des îles Wallis-et-Futuna ont souhaité en 1959 le statut de territoire d'outre-mer qui leur a été accordé par la loi No 61-814 du 28 juillet 1961. Le territoire est administré par un administrateur supérieur nommé par le gouvernement de la République, assisté du conseil territorial, dont le rôle est essentiellement consultatif. Une assemblée territoriale, élue pour cinq ans à la représentation proportionnelle, règle par ses délibérations les affaires du territoire.

58. Les compétences de l'État concernent la défense, l'ordre et la sécurité publics, les relations et communications extérieures, l'enseignement, la tenue de l'état civil, le fonctionnement du Trésor et de la douane, le contrôle administratif et financier, l'hygiène et la santé publique, l'administration de la justice. Les autorités territoriales sont compétentes dans les autres matières. La loi du 28 juillet 1961 consacre la place particulière des autorités coutumières traditionnelles dans les institutions du territoire. Ainsi, les trois chefs traditionnels sont membres de droit du conseil territorial.

F. La Nouvelle-Calédonie

59. La Nouvelle-Calédonie est une collectivité territoriale d'outre-mer sui generis. Son statut actuel découle de la loi organique du 19 mars 1999, faisant elle-même suite à la loi du 9 novembre 1988 qui traduisait en droit les accords de Matignon. L'accord sur l'avenir de la Nouvelle-Calédonie, qui a été signé à Nouméa le 5 mai 1998 par les représentants des deux principales familles politiques du territoire et les représentants du Gouvernement, a nécessité une modification de la Constitution, traduite par la Loi constitutionnelle du 20 juillet 1998. Il a été soumis aux populations concernées de la Nouvelle-Calédonie le 8 novembre 1998, qui l'ont approuvé.

60. La loi du 19 mars 1999 sur la Nouvelle-Calédonie a repris les dispositions de l'"accord de Nouméa". Cette loi prévoit notamment d'importants et irréversibles transferts de compétences à la Nouvelle-Calédonie, qui seront mis en œuvre progressivement. Ses principaux points sont les suivants :

1. La pleine reconnaissance de l'identité kanak

61. Elle se traduit par le statut civil coutumier (dispositions permettant en particulier le retour au statut civil coutumier) ainsi que la définition de ses rapports avec le statut civil de droit commun. Les terres coutumières sont définies et elles sont inaliénables, incessibles, incommutables et insaisissables. Des baux coutumiers pourront être définis pour la mise en valeur de ces terres.

62. La représentation de la coutume est étendue avec la création d'un Sénat coutumier et de conseils coutumiers.

2. D'importants transferts de compétences à la Nouvelle-Calédonie

63. De nombreuses compétences de l'État seront transférées aux institutions de la Nouvelle-Calédonie. Ces transferts sont irréversibles et échelonnés dans le temps. Les premiers transferts de compétences sont intervenus le 1er janvier 2000. D'autres interviendront en fonction du choix des élus de la Nouvelle-Calédonie, entre 2004 et 2014.

64. Certaines compétences font l'objet d'un dialogue entre l'État et la Nouvelle-Calédonie ou sont exercées en association. C'est le cas notamment pour les relations internationales et régionales, la réglementation relative à l'entrée et au séjour des étrangers et la desserte aérienne internationale.

65. En 1999, la Nouvelle-Calédonie a accédé au statut d'observateur du Forum du Pacifique.

66. Il est donné compétence au Congrès, assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie, pour favoriser, compte tenu de la situation du marché du travail, l'accès à l'emploi des citoyens de la Nouvelle-Calédonie et des personnes justifiant d'une certaine durée de résidence, sans qu'il puisse être porté atteinte aux avantages acquis.

67. L'État demeure compétent pour l'exercice de ses pouvoirs régaliens que sont les relations internationales (cf. supra), la justice, l'ordre public, la défense, la monnaie, le crédit et le change. Le Haut-Commissaire est le représentant de l'État en Nouvelle-Calédonie.

3. La mise en place de nouvelles institutions

68. Les provinces, créées par la loi référendaire de 1988, sont confortées dans leur statut de collectivités disposant de la compétence de droit commun.

69. La Nouvelle-Calédonie est dotée d'un exécutif propre (il était exercé depuis 1988 par le Haut-Commissaire) qui est confié à un gouvernement élu par le Congrès au scrutin de liste à la représentation proportionnelle et responsable devant lui. Le gouvernement gère collégialement et solidairement les affaires de sa compétence.

70. Les catégories d'actes votés par le Congrès ayant valeur législative locale - "les lois de pays" - seront soumises avant leur adoption à l'avis du Conseil d'État et ne pourront donner lieu qu'à un contrôle du Conseil constitutionnel avant leur publication.

4. La définition d'une citoyenneté calédonienne

71. Une citoyenneté calédonienne est reconnue au sein de la citoyenneté et de la nationalité françaises. Elle accorde le droit de vote, pour les élections au Congrès et aux assemblées de province et pour la (ou les) consultation(s) sur l'accession à la pleine souveraineté, à un corps électoral restreint défini par une condition de résidence en Nouvelle-Calédonie.

72. Le Conseil constitutionnel a formulé une réserve interprétative concernant le corps électoral spécial pouvant participer aux élections au Congrès et aux assemblées de province : toute personne domiciliée depuis 10 ans en Nouvelle-Calédonie peut participer aux élections, quelle que soit la date de son arrivée sur le territoire.

73. Pour participer à la (ou les) consultation(s) sur l'accession à la pleine souveraineté qui pourra intervenir à partir de 2014 à la demande du Congrès, il faut notamment justifier d'une durée de résidence de 20 ans en Nouvelle-Calédonie.

74. Après les élections du 9 mai 1999 au Congrès et aux assemblées de province qui ont vu le succès du RPCR et du FLNKS, le gouvernement présidé par M. Jean Leques (RPCR),maire de Nouméa, a été formé le 28 mai 1999. Le jour même de cette élection, l'exécutif de la Nouvelle-Calédonie lui a été transféré. Le Sénat coutumier a été mis en place le 27 août 1999 et la désignation des membres du Conseil économique et social a été constatée le 24 janvier 2000 par arrêté du Président du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

75. Conformément à l'accord de Nouméa, un accord est intervenu le 11 février 1999 pour permettre le transfert de 30 % du capital de la Société Le Nickel (SLN) à une structure publique. Parallèlement, avec cette structure, la Nouvelle-Calédonie entrera à hauteur de 6 % dans le capital de la société ERAMET. La Société territoriale calédonienne de participation et d'investissement a été créée à cet effet. Les Calédoniens seront ainsi associés à la gestion de la principale richesse économique du pays.

76. Les nouvelles institutions de la Nouvelle-Calédonie prévues par l'accord de Nouméa et issues de la loi organique et de la loi du 19 mars 1999 sont désormais en place et fonctionnent. L'État est partenaire de l'accord de Nouméa. Il lui incombe de veiller, avec les deux autres signataires, à son respect, dans toutes ses dimensions, tout au long du processus engagé. Les élus néo-calédoniens vont pouvoir se consacrer dans les meilleures conditions à l'exercice des

compétences qui leur seront transférées et au développement économique et social. L'esprit de responsabilité et de partage qui a prévalu lors des discussions ayant conduit à l'accord de Nouméa doit désormais se prolonger dans la gestion de la Nouvelle-Calédonie durant les 15 ou 20 prochaines années.

Article 2

I. LA COOPÉRATION POUR LE DÉVELOPPEMENT

77. En 1997, l'aide publique au développement française s'est élevée à 37 milliards de francs, représentant 13,3 % de l'aide publique au développement mondiale. L'effort consenti par la France représente 0,45 % de son PNB (alors que la moyenne est de 0,22 %), ce qui la place en tête des sept pays les plus industrialisés. À ce montant s'ajoute la somme de 5 milliards de francs, correspondant à la quote-part française dans les dépenses de coopération engagées par la Communauté européenne.

78. Le présent chapitre s'attache plus particulièrement à présenter l'effort de coopération français consenti en direction des pays de l'Afrique subsaharienne, zone privilégiée d'intervention de la France dans ce domaine. Les résultats de la réforme du dispositif de la coopération française, engagée le 1er janvier 1999, seront présentés dans le prochain rapport. Jusqu'à présent, l'aide française au développement a pris plusieurs formes.

A. L'appui au développement institutionnel des États

79. Le Gouvernement français fait de l'appui au développement institutionnel des États une de ses priorités, et une nouvelle approche de la coopération française s'est développée selon les axes ci-après :

a) L'appui institutionnel aux États;

b) La protection des personnes et des biens;

c) La formation du citoyen;

d) La décentralisation, envisagée comme un atout supplémentaire pour la démocratie et le développement.

80. Les engagements pris par le Gouvernement français dans le domaine institutionnel se déclinent dans les actions suivantes :

1. Appui au processus électoral

81. La mise en place d'un véritable État de droit implique, au préalable, l'organisation d'élections pluralistes et transparentes. Toutefois, le concours de la coopération a toujours été fondé, dans ce domaine particulièrement, sur le principe de non-ingérence et s'inscrit de préférence dans un cadre multilatéral. Le soutien du Gouvernement français en faveur de l'Afrique notamment se traduit par un apport en expertises, en formation et en matériel, en particulier lors de la phase préparatoire des élections.

2. Appui à la réforme des fonctions publiques africaines à travers des actions ciblées et portant sur le long terme

82. La mise en œuvre de la réforme des fonctions publiques africaines est soutenue par les autorités françaises à deux niveaux :

a) Sur le plan national, des programmes spécifiques de restructuration des fonctions publiques et des organismes parapublics sont élaborés;

b) Sur le plan régional, l'Observatoire des fonctions publiques africaines (OFPA) favorise une réflexion globale et concertée sur le rôle et l'évolution des fonctions publiques dans leur ensemble.

3. Appui au renforcement des institutions judiciaires et à la protection des personnes et des biens

83. Outre les aides à la formation des magistrats et des auxiliaires de justice, à la modernisation de la réforme du droit, à sa diffusion, le Gouvernement français porte également son attention sur la situation carcérale.

4. Appui au droit des affaires

84. La coopération française soutient en particulier la mise en place des institutions de l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA) issue du traité du même nom signé en octobre 1993. Cette instance a notamment pour mission de régler les litiges survenus pour l'application de ce droit, grâce à une Cour commune de justice et d'arbitrage.

5. Mise en œuvre de projets de coopération en matière de sécurité des citoyens et de protection des libertés publiques

85. Ils visent la réhabilitation des services de police afin de leur donner les moyens de maintenir l'ordre public et de préserver le fonctionnement des institutions dans l'esprit de la démocratie. Les programmes de coopération comprennent la formation d'unités spécialisées, plus spécialement chargées de la lutte contre la grande délinquance.

86. En 1993, le Gouvernement français a financé la création, à Abidjan, d'un centre régional de formation pluridisciplinaire en matière de lutte contre le trafic de stupéfiants. La protection civile est également assurée par l'installation de corps de pompiers de plus en plus indispensables dans des agglomérations à forte croissance démographique.

6. Soutien à l'information et à la formation du citoyen

87. L'émergence d'une citoyenneté est une garantie essentielle à l'établissement durable de la démocratie. Pour favoriser celle-ci, la coopération française se donne pour mission de contribuer au dialogue entre l'État et les citoyens, de faciliter l'accès à la justice de tous les citoyens et de promouvoir les valeurs liées aux droits de l'homme.

88. Ainsi, le Gouvernement français apporte son concours financier à l'initiative publique ou privée pour l'information et la formation du citoyen. Il soutient également des associations ou des

mouvements qui œuvrent pour la défense des droits de l'homme ou l'amélioration de l'accès au droit de toutes les catégories de populations, en particulier les plus défavorisées.

7. Appui à la décentralisation

89. Les programmes dits de décentralisation sont un atout supplémentaire pour la démocratie et le développement. À travers la mise en place de collectivités décentralisées en milieu urbain comme en milieu rural, c'est le développement du tissu économique local qui est visé, ce qui devrait augmenter les possibilités de créer des emplois, de fixer les populations et de donner un nouvel essor aux entreprises privées.

90. Pour atteindre cet objectif, le Gouvernement français développe des actions visant au renforcement des organisations locales, des collectivités territoriales et à la diffusion de la culture démocratique à tous les niveaux de la société.

91. En outre, il apporte sa contribution pour que se développent les relations avec les organisations non gouvernementales, partenaires indispensables de la coopération avec la société civile, et nouveaux acteurs pour une coopération décentralisée.

B. Appui au développement économique

1. Appui au développement économique durable dans le respect de l'environnement

92. L'accumulation de facteurs défavorables au secteur productif a créé, depuis de nombreuses années, des obstacles majeurs aux possibilités d'un développement durable en Afrique subsaharienne. Aujourd'hui, la politique économique du Gouvernement français en la matière répond à l'évolution du contexte économique africain. Elle a pour objectif d'aider ses partenaires à :

a) Créer des conditions favorables à un investissement, seul capable de donner une nouvelle dynamique à l'économie africaine;

b) Reconquérir des marchés nationaux et restructurer des filières de production;

c) Organiser les producteurs du monde rural;

d) Réduire le coût des facteurs de production;

e) Améliorer la gestion des ressources naturelles et protéger l'environnement.

93. Pour répondre à ces nouvelles orientations, la coopération française a mis en place un dispositif global d'aide au développement de l'entreprise privée, destiné à prendre le relais de l'investissement public. Ce dispositif (comité d'orientation et de programmation) s'applique à tous les secteurs d'activité : industrie, agriculture, élevage, aménagement urbain, commerce, artisanat, services, tourisme. Là encore, le Gouvernement français intervient en amont (recherche, formation, études).

2. Suivi des domaines macroéconomiques et financiers et de l'impact de la dévaluation

94. La dévaluation monétaire, devenue inéluctable, a été saisie comme un tremplin pour mettre en place des plans de relance - notamment agricole - et poursuivre des efforts d'ajustement structurel et sectoriel. L'aide française et les institutions financières internationales ont d'ailleurs insisté tout particulièrement sur la juste répartition des gains de la dévaluation et notamment sur leur redistribution dans les zones rurales.

95. Dans ce contexte, la coopération française a décidé de poursuivre son aide à l'ajustement structurel. Ainsi, en complément des mesures prises par le FMI, elle contribue à l'ajustement sous forme de dons pour les pays les moins avancés (PMA) et sous forme de prêts pour les pays à revenu intermédiaire. Des mesures d'accompagnement exceptionnelles (annulation de dettes, interventions spéciales du Fonds d'aide et de coopération - FAC) ont été prises pour pallier les difficultés d'ordre économique et social provoquées, à court terme, par la dévaluation.

96. Parallèlement à l'appui aux politiques d'ajustement, la coopération française se concentre sur les programmes de développement (infrastructures, services publics, appareil productif). Parmi les instruments d'accompagnement utilisés, le Fonds social de développement (FSD) s'est révélé par la suite essentiel pour servir des projets de développement social à la base et donc pour apporter rapidement une aide concrète aux populations les plus nécessiteuses.

3. Appuis aux administrations économiques et financières

97. Ces appuis ont deux objectifs : d'une part, celui de contribuer à court terme à l'assainissement des finances publiques et, d'autre part, celui d'aider les États à exercer de façon autonome et performante les missions d'un ministère chargé de l'économie et des finances.

98. Le Gouvernement français contribue à mettre en œuvre de nouveaux programmes d'appuis économiques et financiers pour les principales administrations bénéficiaires, les directions des impôts, les douanes et la comptabilité publique. La coopération française fournit des appuis indirects à travers des programmes régionaux permettant d'améliorer la qualité et l'efficacité de ces administrations (cf. l'Observatoire statistique régional - AFRISTAT - situé au Mali).

99. Le renforcement de la capacité des États d'Afrique subsaharienne dans les domaines de la statistique et des études économiques devrait faciliter l'évaluation des effets de la dévaluation du franc CFA et de la relance des politiques d'ajustement structurel. La coopération française met également en place deux pôles régionaux de formation des cadres des ministères de l'économie et des finances à Libreville et à Ouagadougou.

C. Différentes formes d'appui au développement humain à travers la mise en œuvre de projets

1. Les instruments financiers

a) Le Fonds social de développement (FSD)

100. Le FSD, d'abord appelé Fonds spécial de développement pour assurer l'accompagnement social de la dévaluation du franc CFA, s'adresse en priorité aux populations les plus vulnérables. À l'époque, cette opération a permis de conduire de nouvelles actions de coopération fournissant

des revenus immédiats aux populations les plus touchées par la dévaluation, notamment dans les quartiers urbains.

101. Ce fonds d'urgence, d'utilisation immédiate, est attribué sous forme de dons à des associations, des collectivités locales ou des partenaires économiques non étatiques. Il a servi à l'ouverture de chantiers d'intérêt public nécessitant une main-d'œuvre importante et a permis la création de revenus temporaires, notamment chez les chômeurs urbains. Les autres groupes soutenus par le FSD sont les populations défavorisées, les jeunes, les femmes seules, les malades, les habitants des quartiers les plus pauvres dans les villes... Cette coopération de proximité s'adresse également aux associations de parents d'élèves et aux groupes à potentiel économique (microentreprises, groupements de femmes, etc.).

102. Les résultats obtenus grâce au FSD permettent de conclure à l'intérêt majeur d'une coopération en prise directe avec la société civile et ses représentants tout en préservant le dialogue avec l'appareil d'État. Ce fonds contribue aussi à chercher des nouveaux modes d'affectation de l'aide extérieure dans la double dimension économique et sociale du développement à la base de la société.

b) Le Fonds d'aide et de coopération (FAC)

103. Le FAC finance, sous forme de dons, des opérations ou projets de développement. C'est une des rares sources de financement international gratuit. Cet instrument est particulièrement adapté à la diversité de l'aide et peut s'articuler avec d'autres aides aux projets venant d'acteurs bilatéraux ou multilatéraux.

2. Développement agricole, environnemental, social et sanitaire

104. D'une manière générale, les projets du Fonds d'aide et de coopération (FAC) dits de professionnalisation du monde agricole ont pour objet la structuration des milieux professionnels et interprofessionnels. Ils se traduisent par la mise sur pied d'instances de concertation entre les pouvoirs publics (nationaux et locaux) et les organisations de producteurs permettant de déboucher sur une cogestion, entre ces partenaires, des politiques de développement agricole et de leurs moyens. De tels projets sont mis en œuvre au Bénin, au Burkina Faso, en Côte d'Ivoire, en Guinée, à Madagascar et au Mali.

105. De même, les projets de gestion des ressources naturelles visent une valorisation économique de ces ressources au profit des populations locales, ce qui suppose l'émergence de structures décentralisées et d'opérateurs privés responsables de la gestion de ces ressources.

106. En matière d'appui à l'environnement de l'activité productive, des actions sont également menées contribuant à sécuriser certains facteurs de production et qui sont autant d'actions renforçant les droits de l'homme, car elles améliorent :

a) La sécurisation foncière (plan foncier rural en Côte d'Ivoire);

b) L'accès au crédit rural (Sénégal, Guinée, République du Congo, Côte d'Ivoire);

c) L'accès au microcrédit (Mozambique, Burkina Faso, Côte d'Ivoire).

107. Sur le plan multilatéral, le Gouvernement français est impliqué dans la négociation des conventions environnementales de l'après-Rio. La Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique - notamment - est un engagement juridique formel qui reconnaît le rôle de la société civile et des collectivités dans la gestion de l'environnement.

108. Le Gouvernement français envisage également de mettre en place un projet du Fonds d'aide et de coopération pour contribuer à l'application des recommandations des trois sommets des Nations Unies relatifs au développement social, à la population et aux femmes.

109. Des aides aux projets concernent :

a) L'accès des populations, notamment les plus démunies, aux services urbains essentiels : transport pour avoir accès à un lieu de travail, électricité ou alimentation en eau potable;

b) L'amélioration de dessertes rurales afin de soulager ces populations les plus isolées.

110. Une part importante de crédits et d'assistance technique s'est vue mobilisée, dans le domaine de la santé, pour la réhabilitation des structures de soins et la lutte contre les grandes endémies, au premier rang desquelles la lutte contre le sida.

111. Dans le même temps, à travers des projets spécifiques "État" ou "Intérêt général/ Inter-États", le Gouvernement français contribue à la sécurité alimentaire des populations des pays partenaires, autre droit légitime de l'homme. Il soutient les réformes des gouvernements en la matière pour élaborer un cadre général au plan institutionnel. Au niveau multilatéral, il participe au comité d'information sur ce thème (avec l'Union européenne) et à la mise en place de plans ORSEC en cas de catastrophe.

3. Appui à l'éducation et au développement culturel

112. Le Gouvernement français est un des bailleurs de fonds qui consacre la plus grande partie de son budget au développement des ressources humaines en Afrique (un tiers de son budget, soit près de deux milliards de francs). Dans ce cadre, il promeut l'éducation en intégrant pleinement l'appui au développement de la citoyenneté. Les orientations en matière de formation portent plutôt sur l'environnement - comme l'ont mentionné les points précédents - que sur des projets éducatifs restreints dans un cadre formel.

113. Dans le domaine culturel, le Gouvernement français reconnaît la place éminente que doit prendre le développement culturel dans le développement général des hommes. Sa politique dans ce domaine est mise en œuvre par divers moyens :

a) Dans le financement de projets d'appui nationaux ou dans des projets d'intérêt général à travers des crédits FAC;

b) Par une politique d'accueil ou par l'intermédiaire de ses réseaux d'établissements culturels qui participent au développement de l'expression culturelle;

c) Dans la mise à disposition de son assistance technique qui contribue à promouvoir la culture africaine aux niveaux national et international. (On peut citer l'organisation, par l'Association française d'action artistique (AFAA), de la grande exposition itinérante de 1995 "Art contre l'apartheid".)

114. À ce titre, on peut dire que la France promeut, à travers les financements et les projets mis en place, toutes les formes d'expression culturelles et artistiques qui militent en faveur des droits de l'homme.

II. LA NON-DISCRIMINATION DANS LA GARANTIE DES DROITS

115. La Constitution garantit l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Le préambule de la Constitution se réfère en outre à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, dont l'article premier proclame que "Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits". Il se réfère, par ailleurs, au préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 selon lequel "tout être humain, sans distinction de race, de religion, ni de croyance, possède des droits inaliénables et sacrés". La France a de plus ratifié la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, le 28 juillet 1971. Depuis cette date, elle a régulièrement produit des rapports destinés à l'information du Comité des droits économiques, sociaux et culturels. C'est ainsi qu'au mois de février 1999, elle a rendu, en un seul document, ses douzième, treizième et quatorzième rapports, dont la présentation orale devant le Comité s'est effectuée au mois de mars 2000.

116. Aussi le Gouvernement français invite-t-il le Comité à se reporter à ce document qui présente de manière très complète les mesures adoptées sur le plan national pour assurer la non-discrimination dans la jouissance des droits fondamentaux. Les observations qui suivent sont donc exposées pour mémoire et n'ont pas un caractère exhaustif.

117. La loi du 1er juillet 1972 relative à la lutte contre le racisme punit la provocation à la discrimination, la diffamation envers une personne en raison de son origine ou de son appartenance ou non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée, ou l'injure à une personne pour les mêmes raisons.

118. Cette loi a été complétée par d'autres textes législatifs. En particulier, l'article 225-1 du nouveau Code pénal punit les comportements discriminatoires à l'égard des personnes physiques qui étaient déjà sanctionnés par l'ancien Code, mais également à l'égard des personnes morales à raison de leurs membres. Par ailleurs, cet article étend le champ de la discrimination, qui comprenait déjà les discriminations raciales, ethniques, nationales ou religieuses et celles fondées sur le sexe, la situation de famille, l'état de santé, le handicap et l'orientation sexuelle, aux discriminations fondées sur les opinions politiques et l'appartenance syndicale.

119. Les comportements discriminatoires consistent, aux termes de l'article 225-2 du Code pénal, à refuser la fourniture d'un bien ou d'un service; à entraver l'exercice normal d'une activité économique quelconque; à refuser d'embaucher, à sanctionner ou à licencier une personne; à subordonner la fourniture d'un bien ou d'un service à une condition discriminatoire; et à subordonner une offre d'emploi à une condition discriminatoire.

120. Par ailleurs, l'article 432-7 du Code pénal sanctionne la personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public qui commet une discrimination prévue par l'article 225-1 consistant à refuser le bénéfice d'un droit accordé par la loi ou à entraver l'exercice normal d'une activité économique quelconque.

121. Plusieurs dispositions du Code du travail consacrent le principe de non-discrimination : en matière d'embauche à l'égard des femmes enceintes (art. L. 122-25 du Code du travail) ou de procédure de recrutement (L. 122-45), en ce qui concerne les dispositions du règlement intérieur de l'entreprise (L. 122-35), l'égalité professionnelle, l'égalité de rémunération et de formation professionnelle entre les femmes et les hommes (L. 123-1 à L. 123-5; L. 140-2 à L. 140-9; L. 900-5), l'égalité de traitement entre les salariés français et étrangers, notamment en matière d'emploi (L. 122-35; L. 122-45; L. 133-5-10). À cet égard, la France a signé et ratifié les principales conventions élaborées dans le cadre de l'Organisation internationale du Travail.

122. En matière de discrimination sexuelle, la France vient de remettre un rapport sur son application de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

Article 6

I. LA SITUATION DE L'EMPLOI ET DU CHÔMAGE

123. En 1997, un redémarrage de la croissance s'est effectué, permettant de ce fait une amélioration progressive de l'emploi. Ainsi, l'emploi salarié dans le secteur marchand a rapidement bénéficié de la reprise. Certes, il est en retrait dans un certain nombre de secteurs (notamment le bâtiment et les travaux publics) dont l'activité reste faible. Mais la reprise de l'emploi, qui semblait dans un premier temps cantonnée au secteur des services (dont l'intérim), se diffuse peu à peu. La baisse des effectifs a nettement ralenti dans l'industrie manufacturière, où des créations nettes sont observées. Les suppressions d'emplois ont également ralenti dans le secteur du bâtiment et des travaux publics. Dans ces conditions, l'emploi salarié dans le secteur marchand devrait croître d'environ 150 000 postes en 1997-1998. L'emploi total enregistre une croissance analogue, les créations dans le secteur non marchand compensant la baisse de l'emploi non salarié.

124. Les destructions d'emplois, liées au ralentissement de l'activité à partir de 1995, ont été enrayées fin 1996 dans les secteurs marchands non agricoles : le secteur tertiaire marchand a créé des emplois à un rythme assez soutenu, ce qui a compensé les pertes d'emplois dans le bâtiment et l'industrie. Par ailleurs, les créations d'emplois dans le secteur tertiaire marchand, qui se sont maintenues en 1996 au même rythme que l'année précédente, ont été plus importantes.
Les services aux entreprises bénéficient du raffermissement industriel.

125. Ainsi, la consolidation progressive de l'activité observée en 1996 a permis finalement aux créations d'emplois de se maintenir à un rythme légèrement positif. Néanmoins, compte tenu du rythme de progression encore modéré de la production, la tendance à un recours accru à des emplois temporaires (intérimaires et contrats à durée déterminée) s'est prolongée en 1997.
Par ailleurs, le développement du temps partiel se poursuit. Ainsi, en 1997, le temps partiel représentait 16,6 % des actifs occupés (contre 12,5 % en 1992) dont 30,9 % de femmes en 1997.

126. En outre, les politiques de l'emploi, qui avaient freiné la progression de la population active en 1996, l'ont accélérée au contraire légèrement à partir de 1997. En effet, le taux de chômage au sens du BIT a atteint 12,9 % mi-1997, et est descendu, à l'automne 1999, à 11,0 %.

Renseignements concernant certaines catégories de travailleurs

127. Certaines catégories de travailleurs paraissent plus vulnérables face au problème du chômage. Ainsi, ce sont les femmes et les jeunes de moins de 25 ans qui sont les plus touchés. Les femmes ont connu un taux de chômage de 14,2 % en 1997 (il était de 12,8 % en 1992), alors que celui des hommes était de 10,8 % pour 1997. En revanche, les travailleurs de plus de 50 ans, quoique touchés par le chômage (8,5 % en 1997), constituent la catégorie la moins exposée. Mais c'est surtout chez les jeunes que le chômage est le plus important avec un taux de 28,1 % en 1997 contre 20,8 % en 1992. Fin juillet 1997, 577 700 jeunes de moins de 25 ans étaient sans travail. Par conséquent, la catégorie la plus exposée au chômage est celle des femmes de moins de 25 ans qui connaissent un taux de 32,8 % en 1997 contre 26,1 % en 1992.

128. En outre, en France, les jeunes les plus récemment sortis du système éducatif pâtissent plus que les autres des conjonctures d'emploi défavorables. Cependant, les plus diplômés tirent parti de leur ancienneté sur le marché du travail et occupent majoritairement un emploi, deux ans après la fin de leurs études. Cinquante-neuf pour cent des jeunes demandeurs d'emploi sans diplôme sont touchés par le chômage contre 38 % de ceux qui ont un niveau baccalauréat et 26 % un diplôme supérieur.

129. Dans l'ensemble, plus le diplôme est élevé, plus l'insertion est rapide. Une fois passée la phase instable qui prévaut peu de temps après la sortie, deux tiers des diplômés de l'enseignement supérieur exercent une profession dite supérieure ou intermédiaire (cadres, techniciens, etc.), et la majorité des diplômés de l'enseignement secondaire possèdent un emploi qualifié.

130. Chez les jeunes sans diplôme, le chômage persistant est révélateur d'une tendance à l'exclusion du monde du travail. Parallèlement, les moins diplômés s'écartent d'eux-mêmes du monde du travail : 10 à 20 % d'entre eux n'exercent ni ne recherchent d'activité professionnelle et sont "inactifs", contre 5 à 7 % des diplômés de l'enseignement supérieur. En revanche, les diplômés sont chômeurs par intermittence et leur recherche d'un emploi révèle davantage l'instabilité de leur emploi qu'une "exclusion" durable du marché du travail. De plus, les diplômés de l'enseignement supérieur trouvent assez rapidement un emploi. En définitive, la profession apparaît étroitement tributaire du diplôme.

131. En ce qui concerne par ailleurs les travailleurs âgés et le marché du travail, il est à noter que moins de la moitié du groupe des personnes âgées de 55 à 64 ans (43 %) est encore occupée sur le marché du travail. Cette situation s'explique en partie par l'âge de la retraite, qui a été abaissé de 65 à 60 ans en 1983 pour les salariés pouvant justifier 37,5 ans d'assurance. Cependant, la grande majorité de ceux qui liquident leur retraite sont déjà sortis du marché du travail et se trouvent principalement soit dans des dispositifs publics de préretraite, soit en indemnisation du chômage.

132. Le mouvement de retraite précoce de l'activité se poursuit de manière régulière, alors que les pouvoirs publics tentent, depuis quelques années, de contrôler plus strictement ce processus, en rendant plus contraignantes et plus coûteuses pour les entreprises les voies de sortie précoce publiques les plus utilisées : préretraite et chômage.

133. Le Gouvernement français, après s'être principalement efforcé de contenir le chômage et de résoudre les problèmes d'emploi en aidant à la substitution des salariés âgés par les jeunes sur le marché du travail (contrat de solidarité, préretraite, par exemple), a désormais pour priorité de tenter de rétablir l'équilibre financier des régimes de retraite, menacé à terme par le vieillissement démographique. L'incitation à la prolongation de l'activité aux âges élevés est évidemment un volet de cette action, notamment à travers la réforme des régimes de retraite. L'autre volet est de protéger les fins de carrière. En définitive, les perspectives d'évolution de l'activité aux âges élevés sont préoccupantes.

134. En ce qui concerne les travailleurs handicapés, le Code du travail fait obligation à certaines entreprises d'employer des travailleurs handicapés dont la qualité est reconnue par la Commission technique d'orientation et de reclassement professionnel (COTOREP). L'article L. 323-10 du Code du travail définit le travailleur handicapé comme toute personne dont les possibilités d'obtenir ou de conserver un emploi sont effectivement réduites par suite d'une insuffisance ou d'une diminution de ses capacités physiques ou mentales. Les intéressés sont classés en catégories, selon l'importance du handicap :

a) Catégorie A : handicap professionnel dont le caractère léger ou temporaire permet d'escompter une adaptation satisfaisante au travail dans un délai maximum de deux ans;

b) Catégorie B : handicap professionnel modéré et durable entraînant une limitation permanente de l'adaptation professionnelle;

c) Catégorie C : handicap professionnel grave et définitif ou nécessitant un aménagement important du poste de travail.

La reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé s'apprécie donc par rapport à la capacité de tenir un emploi.

135. Des dispositions particulières relatives aux adultes handicapés concernent l'insertion professionnelle. Tout employeur occupant au moins 20 salariés est tenu d'employer, à temps plein ou à temps partiel, des travailleurs handicapés dans la proportion de 6 % de l'effectif global de ses salariés. En 1992, environ 26 000 salariés handicapés sont présents dans les entreprises assujetties à l'obligation d'emploi. Un tiers des entreprises respecte le taux légal d'emploi. Les autres ont recours aux solutions alternatives légales : 40 % versent une contribution à l'Association pour la gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés; 25 % combinent l'emploi des handicapés au-dessous du taux légal avec une mesure complémentaire.

136. La COTOREP décide, en tenant compte de la capacité de travail de l'intéressé, si le travailleur doit être placé en milieu normal de travail, dans un atelier protégé ou dans un centre d'aide par le travail. La priorité est donnée à l'intégration dans un milieu normal de travail.

137. Le salaire des bénéficiaires ne peut être inférieur à celui qui résulte de l'application des dispositions législatives et réglementaires ou de la convention ou de l'accord collectif de travail. Toutefois, lorsque le rendement professionnel des intéressés est notoirement diminué, des réductions de salaire peuvent être autorisées par la COTOREP, suivant la catégorie de classement du travailleur handicapé. L'État verse alors un complément de rémunération pour assurer à ces travailleurs une garantie de ressources.

Emploi des travailleurs handicapés dans les entreprises

	1990	1991	1992	1993
Nombre d'établissements assujettis	87 800	88 000	89 000	85 500
Effectif salarié	8 518 000	8 539 600	8 411 000	8 711 500
Nombre de handicapés déclarés dont accidentés du travail reconnus par la COTOREP et en âge de travailler	256 300 140 300 82 100	258 000 136 600 84 900	254 700 129 900 89 400	254 500 130 200 91 300
Nombre moyen de handicapés par établissement	2,92	2,93	2,86	2,97
Taux d'emploi de handicapés (en pourcentage)	3,01	3,02	3,03	2,93

Source : Annuaire des statistiques sanitaires et sociales, 1996, SESI (Service des statistiques, des études et des systèmes d'information), Ministère de l'emploi et de la solidarité, Paris, 1996.

138. Les centres d'aide par le travail (CAT - 1 216 établissements au 1er janvier 1994, correspondant à 78 849 places) offrent aux adolescents et adultes handicapés qui ne peuvent travailler momentanément ou durablement en milieu ordinaire ou protégé, voire à domicile, un soutien médico-scolaire et éducatif et un milieu de vie favorisant leur épanouissement personnel et leur intégration sociale. C'est une aide productive décalquée sur l'activité du milieu ordinaire, mais adaptée aux facultés de l'intéressé. Au 1er janvier 1992, les CAT accueillaient 69 419 personnes.

139. Pour les personnes travaillant en CAT et dont la rémunération est inférieure ou égale à 15 % du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC), le complément de ressources versé par l'État est de 55 % du SMIC, pour les autres il est calculé de manière à assurer des ressources égales à 70 % du SMIC.

140. Les ateliers protégés (AP) et les centres de distribution de travail à domicile qui leur sont assimilés (306 au 1er janvier 1994, offrant 11 433 places) constituent des unités économiques de production procurent aux travailleurs handicapés en mesure d'exercer une activité professionnelle salariée des conditions adaptées à leurs possibilités. Au 1er janvier 1992, les AP accueillaient 7 852 adultes : 47,7 % présentent une déficience intellectuelle, 11,3 % une déficience du psychisme, 22,6 % une déficience motrice importante.

141. De manière à assurer des ressources égales à 90 % du SMIC, un complément est versé par l'État et un système de bonifications fait passer le niveau de la garantie à 110 % et même 130 % du SMIC. Ces bonifications sont à la charge de l'État. Les handicapés bénéficiaires du système de distribution du travail à domicile sont réputés avoir accompli un horaire égal à la durée légale du travail.

II. PRINCIPALES POLITIQUES RELATIVES AU TRAVAIL

A. Mesures en faveur de l'emploi des jeunes

142. L'emploi des jeunes est un des objectifs prioritaires du Gouvernement français. À cet effet, un "plan emplois-jeunes" a été mis en place à l'automne 1997. Le Gouvernement entend créer 350 000 emplois dans les secteurs public et associatif. Les emplois concernés par ce plan seront soumis à des contrats, à durée déterminée de cinq ans, conformes au droit du travail. Seule une "cause réelle et sérieuse" pourra justifier la rupture de ces contrats de droit privé.

143. Le concept du plan emplois-jeunes est fondé sur la convergence de deux constats : un chômage massif et des besoins insatisfaits. Ce dispositif a donc pour premier objectif de mettre en cohérence les besoins et les nouveaux emplois. Une première liste de nouveaux emplois a été établie :

a) Éducation : soutien scolaire, aide-éducateur, coordinateur des projets éducatifs;

b) Famille, santé, solidarité : coordinateur petite enfance, aide aux personnes âgées, aide à la sortie de l'hôpital;

c) Logement, vie des quartiers : agent de gestion locative, agent d'entretien à domicile, agent d'entretien d'immeuble, médiateur;

d) Culture : formateur multimédia, agent de développement du patrimoine;

e) Transports : agent accompagnateur, agent d'ambiance;

f) Justice : médiateur pénal, médiateur familial, guide pour les familles de détenus, accompagnateur de détenus;

g) Sécurité : agent d'accueil dans les commissariats, médiateur local;

h) Environnement : agent d'entretien, agent de traitement des déchets.

144. Ces emplois devront donc répondre à des besoins émergents ou non satisfaits dans les secteurs culturel ou sportif, l'environnement, les services de proximité. Sont habilités à contracter des emplois-jeunes : les établissements publics, les collectivités territoriales, les institutions sociales (organismes de gestion des logements sociaux, mutuelles...) et les associations à but non lucratif. Chaque employeur soumettra son projet d'embauche à l'agrément des préfets.

145. Ces contrats s'adressent à des jeunes de 18 à 26 ans (ou de moins de 30 ans s'ils ne bénéficient pas des allocations d'assurance chômage), avec ou sans diplôme. Leur salaire sera pris en charge à hauteur de 80 % du SMIC par l'État, charges comprises, pendant les cinq premières années du contrat. Le reste de la rémunération est assuré par l'employeur.
Ces emplois-jeunes coexisteront avec les contrats emploi consolidé et les contrats emploi solidarité, dispositifs réservés aux populations les plus en difficulté sur le marché du travail.

146. L'objectif de 350 000 emplois créés d'ici à trois ans sera atteint de manière progressive : 50 000 contrats d'ici à la fin 1997, 100 000 supplémentaires sur l'année 1998, puis 200 000 dans les 18 mois suivants. Le Gouvernement français a dégagé, pour l'année 1997, 2 milliards de francs et a prévu pour 1998 un budget de 10 milliards. Par la suite, le coût de ces 350 000 emplois sur une année pleine sera de 35 milliards de francs.

147. Quinze mille jeunes seront recrutés en tant qu'adjoints de sécurité (8 250 dès 1997), dans le cadre de ce plan jeunes avec des contrats de droit privé. Vingt mille autres seront engagés directement par l'État, en qualité de contractuels de droit public, pour des missions spécifiques d'appui auprès de la police nationale.

148. Par ailleurs, l'article 4 de la loi d'orientation contre les exclusions met en œuvre le programme "nouveaux départs" : tout chômeur âgé de 16 à 25 ans (ou tout chômeur de longue durée rencontrant des difficultés d'insertion professionnelle) a droit à un accueil, un bilan de compétences et à une action d'orientation professionnelle. Un accompagnement renforcé est mis en place pour les jeunes en difficulté de 16 à 25 ans pour les aider à réaliser un "trajet d'accès à l'emploi" (TRACE) (art. 5 de la loi). Les jeunes sans qualification en bénéficient en priorité, pour une durée maximale de 18 mois, sauf dérogation du préfet. C'est aux missions locales pour l'emploi, aux permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) et à l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) que les jeunes peuvent s'adresser pour s'engager dans un parcours TRACE.

B. Réduction du travail et aménagement du temps de travail

149. La politique de l'emploi du Gouvernement français a fortement développé, ces dernières années, les mesures d'exonération de charges sociales, qu'elles se traduisent par des dispositifs spécifiques tels que les exonérations pour l'embauche d'un premier, deuxième ou troisième salarié, ou par des règles plus générales telles que l'exonération totale ou partielle de cotisations patronales pour les bas salaires : la loi quinquennale sur l'emploi, le travail et la formation professionnelle du 21 décembre 1993 a développé un régime graduel d'exonération pour l'ensemble des bas salaires. Les mesures ont été modifiées par la loi du 4 août 1995 qui institue une baisse dégressive sur l'ensemble des cotisations patronales pesant sur les bas salaires.

150. L'aménagement du temps de travail recouvre à la fois la flexibilité du temps de travail et sa réduction tendancielle, de façon collective ou individuelle. Cette orientation s'est traduite notamment par une mesure spécifique, créée en 1992, consistant en l'abattement forfaitaire de cotisations sociales (30 ou 50 %) pour l'emploi de salariés à temps partiel. La loi quinquennale offre un cadre légal à une nouvelle conception du travail. Elle s'appuie pour cela sur l'aménagement du temps de travail, lié à une réduction du temps de travail au niveau de la négociation collective comme des relations contractuelles individuelles. Il est recherché tout à la fois plus de souplesse dans les horaires de travail en fonction des rythmes de production et une réduction globale de la durée du travail.

III. DISPOSITIONS GARANTISSANT LE LIBRE CHOIX DE L'EMPLOI ET LE RESPECT DES LIBERTÉS POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES FONDAMENTALES DE L'INDIVIDU QUANT AUX CONDITIONS D'EMPLOI

151. Le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, contenu dans la Constitution du 4 octobre 1958, consacre expressément le droit au travail : "Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi. Nul ne peut être lésé, dans son travail ou son emploi, en raison de ses origines, de ses opinions ou de ses croyances". En matière de droit du travail, c'est la liberté contractuelle qui est de règle et qui se manifeste par le libre choix du cocontractant. Toutefois, ce choix n'est pas absolument libre pour l'employeur puisqu'il doit respecter certaines règles relatives à la non-discrimination dans les relations du travail, qui seront abordées ultérieurement.

152. Par ailleurs, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 reconnaît, dans son article 6, que "tous les citoyens ... sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents".

153. Le recrutement dans la fonction publique se fait par voie de concours. Toute personne remplissant les conditions requises (justification de certains diplômes, limite d'âge non dépassée...) peut se présenter. Il faut de plus satisfaire à d'autres conditions pour pouvoir obtenir le statut de fonctionnaire : nationalité française, jouissance des droits civiques, position régulière au regard du service national... L'accès à la fonction publique a été ouvert aux ressortissants européens pour les emplois dont les attributions sont, soit séparables de l'exercice de la souveraineté, soit ne comportent aucune participation directe ou indirecte à l'exercice de prérogatives de puissance publique de l'État ou des autres collectivités publiques (loi No 91-715 du 26 juillet 1991).

154. Les conditions d'emploi, tant dans le privé que dans le public, sont respectueuses des libertés politiques et économiques fondamentales de l'individu. En effet, ces libertés sont proclamées par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 : liberté d'expression, de communication des pensées et des opinions (art. 10 et 11), et dans le préambule de la Constitution de 1946 : liberté d'action syndicale, droit de grève, participation à la détermination collective des conditions de travail.

155. Ces dispositions constitutionnelles sont relayées au niveau législatif par les dispositions du Code du travail et du Code pénal qui précisent l'application de ces libertés dans les relations du travail. Ainsi l'article L. 120-2 du Code du travail dispose que "nul ne peut apporter aux droits des personnes et aux libertés individuelles et collectives de restrictions qui ne seraient pas justifiées par la nature de la tâche à accomplir ni proportionnées au but recherché". Cela est valable également pour les clauses du règlement intérieur de chaque entreprise. Si des atteintes à ces libertés étaient constatées, une enquête devrait être effectuée conjointement par l'employeur et le délégué du personnel. Si aucune solution n'est trouvée, le bureau de jugement du conseil de prud'hommes est saisi. Le juge peut alors ordonner toutes mesures propres à faire cesser ces atteintes.

156. Par ailleurs, le droit d'expression des salariés est consacré par l'article L. 461-1 du Code du travail. Ce droit à l'expression directe et collective porte sur le contenu, les conditions d'exercice et l'organisation de leur travail. L'exercice de la liberté syndicale est reconnu dans toutes les entreprises dans le respect des droits et libertés garantis par la Constitution, en particulier de la liberté individuelle du travail (art. L. 412-1 du Code du travail).

157. Le droit de grève est également défendu par l'article L. 521-1 du Code du travail, puisque la grève ne rompt pas le contrat de travail, sauf faute lourde imputable au salarié, et que tout licenciement en raison de l'exercice normal du droit de grève est nul de plein droit (art. L. 122-45) tout comme les licenciements attentatoires à des principes d'ordre public (art. L. 122-45). La protection de ces libertés est aussi assurée par l'article 431-1 du Code pénal qui punit d'un an d'emprisonnement et de 100 000 francs d'amende le fait d'entraver, d'une manière concertée et à l'aide de menaces, l'exercice de la liberté d'expression, du travail, d'association, de réunion ou de manifestation.

158. La fonction publique satisfait également aux libertés politiques et économiques de l'individu. La liberté d'opinion est garantie aux fonctionnaires, aucune distinction ne pouvant être faite entre les fonctionnaires en raison de leurs opinions politiques, syndicales, philosophiques ou religieuses, de leur sexe, de leur état de santé, de leur handicap ou de leur appartenance ethnique (art. 6 de la loi No 83-634 du 13 juillet 1983). Le droit syndical est garanti et le droit de grève des fonctionnaires est reconnu dans le cadre des lois qui le réglementent (loi du 13 juillet 1983, art. 10) même si certaines catégories en sont exclues (par exemple dans les services de la police). Il est cependant soumis à des conditions plus strictes que dans le secteur privé, avec notamment l'exigence d'un préavis (art. L. 521-3 du Code du travail) et l'instauration d'un service minimum.

IV. LES PROGRAMMES DE FORMATION TECHNIQUE ET PROFESSIONNELLE

159. En 1995, la formation professionnelle en France s'est inscrite dans un dispositif qui vise à améliorer l'efficacité du système à travers trois objectifs principaux :

a) Revaloriser les filières de formation professionnelle initiale et continue;

b) Placer la région comme espace de construction et de coordination des politiques de formation professionnelle initiale et continue des jeunes;

c) Améliorer l'organisation des circuits de financement.

160. Le dispositif français de formation professionnelle peut se décliner selon la situation de la personne considérée.

A. Les personnes ayant une activité professionnelle

1. Les salariés du secteur privé

161. Les salariés peuvent partir en formation soit à l'initiative de l'employeur dans le cadre du plan de formation de l'entreprise, soit à l'initiative du salarié dans le cadre d'un congé de formation. Par ailleurs, certaines actions de formation sont prévues dans le cadre de licenciements pour motifs économiques.

162. Le lien est explicitement fait, dans le chapitre relatif au travail et à la formation au sein de la loi contre les exclusions, entre la lutte contre l'illettrisme et la formation professionnelle. Un salarié peut demander auprès de son employeur à bénéficier d'actions de remise à niveau en lecture et écriture au titre de la formation professionnelle continue.

a) Le plan de formation

163. Toute entreprise doit mettre en place des actions de formation ou de bilan de compétences dans le cadre de son plan de formation. Ces formations sont décidées par l'employeur soit à son initiative, soit à celle d'un salarié ou de représentants du personnel, en fonction des objectifs poursuivis par l'entreprise.

b) Les congés de formation

164. Tout salarié peut, au cours de sa vie professionnelle, suivre à son initiative et à titre individuel des actions de formation indépendamment de sa participation aux stages compris dans le plan de formation de son entreprise. Pour pouvoir déposer une demande de congé, le salarié doit justifier de certaines conditions. Les salariés peuvent également obtenir d'autres congés pour suivre une formation, notamment :

i) Le congé bilan de compétences pour analyser leurs compétences professionnelles et personnelles afin de définir un projet professionnel ou de formation;

ii) Le congé enseignement/recherche pour exercer des activités de recherche ou d'enseignement.

c) Licenciement économique et formation

165. À côté des mesures de formation prévues dans le cadre d'une convention de conversion, les salariés menacés de licenciement peuvent demander à bénéficier d'actions de formation professionnelle continue jusqu'au terme de leur préavis.

2. Les agents publics

166. La loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires reconnaît un droit à la formation permanente et un droit à un congé de formation pour les agents publics. Ce texte précise également qu'un agent peut avoir une obligation statutaire de se former. Les modalités de départ en formation sont différentes selon que l'agent relève de la fonction publique d'État, territoriale ou hospitalière.

3. Les non-salariés

167. Les professions libérales, les commerçants ainsi que les non salariés des secteurs agricole et artisanal bénéficient également du droit à la formation professionnelle continue.

B. L'insertion des jeunes

168. Les jeunes demandeurs d'emploi âgés de 16 à 25 ans bénéficient de mesures de formation pour faciliter leur accès au monde du travail à l'issue de la formation initiale. Aujourd'hui,

parallèlement à la réalisation de parcours de formation en direction des jeunes demandeurs d'emploi les moins qualifiés, existe pour les autres jeunes la possibilité de bénéficier de contrats de travail d'un type particulier. Il s'agit, d'une part, des contrats d'apprentissage proposés aux jeunes en formation initiale, et d'autre part, des contrats d'insertion en alternance. Ces contrats associent une formation pratique en entreprise avec une formation théorique dans un centre ou un organisme de formation.

1. Le contrat d'apprentissage

169. Ce contrat de travail, d'une durée comprise entre un an et trois ans, vise à faire acquérir aux jeunes de 16 à 25 ans, une qualification professionnelle de niveau V ou plus, sanctionnée par un diplôme ou un titre. Afin de faciliter le recours à ce type de formation, l'agrément préalable de l'entreprise qui accueille un apprenti a été remplacé par une déclaration préalable.

2. Les contrats d'insertion en alternance

170. Le contrat d'orientation : ce contrat de travail, d'une durée comprise entre trois et six mois, concerne les jeunes de 16 à moins de 23 ans ayant achevé au plus un second cycle de l'enseignement secondaire sans obtenir le diplôme préparé. Il vise à insérer ces jeunes en favorisant leur orientation professionnelle par une première expérience pédagogique.

171. Le contrat de qualification : ce contrat, d'une durée comprise entre six mois et deux ans, concerne les jeunes de 16 à 25 ans n'ayant pas acquis de qualification au cours de leur scolarité ou ayant acquis une qualification qui ne leur a pas permis d'obtenir un emploi. Il vise à acquérir une qualification professionnelle reconnue.

172. Le contrat d'adaptation à l'emploi : ce contrat, à durée indéterminée ou déterminée, concerne les jeunes de 16 à 25 ans, demandeurs d'emploi, ayant besoin d'une formation complémentaire pour occuper rapidement un emploi proposé.

C. Les demandeurs d'emploi

173. Afin de faciliter l'insertion ou la réinsertion professionnelle des personnes sans emploi, diverses mesures ont été mises en place. Certaines d'entre elles concernent l'ensemble des demandeurs d'emploi. Il s'agit des stages agréés par l'État ou la région au titre de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle ou encore du stage d'accès à l'entreprise. D'autres mesures s'adressent exclusivement aux chômeurs rencontrant des difficultés particulières d'insertion. Ces diverses mesures peuvent être rémunérées soit dans le cadre de conventions de conversion passées avec les associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (ASSEDIC) - organismes chargés de l'indemnisation des chômeurs -, si les salariés privés d'emploi ont fait l'objet d'un licenciement pour motif économique, soit dans le cadre de l'allocation formation reclassement si le demandeur d'emploi a cotisé un certain nombre de jours au régime d'assurance chômage. La rémunération des autres stagiaires de la formation professionnelle est assurée par le régime public, financé par l'État et les régions.

1. Stages concernant l'ensemble des demandeurs d'emploi

174. Stages agréés par l'État ou une région au titre de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle : ces stages sont proposés par l'État ou la région et ont pour objectif de

permettre à des personnes voulant s'insérer ou se réinsérer dans la vie professionnelle d'accéder à des emplois exigeant une qualification ou de se préparer à de nouvelles activités professionnelles. Ces stages peuvent comporter une période d'application pratique en entreprise. La rémunération des stagiaires varie en fonction de la situation des intéressés avant leur entrée en stage. Les stagiaires ont droit à une protection sociale.

175. Stages d'accès à l'entreprise : ces stages sont mis en œuvre par l'ANPE en concertation avec les entreprises. Les demandeurs d'emploi peuvent ainsi acquérir les compétences professionnelles leur permettant d'accéder à une offre d'emploi déposée à l'ANPE. Le demandeur d'emploi est rémunéré pendant sa formation et bénéficie d'une protection sociale. Ces stages d'accès à l'entreprise sont aussi ouverts aux salariés. Par conséquent, ils ont la possibilité, dans le cadre d'une promotion interne, d'élargir leurs compétences et d'accéder à un autre poste dans l'entreprise, à condition qu'un demandeur d'emploi soit recruté sur le poste ainsi libéré.

2. Formations ou contrats de travail-aides s'adressant aux chômeurs rencontrant des difficultés particulières d'insertion

176. Certaines catégories de demandeurs d'emploi en situation particulièrement précaire peuvent suivre un stage d'insertion et de formation à l'emploi, conclure un contrat de retour à l'emploi ou un contrat emploi-solidarité ou encore bénéficier du dispositif du crédit formation individualisé.

a) Stage d'insertion et de formation à l'emploi : ce stage a pour objectif de favoriser la réinsertion professionnelle des demandeurs d'emploi de longue durée ou en difficulté. Il peut s'effectuer pour tout ou partie en entreprise. Il peut s'organiser sous la forme de stage individuel ou collectif. La durée de la formation varie entre 40 et 1 200 heures. Le stagiaire est rémunéré pendant sa formation.

b) Contrat initiative-emploi : ce contrat a pour objectif de favoriser l'insertion ou la réinsertion professionnelle des personnes longtemps éloignées du marché du travail. C'est un contrat de travail à durée déterminée ou indéterminée mis en œuvre par l'employeur sur la base d'une convention conclue avec l'État. Il peut prévoir une formation sur le temps de travail. Le titulaire de ce contrat a le statut de salarié;

c) Contrat emploi-solidarité : ce contrat de travail particulier est mis en œuvre en application d'une convention conclue entre le préfet de département et des collectivités locales, des associations à but non lucratif ou des établissements publics. Sa durée est comprise entre trois mois et un an. Il permet à des personnes rencontrant des difficultés particulières d'insertion d'effectuer une activité à mi-temps dans le cadre d'un contrat de travail à temps partiel. Le salarié titulaire de ce contrat de travail peut suivre une formation complémentaire, mais qui ne sera pas rémunérée;

d) Crédit formation des demandeurs d'emploi : il permet à tout demandeur d'emploi de suivre un parcours personnalisé de formation, dont l'objectif est l'obtention d'une qualification de niveau V.

177. Le programme "nouveaux départs" inclus dans la loi contre les exclusions est applicable aux adultes, tout comme les contrats de qualification, étendus aux plus de 26 ans.

178. Il convient, par ailleurs, de noter l'amélioration des contrats emploi-solidarité et des contrats emploi consolidé pour renforcer leur rôle d'étape dans un parcours d'insertion professionnelle. Ils sont recentrés sur les publics en difficulté.

179. Les conditions de création ou de reprise d'entreprise pour les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI), de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) ou de l'allocation de parent isolé (API) sont améliorées. Ces bénéficiaires, ainsi que ceux de l'allocation d'insertion ou de l'allocation veuvage peuvent cumuler leur revenu avec un revenu issu d'une activité professionnelle, cela pendant un an et de façon dégressive.

180. Les demandeurs d'emploi doivent accéder plus facilement aux actions de lutte contre l'illettrisme. Ils ont le droit d'exercer une activité bénévole.

V. LE PRINCIPE DE NON-DISCRIMINATION EN MATIÈRE D'EMPLOI

181. Le principe général de non-discrimination est énoncé dans l'article L. 122-45 du Code du travail. Ce dernier prohibe, lors d'une procédure de recrutement ou de licenciement, toute discrimination fondée sur l'origine, le sexe, les mœurs, la situation de famille, l'appartenance à une ethnie, une nation ou une race, les opinions politiques, les activités syndicales ou mutualistes, les convictions religieuses ou, sauf inaptitude constatée par le médecin du travail, l'état de santé ou le handicap. Ces dispositions ont été complétées par la loi No 92-1179 du 2 novembre 1992 (art. L. 122-46 du Code du travail) relative à l'abus d'autorité en matière de harcèlement sexuel dans les relations de travail. Cette loi protège les candidats à un emploi et les salariés contre les actes de harcèlement sexuel à l'occasion de l'embauche, pendant toute la durée du contrat de travail ainsi qu'à l'occasion de sa rupture. Elle interdit toute décision discriminatoire, sanction ou licenciement à l'encontre d'un salarié victime ou témoin de harcèlement sexuel.

182. La loi No 92-146 du 31 décembre 1992 relative au recrutement et aux libertés individuelles a élargi le champ d'application de l'article L. 122-45 du Code du travail aux candidats à un emploi. Toute disposition ou acte discriminatoire est nul de plein droit. De plus, la violation des dispositions de l'article L. 122-45 est passible de sanctions pénales. Par ailleurs, la discrimination définie par l'article 225-1 du Code pénal est punie de deux ans d'emprisonnement et de 200 000 francs d'amende lorsqu'elle consiste à refuser d'embaucher, à sanctionner ou à licencier une personne ou à subordonner une offre d'emploi à l'une des conditions mentionnées à cet article.

183. Les règles destinées à assurer l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes peuvent être rattachées à une disposition du préambule de la Constitution de 1946. Elles ont été reformulées et développées par la loi du 13 juillet 1983. En matière d'embauche, l'article L. 123-1 du Code du travail interdit de mentionner ou de faire mentionner dans une offre d'emploi ou dans une autre forme de publicité, le sexe ou la situation de famille. De plus, l'employeur ne doit pas prendre en considération l'état de grossesse d'une femme ni rechercher toutes informations concernant cet état pour refuser de l'embaucher, résilier son contrat de travail ou prononcer une mutation d'emploi (art. L. 122-25 du Code du travail).

184. Tout employeur est également tenu d'assurer, pour un même travail, l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes.

185. Résultant de la loi de 1956, l'article L. 412-2 du Code précité interdit à tout employeur de "prendre en considération l'appartenance à un syndicat ou l'exercice d'une activité syndicale pour arrêter ses décisions" dans chacune des circonstances de la vie de travail.

186. Enfin, la loi du 12 juillet 1990 a interdit les discriminations en raison de l'état de santé ou du handicap.

VI. LE PRINCIPE DE NON-DISCRIMINATION EN MATIÈRE DE FORMATION PROFESSIONNELLE

187. Tout travailleur engagé dans la vie active ou toute personne qui s'y engage a droit à la qualification professionnelle et doit pouvoir suivre, à son initiative, une formation lui permettant d'acquérir une qualification correspondant aux besoins de l'économie à court ou moyen terme. Ce principe est énoncé par l'article L. 900-3 du Code du travail, introduit par la loi No 90-579 du 4 juillet 1990 relative à la qualité et au contrôle de la formation professionnelle continue.

188. L'article L. 900-5 du Code du travail précise qu'en matière de formation professionnelle, il ne peut être fait aucune distinction entre les femmes et les hommes, sauf dans le cas où l'appartenance à l'un ou l'autre sexe est la condition déterminante de l'exercice de l'emploi ou de l'activité professionnelle donnant lieu à la formation (loi No 83-635 du 13 juillet 1983).

VII. ÉLÉMENTS DE DISTINCTION N'ÉTANT PAS CONSIDÉRÉS COMME DISCRIMINATOIRES

189. Le décret No 84-395 du 25 mai 1984 fixe les emplois et activités pour lesquels l'appartenance à l'un ou l'autre sexe constitue la condition déterminante. Il s'agit :

a) Des artistes appelés à interpréter soit un rôle féminin, soit un rôle masculin;

b) Des mannequins chargés de présenter des vêtements ou accessoires;

c) Des modèles masculins et féminins.

190. Par ailleurs, les dispositions de la loi No 83-635 du 13 juillet 1983 (art. L. 900-5 du Code du travail) autorisent dans certains cas la discrimination positive en faveur des femmes et ne font pas obstacle à l'intervention de mesures temporaires prises au seul bénéfice des femmes (art. L. 122-3 et L. 122-4) visant à rétablir l'égalité des chances entre hommes et femmes, en particulier en remédiant aux inégalités de fait qui affectent leurs chances.

191. En outre, les quotas féminins dans les armées vont être supprimés au regard des nécessités de la professionnalisation. En 1997, 23 000 femmes (officiers, sous-officiers, militaires du rang), soit 7,5 % des effectifs des armées, portaient l'uniforme comme militaires de carrière ou sous contrat. En 2002, date de l'achèvement de la professionnalisation des armées, le pourcentage de femmes devrait dépasser les 10 % des quelque 390 000 personnels (engagés, volontaires, civils) des trois armées (air, terre, mer) et de la gendarmerie, effectifs prévus par la loi de programmation (1997-2002). Les armées vont recruter davantage de civils et de femmes pour les régiments de l'armée de terre.

192. La loi du 13 juillet 1972 sur le statut général des militaires accordait théoriquement le même régime aux femmes et aux hommes. En fait, les femmes sont soumises à des quotas pour les concours d'entrée dans les grandes écoles ou pour l'accès aux spécialités. Dans l'armée de terre, les quotas sont de 7 % (transmission, train, matériel) ou de 3,5 % (infanterie, arme blindée, artillerie, génie, troupes de marine). Dans la marine, l'ensemble des carrières sont ouvertes aux femmes, sauf le pilotage d'avions embarqués, les sous-marins, les fusiliers marins. Dans l'armée de l'air, les femmes sont admises partout sauf dans les fusiliers commandos, et la gendarmerie les accueille également partout sauf dans les rangs du Groupement spécial d'intervention de la gendarmerie nationale.

193. En 1997, les femmes représentent au total 4 % des effectifs des officiers, 8 % des sous-officiers, 8 % des militaires du rang engagés (MDR). Ces chiffres varient à l'intérieur des armées, l'armée de l'air comptant dans ses rangs une femme sur dix :

a) Armée de terre (7,4 %) : officiers (2 %), sous-officiers (11,2 %), MDR (4 %);

b) Marine (7,2 %) : officiers (3 %), non-officiers (7,7 %);

c) Armée de l'air (10,8 %) : officiers (4,2 %), sous-officiers (10,7 %), MDR (21,8 %);

d) Gendarmerie (3,8 %) : officiers (0,5 %), sous-officiers (3 %);

e) Service de santé : médecins (8 %), infirmiers et techniciens (90 %).

194. Il existe également des règles établissant des priorités en matière d'emploi. Elles visent surtout l'emploi des handicapés. La loi du 10 juillet 1987 donne à la priorité d'emploi une efficacité plus grande. Désormais, ainsi qu'il a déjà été mentionné *supra*, tout employeur occupant au moins 20 salariés est tenu, aux termes de l'article L. 321-1 du Code du travail, d'employer à temps plein ou à temps partiel des handicapés dans la proportion de 6 % de l'effectif total de ses salariés. Il peut s'exonérer partiellement de l'obligation d'emploi en concluant des contrats de sous-traitance ou de prestations de services avec des établissements habilités qui occupent des travailleurs handicapés. L'obligation d'emploi des handicapés s'applique également aux administrations de l'État et des collectivités locales (art. 26 de la loi No 75-534 du 30 juin 1975).

195. En ce qui concerne l'application de l'article L. 122-45 du Code du travail, la jurisprudence considère que le principe de non-discrimination n'interdit pas de façon générale à l'employeur de sanctionner différemment des salariés qui ont commis des fautes identiques (Cass. Soc., 15 mai 1991, 29 février 1992, 1er février 1995).

196. Le juge a estimé que l'article L. 122-45 est inapplicable lorsque le salarié, qui a été engagé pour accomplir une tâche impliquant qu'il soit en communion de pensée et de foi avec son employeur, méconnaît les obligations résultant de cet engagement (Cass. Soc., 27 novembre 1986).

197. Enfin si un salarié ne peut être licencié sur le seul motif de ses préférences sexuelles ou de ses convictions religieuses, il peut être procédé à un licenciement dont la cause objective est fondée sur le comportement du salarié qui, compte tenu de la nature de ses fonctions et de

la finalité propre de l'entreprise, a créé un trouble caractérisé au sein de cette dernière. Mais la jurisprudence va plutôt dans le sens de l'interdiction de licencier pour de tels motifs.

Article 7

I. LA FIXATION DES SALAIRES

198. La fixation des salaires résulte en principe de la liberté contractuelle - lors de la conclusion du contrat de travail - et de l'autonomie collective par la négociation d'accords dans le cadre de l'entreprise ou de la branche professionnelle. Les règles qui s'y rapportent sont de deux ordres :

a) Les unes établissent des minima de salaire; elles marquent les limites à l'intérieur desquelles s'exerce la liberté des parties (SMIC, minima conventionnels);

b) Les autres sont relatives aux salaires réels : elles déterminent de quelle façon cette liberté s'exerce. La loi du 13 novembre 1982 a rendu obligatoire, dans le cadre de l'entreprise, une négociation collective sur les salaires réels.

199. Par ailleurs, les organisations patronales adressent aux entreprises de leur ressort des recommandations donnant des limites chiffrées à l'évolution des rémunérations.

200. Il existe également une individualisation des rémunérations. Elle consiste à réserver une part de la masse salariale pour récompenser les performances individuelles. L'aspect individuel de la détermination du salaire réel tient essentiellement au contrat de travail.

II. LE RÉGIME DE SALAIRE MINIMUM

201. L'État fixe un salaire minimum afin de garantir le pouvoir d'achat des plus bas salaires et la participation de l'ensemble des salariés au développement économique de la nation (art. L. 141-2 du Code du travail). Institué sous sa forme actuelle par la loi du 2 janvier 1970, le salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) est un salaire horaire, revalorisé périodiquement par deux procédés :

a) La révision (art. L. 141-4 du Code du travail) : annuellement au 1er juillet, la Commission nationale de la négociation collective, au vu d'une analyse des comptes économiques de la nation et d'un rapport sur les conditions économiques générales, formule un avis sur la réévaluation du SMIC. Cette réévaluation est opérée par décret en Conseil des ministres. Le Gouvernement, qui décide de son taux, doit respecter deux directives : l'augmentation du pouvoir d'achat du SMIC ne peut être inférieure à la moitié de l'augmentation du pouvoir d'achat des salaires moyens (art. L. 141-5 du Code du travail); les réévaluations du SMIC doivent tendre à éliminer toute distorsion durable entre l'évolution du salaire minimum et celle des conditions économiques générales des revenus. Éventuellement à tout moment, en fonction de considérations sociales et économiques, un décret peut porter le SMIC à un niveau supérieur à celui qui résulterait du seul mécanisme de l'indexation. Ces "coups de pouce" n'obéissent donc pas toujours à des considérations uniquement économiques;

b) L'indexation : elle se fait automatiquement, quand l'indice INSEE (Institut national de la statistique et des études économiques) des prix à la consommation (hors tabac) augmente d'au moins 2 % et dans la même proportion que cet indice (art. L. 141-3 du Code du travail). Ce relèvement est opéré par arrêté ministériel (art. D. 141-1).

202. Il convient cependant de rappeler que le SMIC concerne uniquement les travailleurs sans qualification et sans ancienneté. Les autres salariés ont vocation à toucher plus que le SMIC, qui est un plancher et non une référence en matière de rémunérations. Le taux du SMIC est toutefois réduit à l'égard des jeunes travailleurs : l'abattement est de 20 % avant 17 ans, de 10 % entre 17 et 18 ans, mais celui-ci est supprimé pour ceux qui justifient de six mois de pratique professionnelle dans la branche. Il peut l'être aussi à l'égard des handicapés : lorsque le rendement professionnel des intéressés est notoirement diminué, des réductions de salaire peuvent être autorisées (art. L. 323-6). Elles le sont par la COTOREP avec l'accord de l'autorité administrative.

203. L'application concrète du SMIC passe par une comparaison entre le salaire effectivement perçu, d'une part, et le produit du SMIC par le nombre d'heures de travail accomplies d'autre part : si une différence apparaît, au détriment du salarié, un supplément de salaire lui est dû.

204. Il convient de préciser que le SMIC ne constitue pas une base de départ de la hiérarchie des salaires qui entraînerait en cas de modification, une action généralisée de l'éventail tout entier. Depuis la loi du 11 février 1950, c'est par la voie de la négociation collective que sont déterminés les salaires, spécialement par la voie de la négociation collective de branche.

205. Depuis le 1er juillet 1997, le SMIC mensuel brut est de 6 663,67 francs pour une durée de travail de 169 heures. Il concerne 2,2 millions de personnes, soit 11,5 % des salariés (contre 8,2 % en 1994), et plus particulièrement les jeunes qui représentent 33,5 % des salariés payés au SMIC. La hausse de 4 % du SMIC en juillet 1997 a correspondu à une augmentation globale du pouvoir d'achat de 3,2 %, la plus forte depuis 1981.

III. LE PRINCIPE GÉNÉRAL DE NON-DISCRIMINATION EN MATIÈRE DE RÉMUNÉRATION

206. Le salaire apparaît juridiquement comme la contrepartie du travail accompli. Mais il comporte, indépendamment de son aspect économique, un aspect social qui a légitimé l'intervention protectrice du législateur.

207. En ce qui concerne l'égalité des sexes, ainsi qu'il a été précédemment rappelé, le préambule de la Constitution de 1946, auquel renvoie la Constitution actuelle, garantit à la femme, dans tous les domaines, des droits égaux à ceux de l'homme. Ce principe de non-discrimination lui assure le libre accès au travail rémunéré dans les mêmes conditions. Les articles L. 140-2 et suivants du Code du travail fixent le principe de l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes et en précisent les conditions d'application. Par ailleurs, le bilan annuel de la négociation collective comporte un chapitre relatif à la négociation sur l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes. À cette occasion, il est fait état des clauses des conventions collectives portant sur le principe "à travail égal, salaire égal".

208. En règle générale, l'employeur n'est nullement tenu d'assurer la même rémunération aux salariés appartenant à la même catégorie et affectés aux mêmes tâches : il peut librement déterminer des rémunérations différentes pour tenir compte des compétences et capacités respectives de chacun de ses salariés. Cependant, les juges peuvent relever l'existence d'une discrimination illicite lorsqu'un salarié reçoit un salaire inférieur à celui d'autres ouvriers affectés à des postes identiques et soumis aux mêmes exigences de quantité et de qualité de production, alors qu'aucune différence de comportement ou de capacité n'apparaît susceptible de justifier l'inégalité de rémunération.

209. Pour parvenir à l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes, notamment en matière d'égalité de rémunération, la loi du 13 juillet 1983 relative à l'égalité professionnelle a prévu plusieurs moyens :

a) Un rapport annuel sur la situation des conditions générales d'emploi et de rémunération des hommes et des femmes dans les entreprises d'au moins 50 salariés. Le rapport et les objectifs d'action qui s'en dégagent sont présentés par l'employeur au comité d'entreprise et font l'objet d'un débat. Ce rapport permet de mieux connaître les écarts de salaire entre les hommes et les femmes;

b) La négociation de plans pour l'égalité professionnelle. Cet accord d'entreprise ou d'établissement peut contenir des actions de rééquilibrage en matière de rémunération au seul bénéfice des femmes.

210. Le Code du travail compte un certain nombre de dispositions liées à la négociation sur le thème de l'égalité de rémunération (art. L. 123-4, L. 132-28, L. 133-5, L. 133-5-4° et 12°). Les obligations prévues sont les suivantes :

a) La négociation dans les entreprises de plans pour l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes;

b) La mixité des informations préalables à la négociation d'entreprise (salaires et durée du travail);

c) Les mentions obligatoires des conventions de branches susceptibles d'extension : principe "à travail égal, salaire égal"; égalité professionnelle et mesures de rattrapage concernant l'accès à l'emploi, la formation, la promotion professionnelle et les conditions de travail et d'emploi; conditions particulières de travail des femmes enceintes ou allaitant.

211. En ce qui concerne l'application des textes, l'inspecteur du travail est chargé de constater les infractions au principe de l'égalité de rémunération. Il peut exiger de l'employeur les différents éléments qui concourent à la détermination des rémunérations dans l'entreprise : normes, catégories, critères, base de calcul. Il peut également procéder à une enquête contradictoire auprès de l'employeur et des salariés concernés, notamment à la demande des syndicats.

212. Il n'existe pas d'éléments statistiques sur le nombre d'infractions relevées en matière d'égalité de rémunération entre hommes et femmes. Sur le plan plus général de l'égalité professionnelle entre hommes et femmes, on peut cependant indiquer qu'en 1994, 7 procès-verbaux ont été dressés par les services de l'inspection du travail et 1 876 observations formulées.

213. Il faut également mentionner la création, par le décret No 84-136 du 22 février 1984 du Conseil supérieur pour l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes (art. R.331-1 à R. 331-7 du Code du travail). Ce Conseil est consulté sur les projets de loi et de décret ayant pour objet d'assurer l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes et établit un rapport annuel d'activité qui est rendu public. Le ministre chargé des droits de la femme adresse tous les deux ans au Conseil un rapport mentionnant les suites données à ses avis.

214. L'application du principe de non-discrimination en matière de rémunération relève du contrôle du juge (conseil de prud'hommes, cour d'appel, cour de cassation).

IV. HYGIÈNE ET SÉCURITÉ DU TRAVAIL

215. Les règles concernant l'hygiène et la sécurité du travail occupent une large place parmi celles qui régissent l'activité des salariés. Ces règles touchent à l'ensemble des conditions de travail. La conception actuelle des risques professionnels est élargie; y sont intégrés tous les facteurs susceptibles de porter atteinte à la santé physique ou mentale de travailleurs : ambiance du travail, charge de travail, rythmes, définition des tâches, durée et horaires, travail de nuit, travail posté, etc.

216. Les institutions représentatives du personnel – comité d'entreprise, délégués du personnel et délégués syndicaux – ont vocation à intervenir dans toutes les questions concernant l'hygiène et la sécurité des travailleurs. Parce que le salarié court des risques dans l'exercice de ses fonctions, l'article L. 233-1 du Code du travail pose un principe général : les établissements doivent être aménagés de manière à garantir la sécurité des travailleurs. Cet article est complété par les articles 319 et 320 du Code pénal qui incriminent les blessures et homicides par imprudence ainsi que les manquements de l'employeur aux obligations mises à sa charge pour assurer la sécurité de son personnel.

217. La loi du 6 décembre 1976 a donné au droit de l'hygiène et de la sécurité au travail son actuelle configuration. Elle a institué le Conseil supérieur de la prévention des risques professionnels qui est appelé à participer à l'élaboration de la réglementation en la matière (art. L. 231-3) et, plus généralement, à celle de la politique nationale de prévention (art. R. 231 14). Cette loi a prévu la prévention par la formation des salariés et leur information.

218. La loi du 23 décembre 1982 est centrée sur une instance interne à l'entreprise et spécialisée en la matière : le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, institution représentative du personnel. Le comité est obligatoire dans les entreprises de plus de 50 salariés. Il a pour mission de contribuer à la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs de l'établissement et des salariés mis à la disposition par une entreprise extérieure, ainsi qu'à l'amélioration des conditions de travail. Il doit aussi veiller au respect des prescriptions législatives et réglementaires prises en ces matières. Il procède également à l'analyse des risques professionnels auxquels peuvent être exposés les salariés de l'établissement. Il doit procéder, au

moins quatre fois par an, à des inspections qui lui permettent de veiller à l'observation des prescriptions législatives et réglementaires. Le comité doit être consulté sur toute mesure comportant une modification des conditions d'hygiène et de sécurité, lors de l'élaboration du règlement intérieur pour toutes les questions s'y rapportant, ainsi qu'à propos des mesures concernant les salariés victimes d'accidents du travail ou handicapés.

219. La loi du 31 décembre 1991 a inclus dans le Code du travail des principes généraux de prévention. Le décret du 20 mars 1979 traite de la formation à la sécurité, de la réglementation applicable aux "matériels les plus dangereux".

220. Les principes généraux de prévention traduisent des obligations mises à la charge de l'employeur, mais ils sont opposables au salarié. L'article L. 230-2 du Code du travail reprend ces obligations : il s'agit d'éviter les risques autant que possible; d'évaluer les risques qui ne peuvent être évités; de combattre les risques à la source; d'adapter le travail à l'homme; de remplacer ce qui est dangereux par ce qui ne l'est pas ou qui l'est moins; de privilégier la protection collective par rapport à la protection individuelle, etc.

221. Lorsque le non-respect des directives légales a entraîné une situation dangereuse, le directeur départemental du travail peut, sur rapport de l'inspecteur du travail, mettre le chef d'établissement en demeure de prendre toutes mesures utiles pour y remédier (art. L. 230-5).

222. Par ailleurs, des obligations à la charge des salariés découle le principe selon lequel chaque salarié doit prendre soin, selon ses possibilités, de sa sécurité et de sa santé ainsi que de celles des autres personnes, conformément à sa formation et aux instructions de son employeur. En conséquence, il doit utiliser correctement les machines, faire un bon usage des équipements de protection individuelle et des dispositifs de sécurité, signaler immédiatement les situations de danger grave et imminent (art. L. 231-8), coopérer avec l'employeur et les agents affectés à l'hygiène et à la sécurité, soit pour participer à des tâches imposées par l'autorité compétente pour protéger la santé et la sécurité des travailleurs, soit pour permettre de garantir un milieu de travail sûr et sans risque.

223. D'une manière générale, en matière d'hygiène, l'article L. 232-1 dispose que "les établissements et locaux doivent être tenus dans un état constant de propreté et présenter les conditions d'hygiène et de salubrité nécessaires à la santé du personnel". En matière de sécurité, "les établissements et locaux doivent être aménagés de manière à garantir la sécurité des travailleurs. Les machines, mécanismes, appareils de transmission, outils et engins doivent être installés et tenus dans les meilleures conditions possibles de sécurité" (art. L. 233-1, al. 1 et 2).

224. L'article L. 231-3-1 fait obligation à tout employeur d'organiser une formation pratique et appropriée en matière de sécurité; cette formation est destinée aux nouveaux embauchés, aux salariés qui changent de poste ou de technique, aux intérimaires arrivant dans l'entreprise et, si le médecin du travail le demande, à ceux qui reprennent leur activité après un arrêt de travail d'au moins 20 jours.

225. Des règles particulières en matière d'hygiène et de sécurité existent à l'égard des salariés d'entreprises extérieures. En effet, la situation dans laquelle une entreprise extérieure effectue des travaux dans les locaux d'une autre entreprise est à l'origine de dangers particuliers pour des salariés qui ne sont pas accoutumés au milieu du travail. Ainsi, l'article L. 230-2, I, dispose que

"lorsque dans un même lieu de travail les travailleurs de plusieurs entreprises sont présents, les employeurs doivent coopérer à la mise en œuvre des dispositions relatives à la sécurité, à l'hygiène et à la santé".

226. De plus, le bâtiment et les travaux publics sont des branches d'activité où la fréquence et la gravité des accidents du travail atteignent traditionnellement des niveaux élevés. C'est ce qui explique une réglementation de l'hygiène et de la sécurité particulièrement développée dans ce secteur. Les règles les plus importantes figurent dans les articles L. 235-2 et suivants du Code du travail. Avant l'intervention d'une entreprise sur l'un des chantiers, l'employeur doit remettre au maître d'œuvre un plan de sécurité prévoyant les mesures prises pour assurer la sécurité du personnel, l'hygiène des conditions de travail et des locaux, et les premiers secours en cas d'accident ou de maladie.

227. Par ailleurs, l'inspection du travail joue aussi un rôle important puisqu'elle contrôle l'application de la législation du travail et de l'emploi. L'inspecteur du travail a le droit de pénétrer dans tous les établissements soumis à son contrôle, lorsque les travailleurs accomplissent des travaux dangereux pour leur santé. Il peut mettre en demeure l'employeur de prendre les mesures nécessaires en cas de manquement à l'obligation générale d'hygiène et de sécurité.

228. La médecine du travail a également pour objectif d'améliorer la sécurité et d'éviter toute altération de la santé des travailleurs. Le médecin du travail peut proposer des mutations ou des transformations de poste et faire des suggestions sur les conditions de travail.

229. L'application de la réglementation relative à l'hygiène et à la sécurité du travail relève aussi du contrôle du juge, prud'hommal et pénal.

Renseignements statistiques sur les accidents du travail et les maladies professionnelles

230. L'article L. 411-1 du Code de la Sécurité sociale considère l'accident du travail comme l'accident survenu, quelle qu'en soit la cause, par le fait ou à l'occasion du travail à toute personne salariée ou travaillant, à quelque titre ou en quelque lieu que ce soit, pour un ou plusieurs employeurs ou chefs d'entreprise. Est également considéré comme un accident du travail, l'accident survenu à un travailleur pendant le trajet d'aller et de retour entre la résidence principale et le lieu de travail.

Évolution du nombre d'accidents du travail

Accidents du travail	1993		1994	
	Accidents du travail	Accidents de trajet	Accidents du travail	Accidents de trajet
Accidents déclarés et reconnus	1 352 536	131 942	1 356 204	120 800
Accidents avec arrêt	674 845	82 120	675 686	76 845
Accidents mortels	833	641	800	603

Les accidents du travail par secteur en 1993

Secteur de risque	Accidents avec arrêts en milliers	Décès
Métallurgie	232,5	84
Bâtiment et travaux publics	235,6	242
Bois	45,0	15
Pierres et terres à feu	22,0	23
Vêtement	9,3	2
Alimentation	130,0	47
Transports et manutention	81,1	165
Eau, gaz, électricité	10,4	12
Commerces non alimentaires	81,6	51
Interprofessionnel	437,2	158
Ensemble des activités	1 352,5	833

231. Selon l'article L. 461-1 du Code de la Sécurité sociale, est présumée d'origine professionnelle toute maladie désignée dans un tableau de maladies professionnelles et contractées dans les conditions mentionnées à ce tableau. Si une ou plusieurs conditions tenant au délai de prise en charge, à la durée d'exposition ou à la liste limitative des travaux ne sont pas remplies, la maladie telle qu'elle est désignée dans un tableau de maladies professionnelles peut cependant être reconnue d'origine professionnelle, lorsqu'il est établi qu'elle est directement causée par le travail habituel de la victime.

232. Une maladie caractérisée, non désignée dans un tableau de maladies professionnelles, peut être également reconnue d'origine professionnelle lorsqu'il est établi qu'elle est essentiellement et directement causée par le travail habituel de la victime.

V. LE REPOS, LES LOISIRS, LA LIMITATION RAISONNABLE DE LA DURÉE DU TRAVAIL ET LES CONGÉS PAYÉS PÉRIODIQUES, LA RÉMUNÉRATION DES JOURS FÉRIÉS

233. La durée du travail, le repos hebdomadaire et les jours fériés, les congés payés, la carrière professionnelle abrégée par une révision du régime de la retraite ont fait l'objet de dispositions de plus en plus favorables aux travailleurs salariés.

A. La durée du temps de travail

234. Dès 1936 était instaurée la semaine de 40 heures (loi du 21 juin 1936), mais cette loi avait été assouplie par l'octroi possible d'heures supplémentaires à un tarif horaire majoré. Les efforts conjugués du législateur et de la négociation collective tendent à une politique de réduction progressive de la durée du travail. L'ordonnance No 82-41 du 16 janvier 1982 a fixé à compter du 1er février 1982 à 39 heures la durée légale hebdomadaire du travail. L'objectif du

gouvernement, tel qu'il est rappelé dans l'exposé des motifs de l'ordonnance, est de parvenir à moyen terme à une durée hebdomadaire effective de 35 heures.

235. La répartition du temps de travail dans le cadre de la semaine est d'abord fonction de règles relatives à la journée de travail, voire au travail de nuit; s'y ajoutent des règles touchant directement l'organisation de la semaine de travail. La limitation du nombre d'heures de travail qui peuvent être effectuées au cours d'une même journée est traditionnelle. Actuellement, le principe est posé par l'article 212-1, alinéa 2, du Code du travail : "la durée quotidienne du travail effectif par un salarié ne peut excéder dix heures". Traditionnellement encore, le travail de nuit est interdit - dans l'industrie du moins - pour les jeunes de moins de 18 ans (art. L. 213-7 et suivants du Code du travail). Le travail de nuit des femmes était interdit jusqu'à une condamnation (en 1991) de la France par la Cour de justice des Communautés européennes pour qui les dispositions de l'article L. 213-1 du code précité étaient contraires au principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles et les conditions de travail. Il convient désormais d'établir des règles restrictives applicables tant pour les hommes que pour les femmes et de prévoir des compensations au travail de nuit.

236. La réduction de la durée annuelle du travail a été accentuée par l'extension des congés payés. L'ordonnance No 82-41 du 16 janvier 1982 a étendu à l'ensemble des travailleurs salariés la cinquième semaine de congés payés dont beaucoup bénéficiaient déjà par la voie de conventions collectives.

237. Cette ordonnance dispose également que la durée du travail des salariés travaillant de façon permanente en équipes successives, selon un cycle continu, ne pourra pas être supérieure en moyenne sur une année à 35 heures par semaine travaillée, à compter du 31 décembre 1983, au plus tard.

238. Les lois des 3 janvier 1991 et 31 décembre 1992 ont renforcé les possibilités d'accès au temps partiel à la demande des salariés et les garanties conventionnelles d'égalité de traitement. La loi du 31 décembre 1992 a créé un abattement de cotisations sociales pour les employeurs qui embauchent à temps partiel ou transforment des emplois à plein temps en emplois à temps partiel.

239. L'article L. 212-4-2, alinéa 2, du Code du travail dispose que l'horaire à temps partiel doit être inférieur d'au moins un cinquième à la durée légale ou à la durée conventionnelle du travail dans la branche ou l'entreprise. L'emploi à temps partiel peut être accepté lors de l'embauche, mais il ne peut être imposé par la suite au salarié. À l'inverse, chaque salarié a droit au temps partiel choisi depuis la loi du 3 janvier 1991. De plus, les salariés à temps partiel bénéficient des mêmes droits que les salariés à temps complet.

240. La loi du 20 décembre 1993 a mis en place une forme d'annualisation du temps de travail dont la contrepartie obligatoire est une réduction du temps de travail. Un dispositif d'aide sous forme d'abattement de cotisations sociales a été mis en place et vient d'être renforcé par une loi du 11 février 1996.

B. Le repos hebdomadaire

241. Le principe qui interdit de faire travailler des salariés le dimanche résulte de l'enchaînement de plusieurs règles. Il est d'abord interdit d'occuper plus de six jours par semaine un même salarié (art. L. 221-2). Le repos hebdomadaire qui s'impose en conséquence doit avoir une durée d'au moins 24 heures consécutives (art. L. 221-4). Ce repos doit être donné le dimanche (art. L. 221-5). Mais chacune de ces trois règles donne lieu à de multiples dérogations.

242. La règle imposant le repos hebdomadaire est écartée dans les cas exceptionnels où la loi autorise à suspendre le repos : par exemple, pour le personnel nécessaire à l'exécution de travaux urgents de sauvetage, de prévention d'accidents (art. L. 221-12); dans les établissements où sont exécutés des travaux dans l'intérêt de la défense nationale (art. L. 221-25). La règle imposant un repos de 24 heures consécutives peut être écartée lorsque la loi autorise que le repos hebdomadaire soit en partie différé (art. L. 221-11 et L. 221-21) ou lorsqu'elle prévoit que ce repos peut être réduit à une demi-journée, comme pour certains travaux d'entretien (art. L. 221-13). Quant au repos du dimanche, les dérogations sont de deux ordres : la dérogation est le droit dans les établissements (art. L. 221-9) et les industries (art. L. 221-10) qui sont autorisés à donner le repos hebdomadaire par roulement. D'autres dérogations sont accordées par décision préfectorale (art. L. 221-6) et doivent être justifiées.

243. La méconnaissance des règles relatives au repos hebdomadaire est réprimée pénalement.

C. Les jours fériés

244. L'article L. 222-1 du Code du travail énumère 11 fêtes légales qui sont des jours fériés. C'est seulement en ce qui concerne les jeunes de moins de 18 ans participant à un travail industriel et les apprentis que les jours fériés sont obligatoirement chômés (art. L. 222-2 et L. 222-4). La seule règle générale est celle qui précise, depuis l'ordonnance du 16 janvier 1982, que les heures de travail perdues en raison du chômage des jours fériés ne peuvent donner lieu à récupération. Un jour férié est, par ailleurs, obligatoirement chômé et payé pour l'ensemble des salariés, c'est le 1er mai (art. L. 222-5).

245. Cependant, les conventions collectives et les usages prévoient très fréquemment que les jours fériés sont chômés. Au surplus, les accords de mensualisation ont donné une large application de la règle selon laquelle les jours fériés chômés sont payés. Cette évolution a été parachevée par l'accord national interprofessionnel du 10 décembre 1977. Ces jours fériés sont rémunérés après trois mois d'ancienneté dès lors que le salarié a été présent (ou en absence autorisée) la veille et le lendemain du jour férié selon la loi du 19 janvier 1978.

D. Les congés payés

246. Depuis la loi du 20 juin 1936, la durée du congé a été périodiquement allongée : deux semaines en 1936, trois semaines en 1956, quatre en 1969, cinq en 1982. Depuis l'ordonnance du 16 janvier 1982, la durée légale du congé est déterminée à raison de deux jours et demi ouvrables par mois de travail, sans que la durée totale puisse excéder 30 jours ouvrables (art. L. 223-2). Les droits à congé de chaque salarié se déterminent donc en fonction de la durée du travail effectif accompli au cours d'une période de référence qui va du 1er juin de l'année précédente au 31 mai de l'année en cours.

247. Le congé annuel est rémunéré ou, du moins, indemnisé. Le montant de cette indemnité est déterminé selon deux méthodes alternatives : selon la première, l'indemnité est égale au dixième de la rémunération totale perçue par le salarié au cours de la période de référence. Selon la seconde, l'indemnité ne peut être inférieure au montant de la rémunération qui aurait été perçue pendant la période de congé si le salarié avait continué à travailler. L'indemnité de congés payés n'est due qu'au salarié qui prend son congé effectivement.

Article 8

I. LOIS ET RÈGLEMENTS

248. Ces lois et règlements sont les suivants :

a) Lois du 21 mars 1884, du 12 mars 1920, du 27 février 1927 sur les statuts des syndicats professionnels;

b) Loi du 27 avril 1956 tendant à assurer la liberté syndicale et la protection du droit syndical;

c) Loi du 17 avril 1957 déterminant les organisations syndicales habilitées à discuter les conventions collectives de travail;

d) Ordonnance du 23 décembre 1958 modifiant certaines peines en vue d'élever la compétence des tribunaux;

e) Décret du 23 décembre 1958 modifiant certaines dispositions d'ordre pénal en vue d'instituer une cinquième classe de contravention de police;

f) Loi du 27 décembre 1968 relative à l'exercice du droit syndical dans les entreprises;

g) Loi du 11 juillet 1975 modifiant le Code du travail afin de renforcer les droits des travailleurs étrangers;

h) Loi du 28 octobre 1982 relative au développement des institutions représentatives du personnel et décret du 8 juin 1983 pris en application de cette loi;

i) Loi du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public et comportant des dispositions relatives à l'exercice du droit syndical dans les entreprises du secteur public.

II. INFORMATIONS SUR LES SYNDICATS

249. La France apparaît comme un pays de pluralisme syndical. Il existe des syndicats de salariés, des syndicats patronaux, des syndicats agricoles qui sont des syndicats d'exploitants (propriétaires, fermiers, métayers et salariés), des syndicats de membres de professions libérales, etc. Les syndicats sont regroupés géographiquement en unions régionales, départementales ou locales. Ils sont regroupés en fédérations, par branche d'activité. Les confédérations rassemblent unions et fédérations. Unions, fédérations et confédérations sont elles-mêmes des groupements de nature syndicale. Elles ne peuvent grouper que des syndicats professionnels.

250. Certains syndicats sont considérés comme ayant une représentativité au niveau national et sont dotés de prérogatives particulières. De tels syndicats sont aptes à s'exprimer au nom d'une collectivité de travailleurs plus vaste que celle de ses adhérents. Ainsi cinq confédérations sont représentatives au niveau national. Il s'agit de la Confédération générale du travail (CGT), de la Confédération générale du travail-force ouvrière (CGT-FO), de la Confédération française démocratique du travail (CFDT), de la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) et de la Confédération française de l'encadrement-Confédération générale des cadres (CFE-CGC).

251. La CGT possède la structure suivante : constitués au niveau de l'entreprise ou de la profession dans une localité, des syndicats adhèrent à des fédérations nationales de branche d'activité ou d'industrie. Ils sont groupés, d'autre part, sur le plan géographique en unions locales et unions départementales interprofessionnelles. Fédérations et unions départementales sont réunies dans la Confédération. Le nombre de ses adhérents s'élevait à 647 292 en 1995.

252. La CGT-FO est composée d'environ 15 000 syndicats de base structurés à la fois professionnellement en fédérations d'industrie et interprofessionnellement en unions départementales. Elle comprend 33 fédérations et 104 unions départementales, compte tenu des départements et territoires d'outre-mer. La CGT-FO est membre de la Confédération internationale des syndicats libres, de la Confédération européenne des syndicats et du Comité syndical consultatif auprès de l'OCDE. Elle compte 1 015 000 adhérents.

253. La CFDT est une union de syndicats d'industrie ou de secteurs d'activité, privé, nationalisé ou public. Ces syndicats reposant sur des sections d'entreprise ou de services regroupent les travailleurs adhérant à la CFDT. Ces syndicats sont membres obligatoirement et de plein droit d'une fédération d'industrie ou de secteur d'activité et, sur le plan interprofessionnel, d'une union régionale comprenant des unions départementales ou interprofessionnelles de secteur, et des unions locales ou interprofessionnelles de base. La CFDT est affiliée à la Confédération européenne des syndicats et à la Confédération internationale des syndicats libres. Elle regroupe 701 180 adhérents.

254. La CFTC regroupe des syndicats d'entreprises, locaux, régionaux et nationaux. Sur le plan des branches professionnelles (industries, commerces, services administratifs), ces syndicats sont rassemblés en fédérations nationales. Ils sont organisés, sur le plan territorial, en unions régionales, départementales et locales.

255. La CFE-CGC est composée de fédérations et syndicats qui ne doivent regrouper que les titulaires salariés ou retraités de fonctions comportant commandement, responsabilité ou initiative, à l'exclusion des personnes ayant notoirement, et d'une façon permanente, rang et prérogative d'employeur. Ne rentrent pas dans cette catégorie les personnes qui détiennent ces fonctions en raison d'un mandat émanant d'une organisation syndicale de salariés. Le nombre des adhérents s'élève à 183 861.

III. DROIT DE FORMER DES SYNDICATS ET DE S'Y AFFILIER

256. La liberté syndicale fut affirmée par l'ordonnance du 27 juillet 1944, puis par le préambule de la Constitution de 1946 : "Tout homme peut défendre ses droits et ses intérêts par l'action syndicale et adhérer au syndicat de son choix".

257. L'article L. 411-2 du Code du travail garantit la liberté de constitution des syndicats. Aucune autorisation ni aucun contrôle préalable n'est exigé. La loi n'exige qu'une seule formalité, qui est le dépôt à la mairie du siège du syndicat des statuts de celui-ci. De plus, le syndicat ne peut être constitué qu'entre des personnes exerçant la même profession, des métiers similaires et des métiers connexes. La liberté syndicale implique aussi que le syndicat soit maître de son fonctionnement interne. Les syndicats sont libres dans l'élaboration de leurs statuts comme dans le choix de leurs dirigeants.

258. La liberté syndicale est considérée aussi comme une liberté individuelle pour chaque salarié.

259. Les articles L. 411-4 à L. 411-6 du code précité portent sur la liberté d'adhérer au syndicat de son choix et d'accéder aux fonctions de responsabilité de ce même syndicat sans discrimination de sexe, d'âge et de nationalité. Cependant, un syndicat peut inscrire, dans ses statuts, des conditions particulières d'admission et soumettre l'adhésion à une procédure d'agrément. L'article L. 411-8 consacre également le droit de ne pas se syndiquer et de se retirer du syndicat dont le salarié est adhérent. Par ailleurs, l'article L. 412-2 interdit à l'employeur "de prendre en considération l'appartenance à un syndicat ou l'exercice d'une activité syndicale pour arrêter ses décisions en ce qui concerne notamment l'embauche, la conduite et la répartition du travail, la formation professionnelle, l'avancement, la rémunération et l'octroi d'avantages sociaux, les mesures de discipline et de congédiement".

IV. DROIT DES SYNDICATS DE FORMER DES FÉDÉRATIONS

260. Les articles L. 411-21 à L. 411-28 du Code du travail portent sur les unions de syndicats (unions locales et départementales) qui constituent la solidarité horizontale. Bien qu'aucun texte ne précise l'organisation verticale, dans la pratique les syndicats d'une même branche d'industrie peuvent se regrouper au sein de fédérations. La double structure horizontale et verticale se réunit dans la confédération qui a pour tâche de définir l'orientation générale.

V. DROIT DES SYNDICATS D'EXERCER LIBREMENT LEUR ACTIVITÉ

261. La possibilité pour les syndicats de constituer, au sein de l'entreprise, une section syndicale qui assure la représentation des intérêts de ses membres est contenue dans l'article L. 412-6 du Code du travail. Cette section a, à cet effet, plusieurs attributions : collecte des cotisations, affichage syndical, droit de réunion supposant la mise à disposition d'un local (art. L. 412-7 à L. 412-10).

262. Les syndicats peuvent également désigner un délégué syndical qui anime la section syndicale, représente le syndicat auprès de l'employeur et dispose à cet effet d'un crédit d'heures de délégation et d'une protection spécifique contre un éventuel licenciement.

263. Le syndicat a la possibilité d'ester en justice. De plus, des dispositions d'ordre pénal sanctionnent les atteintes au libre exercice du droit syndical (délit d'entrave).

264. En ce qui concerne le droit à la négociation collective, la loi affirme explicitement, depuis 1971, le droit des salariés à la négociation collective (art. L. 131-1 du Code du travail). C'est aux salariés eux-mêmes qu'est reconnu le droit à la négociation collective de l'ensemble de

leurs conditions d'emploi et de travail et de leurs garanties sociales. Pour être effectif, le droit à la négociation collective suppose que les employeurs soient eux-mêmes obligés de négocier, ce que prévoit la loi depuis 1982.

265. Depuis la loi d'octobre 1982, des progrès ont été accomplis. Ainsi, la constitution d'une section syndicale peut être étendue à toutes les entreprises, quelle que soit leur taille. Un délégué du personnel peut être désigné comme délégué syndical dans les entreprises de plus de 10 salariés; un délégué syndical supplémentaire est autorisé dans les entreprises d'au moins 500 salariés. De même, un délégué syndical central a été accepté dans les entreprises d'au moins 2 000 salariés ayant au moins deux établissements de 50 salariés. Les crédits d'heures de délégation alloués aux délégués syndicaux pour l'exercice de leur mandat ont été augmentés. Le principe de liberté de circulation du délégué syndical à l'intérieur et à l'extérieur de l'entreprise a été reconnu. Enfin, il y a eu un renforcement de la protection dont bénéficient les délégués syndicaux par l'affirmation d'un droit à réintégration et indemnisation dans l'hypothèse d'un licenciement irrégulier.

VI. RESTRICTIONS PARTICULIÈRES

266. Le droit de constituer des syndicats n'est pas reconnu aux membres des forces armées. En revanche, il a été reconnu aux agents de l'État par l'ordonnance No 59-244 du 4 février 1959. Un décret No 82-447 du 28 mars 1982 définit les modalités d'application du droit syndical dans la fonction publique, dont bénéficient également les membres de la police.

VII. DROIT DE GRÈVE

267. La première affirmation explicite du droit de grève est également contenue dans le préambule de la Constitution de 1946 selon lequel "le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent". Le droit de grève est explicitement reconnu aux salariés par le Code du travail à l'article L. 521-1 : "la grève ne rompt pas le contrat de travail, sauf faute lourde imputable au salarié".

268. Les grèves politiques sont illicites tout comme les grèves de solidarité, puisque la grève est la cessation collective du travail pour faire prévaloir les intérêts professionnels des travailleurs. Durant l'exercice du droit de grève, en principe, l'occupation des locaux n'est pas autorisée tout comme les troubles manifestement illicites qui sont sanctionnés.

269. Des restrictions légales existent en matière de droit de grève. Celui-ci n'est pas reconnu aux membres des forces armées ni de la police. En revanche, il est soumis à conditions dans la fonction publique et il est réglementé par les lois du 31 juillet 1963 et du 13 juillet 1987, et les articles L. 521-2 à L. 521-6 du Code du travail. Ces dispositions s'appliquent aux personnels de l'État, des régions, des départements et des communes comptant plus de 10 000 habitants ainsi qu'aux personnels des entreprises publiques ou chargées de la gestion d'un service publique.

270. Ainsi, la cessation concertée du travail doit être précédée d'un préavis (cinq jours avant le déclenchement de la grève) émanant d'une des organisations syndicales les plus représentatives sur le plan national; les motifs du recours à la grève doivent être précisés et les parties sont obligées de négocier. Les arrêts de travail par échelonnement successif ou par roulement sont interdits. De plus, des règles particulières s'appliquent aux conséquences de certains mouvements

de grève sur la rémunération des agents publics. Par ailleurs, un service minimum dans certains services publics est exigé afin d'assurer la continuité de certaines activités essentielles ou de satisfaire des exigences impérieuses de sécurité.

Article 9

271. Le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, auquel renvoie la Constitution du 4 octobre 1958, "garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs".

I. LES CARACTÉRISTIQUES DES BRANCHES DE LA PROTECTION SOCIALE

272. L'article L. 111-1 du Code de la Sécurité sociale dispose que "la Sécurité sociale garantit les travailleurs et leur famille contre les risques de toute nature susceptibles de réduire ou de supprimer leur capacité de gain. Elle couvre également les charges de maternité et les charges de famille. Elle assure pour toute autre personne et pour les membres de sa famille résidant sur le territoire français, la couverture des charges de maladie et de maternité ainsi que des charges de famille. Elle assure le service des prestations d'assurances sociales, d'accidents du travail et maladies professionnelles, des allocations de vieillesse ainsi que le service des prestations familiales".

A. Organisation de la protection sociale

273. Les 144 régimes de base qui constituent la Sécurité sociale au sens strict (hors régimes complémentaires) prennent en charge, pour tout ou partie, les frais occasionnés par la maladie, la maternité, l'invalidité, le décès, les accidents du travail et les maladies professionnelles, le veuvage, la vieillesse et la famille.

274. Ces régimes peuvent être regroupés en quatre grandes catégories : le régime général, le régime agricole, le régime des non-salariés non agricoles et les régimes spéciaux.

1. Le régime général

275. Il est le principal régime de base de la sécurité sociale. Assurant la couverture la plus étendue de la frange la plus large de la population, il constitue le régime de référence. Il comporte quatre branches :

a) La branche maladie, maternité, invalidité et décès;

b) La branche accidents du travail et maladies professionnelles;

c) La branche vieillesse et veuvage;

d) La branche famille.

276. Ce régime a versé, en 1997 1 040 milliards de francs de prestations légales sur 1 557 milliards de francs versés par les régimes de base de sécurité sociale.

277. Le régime général avait à l'origine vocation à regrouper l'ensemble des actifs; il ne rassemble aujourd'hui qu'une partie des salariés de l'industrie et du commerce (80 %) et quelques autres catégories rattachées.

2. Le régime agricole

278. Il constitue une institution originale qui appartient au domaine de la protection sociale de la profession agricole. Il assure la protection sociale des exploitants et des salariés agricoles, soit plus de 5 millions de personnes. Organisé sous forme mutualiste, il repose sur 85 caisses départementales ou pluridépartementales de mutualité sociale agricole (MSA). La MSA exerce un monopole en matière d'assurance maladie-maternité-invalidité, d'assurance vieillesse et d'assurance accidents du travail et maladies professionnelles des salariés agricoles. Mais place est faite au libre choix de l'organisme assureur pour l'assurance maladie-maternité-invalidité des exploitants agricoles (AMEXA) et de la couverture des mêmes exploitants contre les risques accidents, professionnels ou non.

279. Le régime agricole fait largement appel à la solidarité interprofessionnelle et nationale. Les salariés agricoles sont à la charge du régime général et la protection sociale des exploitants est financée par un budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA).

280. Si la couverture des salariés agricoles est presque identique à celle des bénéficiaires du régime général, la couverture des exploitants agricoles est, pour sa part, plus incomplète. Ils ne bénéficient ni des prestations d'invalidité ni d'indemnités journalières; leurs pensions de vieillesse restent modestes.

3. Les régimes des non-salariés non agricoles

281. Les travailleurs non salariés non agricoles disposent d'un régime unique en ce qui concerne les prestations maladie et de plusieurs régimes autonomes en ce qui concerne le paiement des pensions de retraite. Ils relèvent, pour les prestations familiales, du régime général. L'évolution de leurs 17 régimes a montré le souci croissant de ces assurés de bénéficier de prestations comparables à celles des salariés. Cela s'est traduit notamment par un alignement progressif et partiel des contributions et des prestations servies par ces régimes sur celles du régime général et par un recours de plus en plus marqué aux financements extérieurs.

4. Les régimes spéciaux

282. Il est dénombré 137 régimes spéciaux dont seulement 11 ont plus de 20 000 cotisants. Chacun de ces régimes dispose d'une législation et d'une réglementation propres dont l'essentiel n'est pas codifié. Les régimes spéciaux concernent plus de 3 millions de salariés et autant d'ayants droit. Les principaux d'entre eux visent la fonction publique (régime des fonctionnaires civils ou militaires de l'État, des collectivités locales et des établissements publics hospitaliers), le secteur de l'énergie (Caisse autonome nationale de Sécurité sociale dans les mines, régime d'EDF-GDF), le secteur des transports (SNCF, RATP, gens de mer), le secteur de la culture (théâtres nationaux), les clercs et employés de notaires, les ministres des cultes.

5. Les régimes complémentaires

283. Ils se distinguent des régimes légaux en ce qu'ils s'inscrivent dans un cadre conventionnel; les conventions ont été négociées par les partenaires sociaux. L'adhésion a cependant été rendue obligatoire par la loi pour les régimes complémentaires de vieillesse, ce qui les rapproche des régimes légaux et les différencie des régimes facultatifs. Comme leur nom l'indique, ils fournissent aux assurés des avantages complémentaires à ceux des régimes de base. La gestion en est paritaire (moitié salariés, moitié patrons).

6. Le régime conventionnel d'assurance chômage

284. Issu d'un accord du 31 décembre 1958 agréé par les pouvoirs publics, il est géré par des organismes paritaires, les associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (ASSEDIC), avec à leur tête l'Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC).

285. Les modalités d'indemnisation du chômage reposent sur un dispositif dual : un régime d'assurance financé par des cotisations où les prestations versées sont allouées en fonction de la durée d'affiliation à la Sécurité sociale et un régime de solidarité financé par l'État pour les chômeurs qui ne peuvent pas ou plus prétendre aux indemnités d'assurance.

B. Les différentes prestations sociales

1. Le financement d'une partie des prestations sociales par la contribution sociale généralisée (CSG)

286. Jusqu'à une date récente, la protection sociale était essentiellement financée par des prélèvements fondés sur les revenus du travail. Le financement prépondérant (80 %) par des cotisations sociales - salariales et patronales - et son corollaire, la faiblesse de la part de l'impôt parmi les ressources de la protection sociale, constituaient l'une des singularités du système français. Cette particularité répondait à la logique d'assurance propre à la conception française de la protection sociale, dans laquelle les prestations étaient majoritairement contributives, c'est-à-dire qu'elles variaient en fonction du niveau de salaire et des droits acquis par les travailleurs par le versement de cotisations. Les impôts et les taxes affectés ainsi que les subventions versées par les pouvoirs publics aux régimes de protection sociale ne constituaient que des ressources subsidiaires.

287. Afin d'alléger les cotisations pesant sur les salaires et de tirer la conséquence de la quasi-généralisation des bénéfices de la Sécurité sociale à l'ensemble de la population, un nouvel instrument de financement a été introduit progressivement à compter du 1er février 1991 : la CSG, soit un prélèvement social à statut d'impôt portant sur l'ensemble des revenus, exclusivement affecté au financement de la Sécurité sociale et se substituant pour partie aux cotisations salariales.

288. L'assiette de ce prélèvement englobe non seulement les revenus d'activité salariée ou non salariée, mais également la quasi-totalité des revenus de remplacement (pension de retraite, d'invalidité, indemnité journalière...), des revenus de placement, des revenus du patrimoine et également des sommes consacrées aux jeux. Prélèvement proportionnel appliqué, sauf rares

exceptions, au premier franc, cette contribution est pour l'essentiel recouvrée à la source par les organismes sociaux comme le sont les cotisations sociales.

289. Son taux est depuis le 1er janvier 1998 de 7,5 % pour les revenus d'activité, de placements, du patrimoine et des jeux, et de 6,2 % sur les revenus de remplacement. À compter de cette date, la contribution a permis la quasi-disparition de la cotisation salariale d'assurance maladie ou son équivalent pour les revenus de remplacement et pour les revenus d'activité non salariale.
Le produit de la CSG a représenté 15 % des recettes des régimes obligatoires de base en 1998.

2. La branche vieillesse

290. L'assurance vieillesse présente une très grande hétérogénéité institutionnelle dans la mesure où il existe plus de 500 régimes obligatoires. Les régimes d'assurance vieillesse se répartissent en trois niveaux. Les régimes de base, dont le régime général, versent les retraites de base. On y cotise en proportion de son salaire, mais dans la limite d'un plafond. Le maximum auquel on puisse prétendre à 60 ans, après 155 trimestres de cotisations, est égal à 50 % du salaire de référence. Ce dernier est calculé en faisant la moyenne des salaires des quinze meilleures années de la carrière professionnelle, étant entendu que les salaires effectivement perçus sont revalorisés pour tenir compte de l'inflation et qu'ils ne peuvent dépasser le salaire plafond fixé chaque année.

291. Si, à l'origine, l'assurance vieillesse était conçue comme un mécanisme purement contributif, il s'avère que de nombreux éléments non contributifs entrent dans le calcul des pensions de retraite. Les avantages vieillesse non contributifs sont destinés à combler les aléas de carrière. Ils relèvent d'une logique d'assistance. Il s'agit de garantir aux personnes âgées un revenu minimum par des allocations indépendantes de tout versement de cotisations. C'est le principe du minimum vieillesse : lorsque les ressources d'une personne âgée de plus de 65 ans sont inférieures à un seuil donné, cette personne a droit à une allocation supplémentaire versée par le Fonds de solidarité vieillesse (FSV), alimenté essentiellement par la CSG.

292. Les régimes complémentaires sont obligatoires, sauf pour les industriels et les commerçants. Ces régimes fonctionnent sur le principe de la répartition, comme les régimes de base. Le calcul des prestations dues ne s'effectue pas en fonction du nombre d'annuités, mais selon un système par points : la pension est égale au produit du nombre de points par la valeur du point, qui peut être modulée selon les ressources dont dispose le régime.

293. La loi No 93-936 du 22 juillet 1993 a fixé les nouvelles conditions d'attribution de la pension de retraite. Le régime général de Sécurité sociale garantit une pension de retraite au travailleur à partir de 60 ans.

294. Il convient d'y ajouter les pensions servies par les régimes complémentaires (en règle générale, pour les non-cadres, une pension de retraite - 155 trimestres - assure 80 % du dernier salaire net) :

a) Pour les catégories de salariés qui bénéficient d'une carrière complète de 155 trimestres, mais dont le minimum contributif n'atteint pas 3 470,90 francs par mois au 1er janvier 1998, les caisses d'assurance vieillesse versent les compléments d'assurance pour atteindre le montant précité;

b) Pour les autres catégories qui disposent de pensions faibles ou sont sans ressources, le minimum vieillesse, prestation non contributive, d'un montant de 41 651 francs par an pour une personne seule et 74 720 francs pour un ménage, est un dispositif à deux étages qui assure à la personne âgée de plus de 65 ans un minimum garanti, composé d'une allocation spéciale complétée ou majorée accessoirement de l'allocation supplémentaire du Fonds de solidarité vieillesse. Ce fonds finance les dépenses de solidarité nationale, à savoir les avantages de vieillesse à caractère non contributif relevant de la solidarité nationale.

295. Le pourcentage de personnes âgées de 60 ans et plus représente 20 % de la population française totale. Les aides consenties aux personnes âgées sont orientées autour des trois axes suivants :

a) L'aide en espèces : un revenu minimum est garanti aux personnes âgées d'au moins 65 ans. Ce revenu se compose du montant de l'allocation aux vieux travailleurs salariés et d'une allocation supplémentaire éventuelle (allocation compensatrice). Les personnes de nationalité étrangère, justifiant avant l'âge de 70 ans d'une résidence ininterrompue en France de 15 ans, bénéficient d'une allocation simple à la charge de l'État;

b) L'aide au maintien à domicile : comme pour les handicapés, les politiques sociales font une grande place à toutes les actions permettant le maintien à domicile des personnes âgées. Ces mesures se sont tout particulièrement développées durant les vingt dernières années. Outre l'aide médicale, les personnes âgées peuvent obtenir l'aide ménagère (105 000 personnes bénéficiaient de ces mesures en 1995) et l'aide aux repas;

c) L'aide à l'hébergement : les personnes âgées qui ne peuvent être maintenues à domicile ont la possibilité, si elles le souhaitent, d'être hébergées soit en logement-foyer où le résident dispose d'un logement avec possibilité de cuisine et de services, soit en maison de retraite ou centre de long séjour, soit chez un particulier en logement familial (loi du 10 juillet 1989). Les résidents peuvent bénéficier, en fonction de leurs ressources, de l'allocation-logement. La personne âgée de 65 ans ayant besoin de soins ou n'ayant plus suffisamment d'autonomie pour demeurer chez elle bénéficie de cette aide après décision de la Commission d'admission. Cent quarante mille personnes bénéficiaient de l'aide à l'hébergement, représentant une dépense totale de plus de 6 milliards de francs pour l'aide sociale départementale, soit une progression annuelle de 8 % depuis 1993.

296. Par ailleurs, la loi du 24 janvier 1997 institue, afin de mieux répondre aux besoins des personnes âgées dépendantes de 60 ans et plus, une prestation spécifique dépendance, qui est une prestation d'aide sociale en nature attribuée et financée par les départements. Cette prestation répond également à deux autres besoins : la nécessité de développer la coordination gérontologique au moyen de conventions passées entre les diverses institutions concernées et la réforme de la tarification des établissements accueillant des personnes âgées dépendantes, afin que celle-ci soit fonction de leur état et non du statut juridique des établissements. Cette prestation est atténuée sous condition de ressources, qui doivent être inférieures à un plafond variable selon l'importance du besoin d'aide (plafond de base fixé à 72 000 francs par an pour une personne seule et à 120 000 francs pour un couple).

3. La branche maladie

a) Ouverture du droit aux prestations

297. Depuis le 30 mars 1993, le seuil des montants des cotisations et du nombre d'heures exigés pour prétendre aux prestations en nature de l'assurance maladie et maternité a été sensiblement abaissé : pour un mois, cotisation sur 60 SMIC (salaire minimum interprofessionnel de croissance) ou salariat de 60 heures (au lieu de 120 SMIC ou 120 heures précédemment) ou, pour un trimestre, cotisation sur 120 SMIC ou 200 heures précédemment.

b) Contenu des prestations

i) Prestations en nature

298. L'assurance maladie du régime français de Sécurité sociale comporte des prestations en nature servies aux assurés et à leurs ayants droit en cas de maladie. Il s'agit de garantir un accès gratuit aux soins, en remboursant les frais éventuellement engagés.

299. Dans les derniers développements de la réglementation en la matière, il convient de mentionner les textes suivants :

a) En application de l'arrêté du 26 mars 1993 (*Journal officiel* du 30 mars 1993), les soins en rapport avec la maladie provoquée par le virus de l'hépatite B sont remboursés aux assurés sociaux;

b) De même, le décret No 93-676 du 27 mars 1993 a étendu la possibilité de prise en charge à 100 % au titre des affections de longue durée de l'infection par le VIH, dès la constatation de la séropositivité;

c) Par ailleurs, le décret No 94-842 du 26 septembre 1994 relatif à la liste des affections comportant un traitement prolongé et une thérapeutique particulièrement coûteuse intègre l'hépatite C dans la liste des 30 affections ouvrant droit au remboursement à l'assuré des frais engagés.

300. Le montant du forfait journalier hospitalier est de 70 francs en 1999. Il est facturable le jour de sortie, y compris dans les hôpitaux publics et privés participant au service public hospitalier.

301. La législation relative aux conditions d'ouverture du droit aux prestations maladie, maternité, invalidité et décès a été récemment modifiée, en se fondant sur le montant des cotisations versées et, à défaut, sur le nombre d'heures de travail effectuées.

ii) Prestations en espèces : indemnités journalières de maladie

302. Les salariés et les artisans, en cas d'interruption de travail due à une maladie, bénéficient de prestations en espèces sous forme d'indemnités journalières qui ont vocation à compenser la perte de gain due à cette absence d'activité salariée ou artisanale.

303. En ce qui concerne les salariés, le décret No 98-168 du 13 mars 1998 fixe, à compter du septième mois d'indemnisation continue, à 51,49 % et 68,66 % du salaire journalier de base, le taux de liquidation de l'indemnité journalière normale et de l'indemnité journalière majorée pour charges de famille.

304. S'agissant des travailleurs non salariés non agricoles, l'article 28 de la loi No 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la Sécurité sociale prévoit que les assurés bénéficient d'une ouverture du droit aux prestations pendant un an dans des conditions fixées par décret, dès lors qu'ils sont à jour de leur cotisation annuelle. Cette mesure permet d'éviter des ruptures de charges.

305. L'article 29 de la même loi instaure le bénéfice des indemnités journalières maladie et maternité dans le régime de leur activité accessoire pour les travailleurs indépendants exerçant une activité non salariée non agricole à titre principal et une activité salariée à titre secondaire.

306. Le décret No 95-556 du 6 mai 1995 instaure un régime d'indemnités journalières pour les travailleurs non salariés des professions non agricoles exerçant une activité artisanale.

c) Amélioration de l'accès au droit à l'assurance maladie

i) Le congé parental d'éducation

307. En cas de non-reprise du travail à l'issue du congé parental en raison d'une nouvelle maternité ou d'une maladie, les salariées retrouvent leurs droits aux prestations du régime antérieur au congé parental dont ils (elles) relevaient pendant la durée de l'arrêt de travail ou le repos de maternité postérieur au congé parental.

308. Les personnes qui reprennent le travail après un congé de maternité ou de maladie, intervenu en cours de congé parental et se poursuivant après, retrouvent, lors de la reprise du travail, le droit aux prestations du régime antérieur au congé parental pendant douze mois.

309. En outre, les personnes involontairement privées d'emploi pendant ou à l'issue d'un congé parental d'éducation bénéficient pour elles-mêmes et leurs ayants droit, de leurs droits aux prestations du régime obligatoire d'assurance maladie dont elles relevaient antérieurement au congé parental.

ii) Amélioration de l'accès prestation pour les travailleurs non salariés non agricoles

310. L'article 28 de la loi No 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la Sécurité sociale prévoit que les assurés bénéficient d'une ouverture du droit aux prestations pendant un an dans des conditions fixées par décret (1 an) alors qu'ils sont à jour de leur cotisation annuelle. Cette mesure permet d'éviter des ruptures de charges.

311. Ce même article prévoit le rétablissement de l'ouverture du droit aux prestations en nature pour le travailleur indépendant débiteur de cotisation qui reprend une activité nouvelle après une liquidation judiciaire clôturée pour insuffisance d'actif ou qui devient titulaire d'un avantage vieillesse, dès lors qu'il est établi qu'il est dans l'impossibilité de régler sa dette de cotisation.

iii) Amélioration de l'accès aux soins : dispositif de l'affiliation provisoire immédiate à l'assurance personnelle

312. L'article 27 de la loi No 94-637 du 25 juillet 1994 instaure un principe d'affiliation provisoire immédiate à l'assurance personnelle pour toute personne pour laquelle il ne peut être immédiatement établi qu'elle relève à un titre quelconque d'un régime obligatoire d'assurance maladie et maternité ou du régime de l'assurance personnelle, sous réserve qu'elle remplisse la condition de résidence prévue par ce régime.

313. Ce mécanisme doit permettre à toute personne d'avoir immédiatement des droits à l'assurance maladie sans examen préalable de sa situation au regard de la Sécurité sociale. La recherche de droits éventuels et de débiteurs, en cas d'absence de droits au départ, s'effectue a posteriori, une régularisation financière étant prévue. La personne dont il est avéré, après examen de sa situation, qu'elle n'a de droits ouverts à aucun régime de Sécurité sociale est cependant maintenue à l'assurance personnelle, une cotisation lui étant alors demandée. Lorsqu'elle n'a pas de revenus, sa cotisation est normalement prise en charge. La personne qui se présente sera dirigée vers son régime de rattachement normal.

iv) Dispositif "ayant droit autonome"

314. L'article 59 de la loi No 95-116 du 4 février 1995 portant diverses dispositions d'ordre social permet à un enfant majeur, ayant droit d'un assuré social, de demander, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État, à être identifié de façon autonome au sein du régime de cet assuré social et à bénéficier à titre personnel du remboursement des prestations en nature de l'assurance maladie et maternité de ce régime.

315. Par ailleurs, le décret d'application du 30 avril 1996 de la loi du 4 février 1995, relatif aux enfants majeurs ayants droit d'assurés sociaux, dispose que l'organisme d'assurance maladie et maternité auquel est affilié l'assuré procède à l'identification dudit enfant majeur en qualité d'ayant droit autonome et lui verse donc à titre personnel les prestations en nature des assurances maladie et maternité. Cette option d'ayant droit autonome est valable pour une durée d'un an, renouvelable par tacite reconduction de l'intéressé.

v) Extension de la qualité d'ayant droit

316. La qualité d'ayant droit a été étendue à la personne qui vit avec l'assuré depuis au moins un an, en étant à sa charge effective, totale et permanente (cette personne a désormais droit aux prestations en nature de l'assurance maladie-maternité).

vi) Accès à l'assurance maladie des personnes placées en cessation anticipée d'activité

317. Régime général : la loi No 96-126 du 21 février 1996 porte création d'un Fonds paritaire d'intervention en faveur de l'emploi. Cette loi réglemente le dispositif de cessation anticipée d'activité compensée par des embauches de chômeurs, créé par les partenaires sociaux le 6 septembre 1995. Ce fonds prévoit de financer le départ de salariés de l'entreprise avant l'âge de 60 ans, moyennant le versement d'une allocation spécifique.

318. L'article 4 de ce texte prévoit que les bénéficiaires de l'allocation de remplacement instaurée par l'accord du 6 septembre 1995 conclu entre les partenaires sociaux, ont droit aux

prestations en nature des assurances maladie et maternité pendant toute la durée de perception de l'allocation sans être obligés d'adhérer à un moment ou à un autre à l'assurance personnelle avant leur départ définitif à la retraite.

4. La branche famille

319. La loi No 90-590 du 6 juillet 1990 prévoit l'extension de l'allocation de rentrée scolaire (allocation forfaitaire versée, sous condition de ressources, aux familles comptant des enfants scolarisés) en faveur :

- Des familles bénéficiaires non seulement d'une prestation familiale, mais également de l'aide personnalisée au logement, de l'allocation aux adultes handicapés ou du revenu minimum d'insertion (décret No 90.526 du 28 juin 1990);

- Des enfants âgés de moins de 18 ans révolus, qui poursuivent des études scolaires, universitaires ou sont placés en apprentissage, sous réserve que leur rémunération éventuelle n'excède pas 55 % du SMIC (décret No 90-776 du 3 septembre 1990).

a) Dispositions contenues dans la loi relative à la famille du 25 juillet 1994

i) Extension de l'allocation parentale d'éducation (non exportable)

320. Le bénéfice de cette prestation, allouée jusqu'alors à partir du troisième enfant, est étendu aux familles ayant un second enfant à charge né à compter du 1er juillet 1994. Destinée à compenser partiellement la perte de revenus consécutive à la cessation d'une activité ou à l'exercice d'une activité à temps partiel, l'ouverture du droit à la prestation est subordonnée à une condition d'activité professionnelle antérieure à la naissance ou à l'arrivée de l'enfant au foyer.

321. L'allocation parentale d'éducation à taux plein est allouée lors de la cessation totale d'activité. Une allocation à taux partiel peut, dès l'ouverture du droit, être accordée aux parents exerçant une activité à temps partiel, appréciée par référence à la durée légale du travail. Cette condition est en outre assortie, pour certaines catégories de salariés (VRP-voyageurs, représentants et placiers) et pour les professions non salariées, d'une condition de revenus professionnels dont le montant ne doit pas excéder certains plafonds.

ii) Mesures prises en cas de naissances multiples

322. Le droit à l'allocation parentale d'éducation est, depuis le 1er juillet 1994, prorogé jusqu'à ce que les enfants atteignent l’âge de 6 ans, quand ils sont issus de naissances multiples d'au moins trois enfants.

323. Le service de l'allocation pour jeune enfant sous condition de ressources est prolongé jusqu'au troisième anniversaire de chaque enfant issu d'une naissance multiple intervenue à compter du 1er janvier 1995.

iii) Création de l'allocation d'adoption

324. Créée par la loi du 25 juillet 1994, l'allocation d'adoption est consentie, pendant une période de six mois, au profit des enfants adoptés par décision de la juridiction française ou de

l'autorité étrangère compétente et des enfants confiés en vue d'adoption par le service de l'Aide sociale à l'enfance ou par une œuvre autorisée.

325. Cette prestation est due depuis janvier 1995 pour les enfants arrivés au foyer à compter de cette date. Elle est soumise à un critère de ressources depuis le 1er août 1996.

b) Prestations de maternité

326. La surveillance médicale de la grossesse est prévue par les articles L. 331-1 à L. 331-2 du Code de la Sécurité sociale qui disposent que les frais médicaux, pharmaceutiques, d'appareils et d'hospitalisation, relatifs à la grossesse, à l'accouchement et à ses suites, sont pris en charge à 100 % au titre de l'assurance maternité. Font notamment l'objet d'un remboursement intégral les examens médicaux prénataux obligatoires des troisième, sixième, huitième et neuvième mois de la grossesse, ainsi que deux examens supplémentaires facultatifs pratiqués aux quatrième et cinquième mois.

327. En outre, il est prévu une exonération du ticket modérateur au titre de l'assurance maladie pour tous les frais engagés par une femme en état de grossesse, durant une période qui débute quatre mois avant la date présumée de l'accouchement et se termine à la date de celui-ci.

328. Les indemnités journalières de maternité sont fixées par le décret No 95-1361 du 30 décembre 1995 relatif au calcul des indemnités journalières de l'assurance maternité et modifiant le Code de la Sécurité sociale et par l'arrêté du 30 décembre 1995 portant sur les modalités de calcul du gain journalier net mentionné à l'article R. 331-5 du Code de la Sécurité sociale.

329. La législation française s'est enrichie d'une nouvelle disposition en 1995. En effet, le décret No 95-423 du 20 avril 1995, article premier, qui insère l'article D. 161-2 dans le Code de la Sécurité sociale, dispose que les personnes qui reprennent le travail à l'issue du congé parental d'éducation ou à l'issue d'un congé pour maladie ou maternité faisant suite au congé parental retrouvent, pendant douze mois à compter de la reprise du travail, les droits aux prestations en nature et en espèces de l'assurance maladie-maternité, invalidité et décès qui leur étaient ouverts avant la perception de l'allocation parentale d'éducation ou le début du congé parental d'éducation.

5. La branche chômage

330. Il n'existe qu'une seule allocation : l'allocation unique dégressive. Deux périodes d'indemnisation s'appliquent : une période à taux plein et une période à taux dégressif. À l'issue de la première période, le montant de l'allocation est affecté d'un coefficient de dégressivité par période de 182 jours. La durée des périodes de taux plein et dégressif, ainsi que le coefficient de dégressivité dépendent de la durée travaillée au cours des mois précédant la perte d'emploi.

331. L'application de ces coefficients de dégressivité ne peut avoir pour effet de fixer le montant de l'allocation à un niveau inférieur à l'ancienne allocation de fin de droits (AFD) ou AFD majorée pour les allocataires de plus de 52 ans qui justifient de certaines conditions.

332. Les règles de calcul de l'allocation n'ont pas été modifiées; elles sont identiques à celles en vigueur avant le 1er août 1993 (40,4 % du salaire de référence, plus une partie fixe).

C. Le niveau des prestations sociales (chiffres au 1er janvier 1998)

333. Les prestations sociales sont ainsi chiffrées :

1. Aide sociale aux personnes âgées

a) Allocation d'aide à domicile : 1 428,91 francs/mois. Plafond de ressources annuelles : 42 193 francs (personne seule); 73 906 francs (ménage);

b) Aide ménagère : services ménagers : 30 heures/mois d'aide ménagère. Allocation représentative des services ménagers : 60 % du coût des services ménagers;

c) Placement en établissement : somme minimale laissée à la personne placée : 412 francs/mois.

2. Chômage

a) Chômage partiel : indemnité conventionnelle : 50 % de la rémunération horaire brute antérieure, aide publique comprise. Plancher : 29 francs/heure;

b) Assurance chômage : allocation unique dégressive (AUD) au taux normal : 58,35 francs plus 40,4 % du salaire journalier de référence ou 57,4 % du salaire journalier de référence. Montant minimum : 142,24 francs/jour; maximum : 75 % du salaire journalier de référence. AUD avec dégressivité : 101,91 francs/jour (montant général); 127,82 francs/jour (chômeurs de plus de 52 ans);

c) Allocation de formation - reclassement : AFR minimale : 145,09 francs/jour;

d) Allocation spécifique de conversion : 83,4 % du salaire brut antérieur pendant les deux premiers mois; 70,4 % du salaire brut antérieur pendant les quatre mois suivants; minimum : 142,24 francs/jour;

e) Allocation de solidarité : allocation d'insertion (détenus libérés et personnes en attente de réinsertion ou en instance de reclassement) : 43,70 francs/jour. Plafond de ressources mensuelles : 3 933 francs (personne seule); 7 866 francs (ménage);

f) Allocation de solidarité spécifique : cas général : 74,01 francs/jour : chômeurs de 55 ans ou plus justifiant de dix ans d'activité salariée : 106,30 francs/jour. Plafond de ressources mensuelles : 5 180,70 francs (personne seule); 10 361,40 francs (couple).

3. Handicapés

a) Allocations aux adultes handicapés (AAH) : 3 470,91 francs/mois. Minimum en cas d'hospitalisation : 590 francs; en cas d'hébergement ou d'incarcération : 412 francs/mois;

Complément d'AAH : 555 francs. Plafond de ressources annuelles : 42 493 francs (célibataire); 84 386 francs (couple); 21 096,50 francs (en plus par enfant à charge);

b) Allocation compensatrice pour tierce personne : de 2 263,25 francs à 4 526,50 francs/mois. Plafond de ressources annuelles : plafond AAH majoré du montant de l'allocation;

c) Allocation d'éducation spéciale : 675 francs/mois; complément première catégorie : 512 francs/mois; complément 2ème catégorie : 1 535 francs/mois; complément 3ème catégorie : 5 658 francs/mois.

4. Invalidité

a) Pension de 1ère catégorie : 30 % du salaire de base; minimum : 1 444 francs/mois; maximum : 4 227 francs/mois.

b) Pension de 2ème et 3ème catégories : 50 % du salaire de base; minimum : 1 444 francs/mois; maximum : 7 045 francs/mois. Majoration pour tierce personne : 5 656,12 francs/mois.

5. Pensions et retraites

a) Pension de vieillesse : minimum contributif : 41 651 francs pour 150 trimestres de cotisations; maximum annuel : 84 540 francs;

b) Allocation supplémentaire : bénéficiaire seul : 2 026,25 francs/mois; ménage de deux allocataires : 1 650,50 francs/mois par allocataire. Plafond de ressources annuelles : 42 658 francs (personne seule); 74 720 francs (ménage);

c) Allocation spéciale de vieillesse et allocation aux vieux travailleurs salariés : 1 428,91 francs/mois. Plafond de ressources : cf. ci-dessus;

d) Minimum vieillesse : personne seule : 3 470,08 francs/mois; ménage : 6 226,66 francs/mois. Plafond de ressources : cf. ci-dessus;

e) Pension de réversion : 54 % de la pension du conjoint défunt; minimum : 1 444,66 francs/mois; majoration pour enfant à charge : 496,78 francs/mois. Plafond de ressources annuelles : 82 014 francs;

f) Pension d'inaptitude : minimum annuel : 17 147 francs. Plafond de ressources trimestrielles : 9 857 francs;

g) Allocation veuvage : 3 107 francs/mois la première année; 2 041 francs/mois la deuxième année; 1 554 francs/mois la troisième année et les années suivantes, si l'allocation est maintenue jusqu'à 55 ans. Plafond de ressources trimestrielles : 11 651 francs.

6. Prestations familiales

a) Allocations familiales : base mensuelle de calcul : 2 131,68 francs. Montants : 682 francs/mois (2 enfants); 1 556 francs/mois (3 enfants); 2 430 francs/mois (4 enfants); 874 francs/mois (par enfant supplémentaire). Majoration : 192 francs/mois (enfants de plus de 10 ans); 341 francs/mois (enfants de plus de 15 ans). Le Gouvernement a placé sous condition de ressources les allocations familiales en 1998, à titre provisoire et transitoire : le plafond est fixé à 30 000 francs net par mois pour les familles de trois enfants et 32 000 francs pour les ménages dont les deux parents travaillent et les foyers monoparentaux;

b) Allocation pour jeune enfant : 980 francs/mois. Plafond de ressources annuelles : 107 665 francs (un revenu, un enfant); 129 198 francs (un revenu, deux enfants); 25 840 francs (par enfant supplémentaire). Ces revenus sont majorés de 34 618 francs, lorsque les deux membres du couple travaillent ou lorsque le parent est isolé;

c) Allocation parentale d'éducation : cessation totale d'activité : 3 039 francs/mois. Activité à temps partiel (ou formation professionnelle rémunérée) : au plus égale à 50 % du temps plein : 2 010 francs/mois; entre 50 % et 80 % du temps plein : 1 520 francs/mois; régime antérieur (reprise à mi-temps) : 1 520 francs/mois;

d) Allocation de parent isolé : revenu minimum garanti : 3 198 francs/mois (femme enceinte sans enfant); 4 217 francs/mois (parent isolé, un enfant à charge); 1 066 francs/mois (par enfant supplémentaire);

e) Complément familial : 888 francs/mois. Plafond de ressources annuelles : cf. allocation pour jeune enfant;

f) Allocation de rentrée scolaire : 422 francs/mois pour la rentrée 1997. Plafond de ressources : 100 337 francs (ménage avec un enfant); 23 155 francs (par enfant supplémentaire);

g) Allocation de soutien familial : orphelin de père et mère : 640 francs/mois; orphelin de père ou de mère : 480 francs/mois;

h) Allocation d'adoption : 880 francs/mois. Plafond de ressources annuelles : cf. allocation pour jeune enfant;

i) Aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée : par enfant de moins de 6 ans : montant des cotisations patronales et salariales dans la limite de 189,55 francs/jour plus majoration : 811 francs par enfant de moins de 3 ans; 410 francs par enfant de 3 à 6 ans;

j) Allocation de garde d'enfant à domicile : elle compense partiellement, et dans la limite d'un plafond variable selon les ressources du foyer fiscal et de l'âge de l'enfant, le coût des cotisations liées à l'emploi.

D. Le niveau des cotisations sociales

334. Les cotisations sociales sont calculées de la façon suivante :

a) CSG : 7,5 % sur salaire total, moins 5 % (plafond mensuel : 14 090 francs);

b) Maladie : 12,8 %, part patronale; 0,75 %, part du salarié du salaire total;

c) Veuvage : 0,1 %, part du salarié du salaire total;

d) Vieillesse plafonnée : 8,2 %, part patronale; 6,55 %, part du salarié du plafond;

e) Vieillesse déplafonnée : 1,6 %, part patronale sur salaire total;

f) Allocations familiales : 5,43 %, part patronale du salaire total;

g) Accident du travail : variable sur salaire total;

h) Chômage : de 0 à 14 090 francs : 5,15 %, part patronale; 3,01 %, part du salarié. De 14 090 à 56 360 : 5,26 %, part patronale; 3,60 %, part du salarié.

II. LES DÉPENSES DE PROTECTION SOCIALE

335. Les dépenses de protection sociale se sont élevées à 2 496 milliards de francs en 1998, représentant 29,2 % du PIB. Plus des trois quarts des prestations ont été versées au titre de la vieillesse-survie et de la santé, soit respectivement 43,4 % et 33,4 % du total en 1998. Le poids des prestations sous condition de ressources est de 13 % environ du total. Les dépenses de protection sociale se sont accrues de 2,9 % en francs courants en 1998, pour une évolution moyenne de 3,1 % par an sur la période 1995-1998. Les prestations de protection sociale reçues par les ménages ont représenté 94,8 % des dépenses totales.

III. LE BÉNÉFICE DU DROIT À LA SÉCURITÉ SOCIALE

336. L'égalité de traitement est largement réalisée pour l'ensemble des régimes professionnels de salariés et les régimes professionnels de non-salariés non agricoles. Les discriminations de traitement particulier qui subsistent sont, en fait, des discriminations positives en faveur des femmes. Par exemple, l'âge d'ouverture des droits à pension de réversion est abaissé au profit de la veuve. Cependant, pour ce qui concerne les cadres, l'âge d'ouverture de la pension de réversion est de 60 ans pour les hommes comme pour les femmes. À cet égard, le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 énonce le principe selon lequel "la loi garantit à la femme, dans tous les domaines, des droits égaux à ceux de l'homme".

A. Cas spécifiques

1. Les professions artisanales, industrielles et commerciales

337. Les conjoints peuvent choisir l'un des trois statuts suivants : conjoints salariés (régime général), conjoints associés (régime des non-salariés), conjoints collaborateurs

(adhésion volontaire à l'assurance vieillesse, avec possibilité de racheter des cotisations sur des périodes antérieures).

2. Les professions libérales

338. Les conjoints survivants peuvent cumuler désormais des droits propres (acquis dans n'importe quel régime de Sécurité sociale) et les conjoints collaborateurs peuvent acquérir des droits propres à l'assurance vieillesse.

339. Pour les avocats, il s'agit d'une adhésion volontaire des conjoints collaborateurs au régime d'assurance vieillesse des non-salariés non agricoles.

3. L'ensemble des travailleurs non salariés des professions non agricoles

340. Les travailleurs non salariés des professions non agricoles peuvent bénéficier des avantages suivants :

a) Assurance maladie-maternité;

b) Allocation de repos maternel et indemnité de remplacement;

c) La loi du 4 février 1995 vise en outre à améliorer les prestations servies aux femmes affiliées à titre personnel au régime des non-salariés.

B. L'aide sociale aux personnes handicapées

341. La loi du 30 juin 1975 constitue un statut pour les handicapés. Considérée comme relevant de la solidarité nationale, la politique destinée à les prendre en charge s'écarte de plus en plus du domaine de l'aide sociale pour dépendre de la Sécurité sociale.

342. Le nombre de 5 millions de personnes handicapées est celui qui est avancé le plus souvent en France. Il existe plusieurs dispositions en faveur des handicapés :

a) La carte d'invalidité : de la compétence de l'État, après constatation d'un taux d'incapacité permanente supérieur ou égal à 80 %, la délivrance de la carte d'invalidité est accordée définitivement ou pour une durée limitée;

b) L'allocation aux adultes handicapés : créée par la loi de 1975, l'AAH constitue un minimum garanti accordé aux handicapés dont les ressources sont inférieures à un certain plafond. Elle est accordée aux personnes atteintes d'une incapacité au moins égale à 80 % ou à celles dont l'incapacité atteint 50 % et qui, en raison de leur handicap, sont dans l'impossibilité de se procurer un emploi;

c) L'allocation compensatrice : elle compense les charges et frais supplémentaires liés au handicap et qui s'imposent aux personnes handicapées dans leur vie quotidienne (assistance d'une tierce personne pour accomplir les actes quotidiens de la vie) ou leur vie professionnelle. Les dépenses à la charge des départements en matière d'allocation compensatrice sont passées de 4,4 milliards de francs en 1984 à 9 milliards de francs en 1995;

d) L'allocation forfaitaire d'aide à l'autonomie : cette allocation a pour objet d'aider les personnes handicapées dont le taux d'invalidité est d'au moins 80 % et qui disposent d'un logement indépendant à prendre en charge le surcoût entraîné du fait de leur handicap;

e) Le placement en établissement médico-spécialisé : définis par le décret du 26 septembre 1978, les établissements médico-spécialisés sont chargés d'accueillir les adultes handicapés dont l'état de santé le nécessite. Les séjours dans les centres de rééducation professionnelle, les centres d'aide par le travail (CAT), les maisons d'accueil spécialisées sont pris en charge par l'État, dans le cadre de l'assurance maladie;

f) Le placement en établissement occupationnel ou d'hébergement : ces établissements sont chargés d'héberger les personnes handicapées, soit en complément d'un CAT, soit afin de leur permettre de suivre des activités d'occupation et d'animation. Fin 1995, on dénombrait 90 000 bénéficiaires de cette aide à l'hébergement, pour une dépense annuelle de 10 milliards de francs;

g) Le placement familial : organisé par la loi du 10 juillet 1989, le placement familial de personnes handicapées est sous la responsabilité du président du conseil général qui agrée les familles. Cet agrément est accordé pour deux ou trois personnes. Les placements agréés par l'aide sociale ouvrent droit à la prise en charge de leurs frais par les finances départementales.

h) L'aide aux repas : participant au maintien à domicile des handicapés, l'aide aux repas peut intervenir sous deux formes :

- Le foyer restaurant : cet équipement offre aux handicapés qui vivent à proximité des possibilités de repas et des structures de rencontre pour lutter contre l'isolement;

- Le service de portage de repas à domicile : les repas sont livrés par un service au domicile des handicapés qui ne peuvent se déplacer et qui peuvent justifier de cette impossibilité de déplacement;

i) L'aide ménagère : mesure efficace de la politique de maintien à domicile des handicapés, elle permet à la personne de bénéficier de l'intervention d'une aide ménagère rémunérée par l'aide sociale, assurant l'entretien du logement et les travaux ménagers. Une participation peut être laissée à la charge du handicapé.

IV. LA PROTECTION SOCIALE COMPLÉMENTAIRE

343. À côté de la couverture des risques assurée par les régimes publics de protection sociale, il existe une couverture complémentaire qui fait intervenir des mutuelles. Il s'agit d'organismes privés, qui sont des groupements à but non lucratif. Au moyen de cotisations de leurs membres, ils se proposent de mener, dans l'intérêt de ceux-ci ou de leur famille, une action de prévoyance, de solidarité et d'entraide en vue d'assurer notamment la prévention des risques sociaux liés à la personne et la réparation de leurs conséquences : la protection de la maternité, de l'enfance et de la famille, des personnes âgées ou handicapées, le développement culturel, moral, intellectuel et physique de leurs membres et l'amélioration de leurs conditions de vie. Cette protection complémentaire, obligatoire ou facultative, est gérée également par des institutions de

prévoyance et des assurances. Ces institutions pallient les remboursements parfois partiels effectués par la Sécurité sociale.

Article 10

344. La loi d'orientation contre les exclusions tend à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux, notamment dans le domaine de la protection de la famille et de l'enfance. En ce sens, les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), lorsqu'ils accueillent des personnes très démunies, doivent rechercher une solution évitant la séparation ou, si une telle solution ne peut être trouvée, établir, de concert avec les personnes accueillies, un projet propre à permettre leur réunion dans les plus brefs délais, et assurer le suivi de ce projet jusqu'à ce qu'il aboutisse. Dans ce but, chaque schéma départemental des centres d'hébergement et de réinsertion sociale évalue les besoins en accueil familial du département et prévoit les moyens pour y répondre. Cette obligation d'œuvrer pour maintenir l'unité familiale s'applique également aux services de l'Aide sociale à l'enfance, aux maisons d'enfants à caractère social, aux centres de placements familiaux et aux établissements maternels.

345. De la même manière, un dispositif de veille sociale est chargé d'informer et d'orienter les personnes en difficulté qui sont à la recherche d'un hébergement. Il a pour mission d'évaluer l'urgence de la situation de la personne ou de la famille en difficulté, de proposer une réponse immédiate en indiquant l'établissement ou le service dans lequel la personne ou la famille intéressée peut être accueillie, et d'organiser sans délai une mise en œuvre effective de cette réponse, notamment avec le concours des services publics.

346. Enfin, le juge qui ordonne le placement d'un enfant peut indiquer que le lieu de placement de l'enfant doit être recherché afin de faciliter, autant que possible, l'exercice du droit de visite par le ou les parents. La loi du 30 décembre 1996 sur le maintien des fratries en cas de placement a également légiféré dans le sens du maintien de l'unité familiale.

I. LA PROTECTION DE LA FAMILLE

A. Généralités

1. L'âge de la majorité

347. En France, depuis la loi No 74-631 du 5 juillet 1974, la majorité est fixée à 18 ans accomplis. À cet âge, on est capable de tous les actes de la vie civile (art. 488 du Code civil). Toutefois, l'émancipation du mineur est reconnue (art. 476 et suiv. du Code civil). Le mineur est émancipé de plein droit par le mariage et peut le devenir, lorsqu'il aura atteint l'âge de 16 ans révolus, par le juge des tutelles. Le mineur émancipé est capable, comme un majeur, de tous les actes de la vie civile. Il doit néanmoins, pour se marier ou se donner en adoption, observer les mêmes règles que s'il n'était pas émancipé.

2. Le droit de se marier et de fonder une famille

348. Le droit de se marier et de fonder une famille est reconnu à l'homme à partir de 18 ans révolus et à la femme à partir de 15 ans révolus (art. 144 du Code civil). Cependant, la loi du 23 décembre 1970 dispose que le Procureur de la République du lieu de célébration du mariage peut accorder des dispenses d'âge pour des motifs graves. Le consentement des époux

est requis pour la formation du mariage (art. 146 du Code civil), son absence est une cause de nullité absolue. Les époux doivent comparaître en personne devant l'officier d'état civil. La liberté du mariage doit être entière et les futurs époux doivent pouvoir changer d'avis jusqu'au dernier moment. Par ailleurs, le mariage crée, à la charge des époux, l'obligation de nourrir, entretenir et élever leurs enfants (art. 203 du Code civil). Les époux assurent ensemble la direction morale et matérielle de la famille. Ils pourvoient à l'éducation des enfants et préparent leur avenir (art. 213 du Code civil).

349. La femme dispose des mêmes droits et responsabilités que l'homme au cours du mariage.

350. À l'intérieur de la cellule familiale, les parents sont placés sur un pied d'égalité en ce qui concerne leurs relations avec leurs enfants (lois du 4 juin 1970 et du 23 décembre 1985 relatives à l'autorité parentale).

351. Chacun des époux peut passer seul les contrats qui ont pour objet l'entretien du ménage ou l'éducation des enfants.

3. Mesures visant à faciliter la fondation et l'entretien d'une famille

352. La protection de la famille par l'État est garantie dans le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 : "La nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement". La législation française favorise la famille par l'octroi de différents avantages ou prestations sociales.

353. La branche prestations familiales apparaît comme la plus unifiée des quatre branches de la Sécurité sociale en ce que les prestations sont de même montant et servies dans les mêmes conditions, quelle que soit la catégorie socioprofessionnelle de la famille. Par ailleurs, trois grands types d'organismes seulement servent ces prestations familiales : les caisses d'allocations familiales, les caisses de mutualité sociale agricole et les administrations de l'État.

354. Le système des prestations familiales couvrait, en 1994, 6,2 millions de familles et 13,1 millions d'enfants, dont 5,9 millions de familles et 12,4 millions d'enfants résidant sur le territoire métropolitain. La part du régime général représentait 88,6 % du total des prestations versées.

B. Les prestations familiales

1. Conditions générales d'ouverture du droit aux prestations familiales

355. Depuis le 1er janvier 1978, a droit aux prestations familiales toute famille résidant en France et ayant un ou plusieurs enfants à charge. Des limites d'âge sont fixées au-delà desquelles le versement des prestations n'est plus assuré.

a) La notion de résidence en France

356. Les Français, comme les étrangers résidant en France, peuvent bénéficier des prestations familiales. Pour les étrangers, il est exigé un titre de séjour régulier de l'allocataire; celui-ci doit également attester de la régularité de l'entrée et du séjour des enfants dont il a la charge.

357. En vertu du règlement CEE No 1408/71, le travailleur salarié (ou chômeur indemnisé), ressortissant communautaire en France, a droit, pour sa famille qui réside dans un autre État membre, aux prestations suivantes : allocations familiales, complément familial, allocations de soutien familial et de parent isolé, allocation pour jeune enfant du quatrième mois au troisième anniversaire de l'enfant, allocation de rentrée scolaire et allocation d'éducation spéciale.

b) Limite d'âge de versement

358. Les prestations familiales sont versées pour les enfants à charge jusqu'à l'âge de 16 ans, soit la fin de l'obligation scolaire. Il est prévu de proroger ce versement jusqu'à 20 ans pour les enfants sans activité professionnelle et 22 ans pour les apprentis, les jeunes en formation professionnelle, les enfants handicapés et les étudiants (loi du 25 juillet 1994). Ces enfants ne doivent pas disposer d'une rémunération d'un montant supérieur à 55 % du Salaire minimum interprofessionnelle de croissance.

c) L'appréciation des ressources

359. La notion de redistribution verticale des revenus, vers laquelle tendent certaines prestations, implique que celles-ci soient destinées à des personnes dont les ressources ne dépassent pas un seuil d'exclusion. Il est tenu compte :

i) Pour les aides au logement, des revenus du demandeur, de son conjoint et des personnes vivant habituellement au foyer;

ii) Pour l'allocation de parent isolé, des ressources de toute nature - y compris la plupart des prestations familiales - obtenues par le demandeur durant le trimestre précédant le versement de cette allocation.

2. Les prestations familiales et les aides à l'emploi pour la garde des jeunes enfants, versées au 1er janvier 1996

a) Les prestations d'entretien

i) Les allocations familiales

360. Les allocations familiales et leurs majorations ont représenté en 1994 une masse de 71 milliards de francs, soit 47,7 % de la masse totale des prestations familiales versées. Elles sont accordées, sans condition de ressources, à partir du deuxième enfant à charge. Leur montant varie en fonction du nombre d'enfants : 32 % de la base mensuelle de calcul des allocations familiales pour deux enfants à charge, 73 % pour trois enfants et 41 % en plus pour chaque enfant supplémentaire (cf. montants en annexe 1).

ii) Le complément familial

361. Cette prestation, servie sous condition de ressources, est due aux ménages ou aux personnes qui assument la charge d'au moins trois enfants, tous âgés de trois ans et plus. Le complément familial ne peut pas se cumuler avec l'allocation parentale d'éducation dont bénéficient les familles de triplés ou plus entre les 3 ans et les 6 ans des enfants.

b) Les prestations liées à la naissance et à la petite enfance

i) L'allocation pour jeune enfant

362. L'allocation pour jeune enfant est versée, sous condition de ressources, du quatrième mois de grossesse au troisième anniversaire de l'enfant (ordonnance du 20 janvier 1996).

363. En cas de naissances multiples, il est procédé à la naissance, si la condition de ressources est remplie, au versement des mensualités d'allocation pour jeune enfant dues pour chaque enfant né au-delà du premier, jusqu'au mois de naissance inclus.

364. L'allocation pour jeune enfant entend aider la future mère à supporter les dépenses occasionnées par une grossesse, puis par une naissance et, d'autre part, inciter la mère à se soumettre au contrôle sanitaire afin de sauvegarder sa santé et celle de l'enfant, répondant ainsi à des préoccupations sanitaires d'ordre préventif.

ii) L'allocation parentale d'éducation

365. Cette prestation, créée depuis le 1er janvier 1985, a été rénovée par la loi du 29 décembre 1986, puis par la loi du 25 juillet 1994. Elle a pour objectif d'apporter une aide financière au parent qui n'exerce plus d'activité professionnelle ou exerce à temps partiel lors de la venue au foyer d'un deuxième enfant (ou d'un enfant d'un rang supérieur).

366. Pour l'octroi d'une allocation parentale d'éducation pour le deuxième enfant, il est tenu compte de certaines situations qui sont assimilées à de l'activité professionnelle. Il en va ainsi des périodes de chômage indemnisé ainsi que de celles de formation professionnelle rémunérée.

367. Une allocation parentale d'éducation à taux plein est attribuée au parent qui n'exerce plus d'activité professionnelle. Une allocation parentale d'éducation à taux partiel est attribuée au parent qui exerce une activité professionnelle à temps partiel ou qui suit une formation professionnelle rémunérée à temps partiel.

368. L'allocation parentale d'éducation est versée jusqu'au troisième anniversaire de l'enfant au titre duquel elle est demandée. Toutefois, elle est versée jusqu'à l'âge de 6 ans pour les enfants issus de naissances multiples d'au moins trois enfants.

c) Les prestations à vocation spécifique

i) L'allocation d'adoption

369. Créée par la loi relative à la famille du 25 juillet 1994, cette prestation est destinée à apporter une aide ponctuelle à l'ensemble des familles, lors de l'arrivée au foyer d'un enfant adopté par décision de la juridiction française ou de l'autorité étrangère compétente ou bien d'un enfant confié en vue d'adoption par le service d'Aide sociale à l'enfance ou par une œuvre autorisée.

370. La loi du 5 juillet 1996 a instauré une condition de ressources pour le bénéfice de cette allocation et la durée de son versement. De plus, la prestation est versée pendant 21 mois à compter de l'arrivée au foyer de l'enfant adopté.

ii) L'allocation d'éducation spéciale

371. L'allocation d'éducation spéciale, créée par la loi du 30 juin 1975, est destinée à compenser une partie des frais supplémentaires supportés par toute personne ayant la charge d'un enfant handicapé atteint d'une incapacité permanente.

372. Un complément à cette allocation peut être accordé pour l'enfant dont le handicap exige, par sa nature ou sa gravité, des dépenses particulièrement coûteuses ou le recours à une tierce personne.

373. Au-delà de l'âge de 20 ans, une personne handicapée se voit garantir un minimum de ressources égal au montant du minimum vieillesse. Cette allocation aux adultes handicapés, financée par l'État, est gérée par les caisses d'allocations familiales.

iii) Les prestations liées à l'isolement

a) L'allocation de parent isolé

374. Elle a été créée par la loi du 9 juillet 1976. Cette prestation a pour but d'apporter une aide temporaire aux personnes veuves, divorcées, séparées de droit ou de fait, abandonnées ou célibataires qui se retrouvent seules pour assumer la charge d'au moins un enfant.

b) L'allocation de soutien familial

375. Instituée par la loi du 23 décembre 1970, modifiée par la loi du 22 décembre 1984, cette allocation a pour but d'aider le conjoint survivant, le parent isolé ou la famille d'accueil à élever le ou les enfants orphelins dont ils assument la charge.

iv) L'allocation de rentrée scolaire

376. Instituée par la loi du 16 juillet 1974, cette allocation est une prestation familiale destinée à aider les familles à couvrir une partie des frais exposés à l'occasion de la rentrée scolaire.

377. Réservée jusqu'alors aux enfants soumis à l'obligation scolaire, c'est-à-dire âgés de 6 à 16 ans, la prestation est, depuis la rentrée scolaire 1990, étendue aux enfants âgés de moins de 18 ans qui poursuivent leurs études scolaires, universitaires ou sont placés en apprentissage, sous réserve que leur rémunération éventuelle n'excède pas 55 % du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) et sous conditions de ressources des parents.

v) L'aide à la scolarité

378. Créée par la loi relative à la famille du 25 juillet 1994, cette aide financée par le budget de l'État se substitue, pour l'enseignement non agricole, aux bourses des collèges; son versement incombe, bien qu'elle ne soit pas une prestation familiale, aux organismes débiteurs de prestations familiales.

379. L'aide à la scolarité est attribuée, pour chaque enfant âgé de 11 à 16 ans, aux familles bénéficiaires d'une prestation familiale, de l'aide personnalisée au logement, de l'allocation aux adultes handicapés ou du revenu minimum d'insertion au titre du mois de juillet précédant la

rentrée scolaire, et dont les ressources de l'année civile de référence sont inférieures à un plafond prenant en compte le nombre d'enfants à charge.

d) Les aides à l'emploi pour la garde des jeunes enfants

i) L'allocation de garde d'enfant à domicile

380. Cette prestation a été créée par la loi du 29 décembre 1986, en vue d'apporter une aide financière aux parents qui exercent une activité professionnelle et emploient à leur domicile une personne pour garder leur(s) enfant(s) âgé(s) de moins de 6 ans. Elle concerne 63 000 bénéficiaires.

ii) L'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée

381. Créée par la loi No 90-590 du 6 juillet 1990, l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée s'inscrit dans un ensemble de mesures destinées à promouvoir ce mode de garde et répond à l'attente des familles confrontées, lorsqu'elles se créent ou s'agrandissent, aux différentes sujétions qu'impose la charge d'enfants.

3. Les prestations familiales dans les départements d'outre-mer

382. Elles sont versées à 245 000 familles et pour 455 000 enfants. Le régime des prestations familiales en vigueur dans les départements d'outre-mer diffère de celui de la métropole, compte tenu des spécificités démographiques, économiques et sociales de ces départements. Certaines prestations familiales comportent des particularités. Ainsi :

a) Les allocations familiales sont versées à compter du premier enfant à la différence de la métropole;

b) Le complément familial est servi, depuis le 1er juillet 1978, aux familles ayant un enfant de moins de 5 ans et dont les ressources sont inférieures à un plafond;

c) Pour le droit à l'allocation de logement familiale, depuis le 1er avril 1995, l'âge limite auquel les enfants sont considérés à charge a été porté de 18 à 20 ans pour les enfants inactifs ou dont la rémunération n'excède pas 55 % du SMIC et de 20 à 22 ans pour les enfants étudiants, en apprentissage, infirmes, et sous réserve de la rémunération maximale précitée;

d) Le montant des prestations familiales est adapté à la situation locale. Un fonds d'action sociale obligatoire, financé par les caisses d'allocations familiales, finance des aides en nature et notamment les cantines scolaires.

383. Le montant des allocations familiales est aligné sur celui de la métropole depuis le 1er juillet 1993.

384. Dans le cadre de la loi relative à la famille, du 25 juillet 1994, ont été créées dans les départements d'outre-mer, à compter du 1er janvier 1995 et dans les mêmes conditions qu'en métropole, l'allocation de garde d'enfant à domicile et l'allocation d'adoption.

385. À compter du 1er janvier 1996, le droit à l'allocation pour jeune enfant ainsi que celui à l'allocation parentale d'éducation sont étendus aux départements d'outre-mer.

4. Les avantages annexes

a) L'assurance vieillesse des parents au foyer

386. Créée par la loi du 3 janvier 1972, l'assurance vieillesse de la mère au foyer, étendue au parent au foyer par la loi du 4 janvier 1985, permet aux personnes isolées ou, pour un couple, à l'un ou l'autre de ses membres n'exerçant pas d'activité ou dont l'activité ne lui procure que de faibles ressources, percevant certaines prestations familiales (complément familial, allocation pour jeune enfant, allocation parentale d'éducation pour les personnes isolées), d'être affiliées obligatoirement et gratuitement à l'assurance vieillesse du régime général, sous réserve que les ressources du foyer soient inférieures à un plafond.

387. Enfin, bénéficie(nt) également de cette mesure d'affiliation, le(s) parent(s) au foyer, dont les revenus n'excèdent pas le plafond d'attribution du complément familial et qui assument la charge :

i) D'un enfant handicapé âgé de moins de 20 ans, non admis en internat, dont l'incapacité permanente est au moins égale à 80 %;

ii) D'un handicapé adulte dont l'incapacité permanente est au moins égale à 80 % et dont le maintien au foyer a été reconnu souhaitable par la commission technique d'orientation et de reclassement professionnel.

b) L'assurance personnelle

388. Instituée par la loi du 2 janvier 1978, portant généralisation de la Sécurité sociale, l'assurance personnelle est ouverte à "toute personne résidant en France et n'ayant pas droit à un titre quelconque aux prestations en nature de l'assurance maladie-maternité". Sont de ce fait concernés :

i) Les personnes qui ne relèvent pas ou plus d'un régime obligatoire d'assurance maladie, en qualité d'assurées ou d'ayants droit d'un assuré;

ii) Les salariés qui ne remplissent pas les conditions de durée de travail ou de cotisations exigées pour bénéficier de la couverture maladie-maternité;

389. Les cotisations dont sont redevables les assurés à titre personnel peuvent, sur leur demande, être prises en charge totalement ou partiellement par un tiers, si le requérant :

i) Est déjà allocataire au titre d'une ou plusieurs prestations familiales;

ii) Dispose de revenus dont le montant est inférieur à un plafond.

c) Avantages fiscaux

390. La fiscalité comporte diverses mesures qui atténuent les impositions à la charge des familles (exonération des prestations familiales, prise en compte des enfants dans le calcul de l'impôt, réduction d'impôt pour la garde des enfants).

II. PROTECTION DE LA MATERNITÉ

A. La portée du système de protection

1. Congés et autorisation d'absence

a) Avant la naissance

391. L'article L. 122-25-3 du Code du travail accorde à la salariée une autorisation d'absence pour se rendre aux examens médicaux obligatoires dans le cadre de la surveillance médicale de la grossesse. Ces absences sont assimilées à une période de travail effectif pour la détermination de ses droits.

b) Au moment de la naissance

392. La salariée peut suspendre le contrat de travail pendant une période qui commence six semaines avant la date présumée de l'accouchement et se termine dix semaines après la date de celui-ci.

c) Après la naissance

393. La mère allaitante dispose d'une heure par jour durant les heures de travail, répartie en deux périodes de trente minutes, l'une pendant le travail du matin, l'autre pendant l'après-midi.

2. Grossesse et contrat de travail

394. Une femme enceinte n'est pas tenue de révéler son état de grossesse lors de l'entretien d'embauche. Elle ne peut être licenciée pour avoir dissimulé sa grossesse. L'employeur ne doit pas prendre en considération la grossesse de la salariée pour mettre fin à la période d'essai. La démission peut être donnée sans préavis, dès que la salariée se trouve en état de grossesse apparente.

395. Avant le congé de maternité et pendant les quatre semaines qui suivent le congé de maternité, l'employeur ne peut licencier la salariée sauf en cas de faute grave non liée à l'état de grossesse ou d'impossibilité de maintenir le contrat de travail pour une raison étrangère à l'état de grossesse (motif économique ou réorganisation des services).

396. Pendant le congé de maternité, il est interdit de licencier une salariée même en cas de faute lourde ou de force majeure. Le congé de maternité est pris en compte dans le calcul de l'ancienneté, pour le calcul des droits à congés payés, des indemnités de préavis et de licenciement.

397. La salariée a droit à des indemnités journalières égales à 84 % de son dernier salaire brut. À l'issue du congé de maternité, la salariée doit retrouver son emploi précédent ou un emploi similaire assorti d'une rémunération équivalente.

398. En vertu de la loi de juillet 1994 relative à la famille, le congé de maternité est allongé dans le cas de naissances multiples. Le congé parental peut être également obtenu de droit dans les entreprises de moins de 200 salariés du secteur privé et, dans la fonction publique, il peut être pris à mi-temps.

3. Droits ouverts aux parents à la suite de la naissance de l'enfant

a) Le congé postnatal

399. Pour élever son enfant, le salarié peut, sous réserve d'en informer son employeur par lettre recommandée au moins 15 jours à l'avance, résilier son contrat de travail à l'issue du congé de maternité ou d'adoption ou, le cas échéant, deux mois après la naissance ou l'arrivée de l'enfant, sans être tenu de respecter le délai de préavis ni de payer de ce fait une indemnité de rupture. Il peut, dans l'année qui suit la rupture de son contrat, solliciter dans les mêmes formes sa réembauche. L'employeur est alors tenu, pendant un an, de l'embaucher par priorité.

b) Le congé parental d'éducation

400. L'article L. 122-28-1 du Code du travail permet à tout salarié, qui justifie d'une ancienneté minimale d'une année à la date de la naissance de l'enfant ou de l'arrivée au foyer d'un enfant adopté ou confié en vue de son adoption n'ayant pas encore atteint l'âge de la fin de l'obligation scolaire, de bénéficier d'un congé parental d'éducation pendant lequel le contrat de travail est suspendu.

401. Le congé parental et la période d'activité à temps partiel prennent fin au plus tard au troisième anniversaire de l'enfant ou, en cas d'adoption d'un enfant de moins de 3 ans, à l'expiration d'un délai de trois ans à compter de l'arrivée au foyer de l'enfant.

B. La durée du congé de maternité

1. Le congé de droit commun

402. L'article L. 122-26 du Code du travail donne le droit à la salariée de suspendre son contrat de travail pendant une période qui commence six semaines avant la date présumée de l'accouchement et se termine dix semaines après la date de celui-ci.

403. Cette période commence huit semaines avant la date présumée de l'accouchement et se termine 18 semaines après la date de celui-ci, lorsque, avant l'accouchement, la salariée elle-même ou le ménage assume déjà la charge de deux enfants au moins, ou lorsque la salariée a déjà mis au monde au moins deux enfants nés viables.

2. En cas de naissances multiples

404. Lorsque des naissances multiples sont prévues, la période de suspension commence 12 semaines avant la date présumée de l'accouchement, 24 semaines en cas de naissance de plus de deux enfants et se termine 22 semaines après la date de l'accouchement.

3. En cas de décès de la mère

405. Si la mère décède pendant la durée de son congé maternité, le père a le droit de suspendre son contrat de travail pendant une durée de dix semaines au plus, à compter du jour de la naissance de l'enfant.

4. Le congé d'adoption

406. La durée du congé d'adoption est de :

a) Dix semaines à dater de l'arrivée au foyer de l'enfant;

b) Dix-huit semaines quand l'adoption a pour effet de porter à trois ou plus le nombre d'enfants dont la salariée ou le ménage assume la charge;

c) Vingt-deux semaines en cas d'adoptions multiples (idem).

407. La période de suspension peut être répartie entre le père et la mère.

408. L'article L. 122-28-10 du Code du travail autorise le salarié titulaire de l'agrément nécessaire à une adoption à bénéficier d'un congé non rémunéré, lorsqu'il se rend dans les départements d'outre-mer, les territoires d'outre-mer ou à l'étranger en vue de l'adoption d'un ou de plusieurs enfants. La durée maximale de ce congé est de six semaines par agrément.

III. PROTECTION DE L'ENFANCE ET DE LA JEUNESSE

A. Protection de l'enfant en difficulté sociale

409. À partir de 1958, la France a élaboré une véritable politique de protection de l'enfance. La protection d'un enfant est assurée avant tout par ses parents, titulaires de l'autorité parentale. Celle-ci est un droit qui doit être exercé dans l'intérêt de l'enfant pour protéger sa sécurité, sa santé et sa moralité. Les parents peuvent néanmoins être aidés dans leur tâche éducative en bénéficiant du soutien du service de l'Aide sociale à l'enfance.

1. La protection administrative

410. Quand se manifestent des difficultés familiales ou personnelles de tous ordres, qui mettent en jeu l'équilibre familial et risquent de porter atteinte à l'intégrité physique ou morale de l'enfant, des services interviennent. Ce sont le service de protection maternelle et infantile, le service d'aide sociale à l'enfance, le service social polyvalent de secteur. Ces trois services sont placés sous la responsabilité du conseil général (collectivité territoriale de niveau départemental). L'organisation de ces services repose sur :

a) Des assistantes sociales assurant leurs fonctions à partir de permanences locales;

b) Des équipes de travailleurs sociaux pour l'aide sociale à l'enfance, de médecins et de travailleurs paramédicaux pour la protection maternelle et infantile, ainsi que des psychologues.

411. Les prestations proposées peuvent être financières ou éducatives; un accueil temporaire de l'enfant peut aussi être proposé.

412. Deux autres services, dont les attributions restent dévolues à l'État, concourent au dépistage et peuvent apporter un soutien aux familles : le service de psychiatrie infanto-juvénile et le service de santé scolaire.

2. La politique en matière d'enfance maltraitée

413. Parallèlement au développement de mesures sociales en faveur des enfants en difficulté, la politique menée en matière d'enfance maltraitée a été marquée, au cours de la dernière décennie, par un certain nombre d'évolutions. Axée initialement sur l'enfant battu, elle a été complétée par une étude plus fine des relations entre la mère et l'enfant, fondée sur une approche préventive, prenant en compte les dimensions physiques, psychologiques, sexuelles et institutionnelles des sévices subis par les enfants.

414. Des campagnes spécifiques de prévention, associant l'ensemble des ministères concernés, ont été organisées. Des guides techniques ont été élaborés à l'usage des professionnels, et des fascicules ont été rédigés à l'intention des parents et des enfants.

415. La loi du 10 juillet 1989 a amélioré les dispositifs de prévention, de protection et de répression. Un service national d'accueil téléphonique pour l'enfance a ainsi été créé : ce service gratuit est doté d'une triple mission d'information et de conseil à l'égard des appelants, ainsi que de transmission aux départements des cas signalés et d'études épidémiologiques.

3. La protection judiciaire : l'assistance éducative

416. Lorsque la santé, la sécurité, la moralité de l'enfant sont en danger (art. 375 du Code civil), le juge des enfants peut intervenir dans le cadre de l'assistance éducative et prendre les mesures éducatives qui s'imposent pour l'enfant et sa famille. Dans les cas les plus graves, lorsque les atteintes à l'enfant sont constitutives d'infractions pénales, des poursuites peuvent être engagées contre les auteurs.

417. L'intervention judiciaire conserve un caractère exceptionnel et concerne uniquement les cas les plus graves, caractérisés par une situation de danger. Le juge des enfants (306 juges des enfants répartis dans 137 tribunaux pour enfants) peut alors prononcer des mesures d'assistance éducative à caractère obligatoire pour le mineur et ses parents.

418. Le but de la procédure d'assistance éducative est de protéger l'enfant en danger et de remédier aux difficultés qui compromettent son épanouissement normal. Elle n'a pas pour objet d'organiser définitivement l'existence du mineur hors de sa famille.

419. Avant de prendre une décision au fond (maintien du mineur dans son milieu familial ou placement), le juge procède à des mesures d'investigation telles que l'enquête sociale, l'examen médico-psychologique, la consultation, ou encore la mesure d'observation en milieu ouvert.

420. Lorsque le mineur n'est pas placé, si le juge estime que l'enfant est en danger et qu'il est opportun d'intervenir, il pourra ordonner une mesure d'action éducative, consistant à apporter aide et conseil à la famille afin de lui permettre de surmonter les difficultés matérielles et morales qu'elle rencontre. Si la famille fait échec à cette mesure, il appartient au juge des enfants de modifier sa décision et d'ordonner, le cas échéant, une mesure de retrait de l'enfant de sa famille - l'esprit des lois du 6 juin 1984 et du 6 janvier 1986 sur la protection de l'enfance étant d'éviter autant que faire se peut le placement.

4. Les enfants définitivement privés de leur famille

421. Il s'agit essentiellement d'enfants dont la filiation est inconnue, d'enfants qui sont expressément et définitivement confiés par leurs parents à l'Aide sociale à l'enfance ou pour lesquels a été prononcée une déchéance de l'autorité parentale ou une déclaration d'abandon par les autorités judiciaires. Les enfants sont recueillis par un particulier, une œuvre privée charitable, ou le service de l'Aide sociale à l'enfance.

422. Les enfants confiés à l'administration se rangent en deux catégories : les pupilles de l'État, placés sous la tutelle du préfet, assisté d'un conseil de famille (instance composée de membres d'associations familiales, de personnalités qualifiées et d'élus), et les enfants protégés par l'Aide sociale à l'enfance.

423. Les enfants pupilles de l'État doivent, aux termes des textes législatifs et réglementaires profondément remaniés en 1984 et 1985, bénéficier d'un projet d'adoption dans les meilleurs délais. Sont pupilles de l'État :

a) Les enfants expressément abandonnés par leurs parents et les enfants trouvés dont la filiation n'est pas établie;

b) Les enfants abandonnés par leur père ou leur mère et dont l'autre parent ne s'est pas manifesté;

c) Les enfants qui ont été remis à titre définitif au service de l'Aide sociale à l'enfance par des personnes qui n'avaient pas qualité pour consentir à leur adoption;

d) Les enfants dont les parents ont été déchus de l'autorité parentale ou sont morts tous les deux ou qui, se désintéressant complètement de l'enfant pendant un an, ont motivé une déclaration judiciaire d'abandon.

424. Les enfants confiés à l'Aide sociale à l'enfance, mais dont les parents ont conservé l'autorité parentale, ne sont pas pupilles de l'État. Ils sont seulement placés sous la protection de cette administration qui les recueille. Il en existe plusieurs catégories :

a) Les enfants recueillis temporairement, par exemple pendant une maladie des parents;

b) Les enfants en garde, c'est-à-dire ceux pour lesquels les droits d'autorité parentale ont été partiellement retirés ou dont les parents ont été, pour une autre raison, privés de la garde, qui a été confiée à l'Aide sociale à l'enfance;

c) Les enfants secourus;

d) Les enfants surveillés.

425. Une loi sur l'adoption a été votée le 5 juillet 1996. Elle met le droit français en accord avec la Convention de La Haye de 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale.

426. Au 31 décembre 1997, on comptait 3 300 pupilles de l'État, nombre en forte diminution. Parallèlement, en 1997, environ 3 500 enfants étrangers ont été adoptés par des Français, ce qui portait leur nombre total à plus de 33 000.

427. Cette loi a posé le principe de la parité des droits sociaux attachés à la naissance et à l'adoption, notamment quant aux prestations. Plusieurs orientations générales ont été confirmées par cette loi :

a) Promouvoir l'adoption de tous les enfants privés de leur famille, même adolescents ou supposés difficilement adoptables en raison de leur état de santé, de leur handicap ou de leur origine ethnique;

b) Assouplir les conditions requises pour l'adoption et alléger les formalités pour les candidats;

c) Soutenir les adoptants par un accompagnement adapté et par une assimilation de l'adoption à la naissance dans le domaine des prestations familiales;

d) Organiser une solution équilibrée en matière de secret des origines, respectant à la fois les parents biologiques, les parents adoptifs et l'enfant.

B. Protection de l'enfant contre l'exploitation

1. Protection contre les mauvais traitements, l'exploitation et les violences sexuelles

428. La loi du 1er février 1994 permet la poursuite, devant les juridictions françaises, de toute personne se rendant coupable d'atteintes sexuelles sur la personne d'un mineur de 15 ans moyennant une rémunération, alors même que le délit est commis à l'étranger et que l'enfant n'est pas Français. Par dérogation au droit commun, la loi française est applicable et l'auteur du délit peut faire l'objet de poursuites, même si le délit commis n'est pas puni par la législation du pays où il a été commis et sans que la poursuite soit précédée d'une plainte de la victime ou de ses ayants droit ou d'une dénonciation officielle par l'autorité du pays où le fait a été commis.

429. Le nouveau Code pénal, entré en application le 1er mars 1994, a introduit un chapitre relatif aux atteintes aux mineurs et à la famille, dans lequel une section est consacrée à la mise en péril des mineurs de 15 ans. Ces dispositions comportent notamment l'interdiction :

a) De fixer, d'enregistrer ou de transmettre en vue de sa diffusion l'image d'un mineur, lorsque cette image présente un caractère pornographique;

b) De fabriquer, transporter, diffuser, par quelque moyen que ce soit et quel qu'en soit le support, un message à caractère violent ou pornographique ou de nature à porter gravement atteinte à la dignité humaine et de faire commerce d'un tel message;

c) D'exercer avec violence, contrainte, menace ou surprise une atteinte sexuelle sur la personne.

430. Depuis l'élan international donné en août 1996 par le Congrès mondial tenu à Stockholm sur l'exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales, le dispositif déjà existant en matière de protection des enfants contre la maltraitance et en particulier les abus sexuels a été renforcé. L'enfance maltraitée à été déclarée "Grande cause nationale" en 1997.

431. Par ailleurs, la loi relative à la prévention et à la répression des infractions sexuelles ainsi qu'à la protection des mineurs, qui a été votée le 17 juin 1998, prévoit notamment :

a) La possibilité de la désignation d'un administrateur ad hoc chargé de représenter le mineur en cas d'opposition d'intérêt entre ce mineur et ses représentants légaux;

b) L'enregistrement vidéo ou sonore de l'audition du mineur victime, avec son consentement ou celui de ses représentants légaux, au cours de l'enquête ou de l'instruction afin de limiter la répétition de celles-ci;

c) La possibilité d'ordonner, dès le stade de l'enquête, une expertise médico-psychologique destinée à apprécier le préjudice et la nécessité de traitements et soins appropriés;

d) Le remboursement à 100 % par la Sécurité sociale des soins nécessités;

e) La possibilité pour les associations de lutte contre les violences sexuelles de se constituer partie civile, avec l'accord du représentant légal du mineur.

2. Protection contre l'exploitation économique

a) Âge limite en dessous duquel le travail des enfants est interdit (art. 211-1 du Code du travail)

432. L'âge limite est de 16 ans (âge de libération de l'obligation scolaire). Toutefois, des dérogations existent. Les jeunes justifiant avoir effectué la scolarité du premier cycle de l'enseignement scolaire peuvent entrer en apprentissage à l'âge de 15 ans. Dans l'enseignement alterné, les élèves peuvent effectuer des stages en entreprise durant les deux dernières années de leur scolarité obligatoire.

433. Les adolescents de plus de 14 ans peuvent également effectuer des travaux légers pendant leurs vacances scolaires, mais uniquement pendant les vacances scolaires comportant 14 jours ouvrables et sous réserve que les intéressés bénéficient d'un repos effectif égal à la moitié de la durée totale de la période de vacances. La durée maximale de travail ne peut excéder 40 heures

par semaine et 8 heures par jour, et la rémunération ne peut être inférieure à 80 % du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC). Ces travaux sont soumis à l'accord de l'inspecteur du travail sollicité par l'employeur.

434. L'interdiction d'emploi mentionnée à l'article L. 211-1 du Code du travail ne s'applique pas aux établissements où ne sont employés que les membres de la famille sous l'autorité soit du père, soit de la mère, soit du tuteur.

b) Emploi des enfants dans les spectacles et emploi des enfants mannequins

435. La loi No 90-603 du 12 juillet 1990 a complété les dispositions du Code du travail concernant l'emploi des enfants mannequins. Les enfants qui n'ont pas dépassé l'âge de la scolarité obligatoire ne peuvent, sans autorisation individuelle préalable, être à quelque titre que ce soit engagés ou produits ni dans une entreprise de spectacle sédentaire ou itinérante, ni dans une entreprise de cinéma, de radiophonie, de télévision ou d'enregistrements sonores.

436. Les autorisations individuelles d'emploi des enfants et les agréments des agences de mannequins sont délivrés par le préfet, sur avis conforme d'une commission spécialisée.

437. Le Code du travail prévoit également des dispositions concernant les périodes et les durées maximales d'emploi des enfants mannequins, la part de rémunération de l'enfant versée obligatoirement sur un compte bloqué jusqu'à sa majorité, ainsi que des garanties relatives à la moralité et à la sécurité des enfants.

c) Durée du travail

438. Les horaires des jeunes travailleurs ou apprentis ne doivent pas dépasser 8 heures de travail effectif par jour ni 39 heures par semaine. Certaines dérogations peuvent néanmoins être accordées, à titre exceptionnel, par l'inspecteur du travail, avec l'accord du médecin du travail de l'établissement, mais dans la limite de cinq heures par semaine.

d) Rémunération équitable

439. Les jeunes travailleurs de l'un ou l'autre sexe âgés de moins de 18 ans sont rémunérés au minimum sur la base du SMIC, minoré de 20 % avant 17 ans, et de 10 % entre 17 et 18 ans. L'abattement cesse d'être applicable lorsque le jeune travailleur a six mois de pratique professionnelle dans la branche d'activité dont il relève.

e) Congés

440. Les congés payés des travailleurs mineurs sont calculés comme ceux des autres salariés, à savoir deux jours et demi ouvrables par mois de travail effectif accompli chez un même employeur au cours de l'année de référence (1er juin-1er mai), ce qui représente 30 jours ou 5 semaines pour une année complète.

441. Les travailleurs et apprentis de moins de 22 ans au 30 avril de l'année en cours peuvent, sur leur demande, bénéficier de la totalité du congé légal, alors même que leur temps de travail effectif au cours de l'année de référence ne leur permettait de prétendre qu'à des vacances réduites.

442. Les jeunes mères de famille salariées ont droit à deux jours de congé payé supplémentaires par enfant de moins de 15 ans à charge, ou à un jour si le congé légal n'excède pas six jours.

f) Travail de nuit

443. La période d'interdiction du travail de nuit des jeunes travailleurs et apprentis de moins de 18 ans est définie par l'article L. 213-8 du Code du travail : "Tout travail entre 22 heures et 6 heures est considéré comme travail de nuit". Des dérogations peuvent être accordées par les services de l'Inspection du travail pour les établissements commerciaux et ceux du spectacle, ainsi que pour les professions de la boulangerie, de l'hôtellerie et de la restauration.

g) Contrôle médical

444. L'inspecteur du travail peut requérir un examen médical de tous les enfants au-dessus de 16 ans déjà admis au travail, à l'effet de constater si le travail dont ils sont chargés excède leurs forces. Les jeunes travailleurs admis à exercer leur profession dans des chantiers souterrains font l'objet de mesures spéciales de surveillance.

h) Travaux interdits

445. Certains travaux dangereux sont interdits aux travailleurs de moins de 18 ans :

i) Entretien, nettoyage, utilisation de machines dangereuses, travaux en hauteur dans les chantiers;

ii) Travaux exposés à des poussières toxiques;

iii) Limitation des charges portées ou traînées;

iv) S’agissant de l’emploi aux étalages extérieurs de magasins, la durée du travail ne peut excéder 6 heures par jour et est interdite après 20 heures;

v) Interdiction de travailler dans les mines et carrières;

vi) S'agissant des travaux de verrerie, les jeunes ne peuvent être employés à recueillir le verre avant l'âge de 16 ans dans les verreries automatiques et 15 ans dans les autres verreries. Ils ne peuvent être employés à souffler le verre avant l'âge de 16 ans.

C. Protection de l'enfant isolé demandeur d'asile

446. Parmi les étrangers qui demandent l'asile politique en France se trouvent chaque année des mineurs isolés qui requièrent une protection particulière. Il s'agit soit de mineurs qui se retrouvent seuls en France, soit de cas où l'adulte accompagnant le mineur n'est pas en mesure d'assumer sa charge et ne détient pas l'autorité parentale.

447. La situation de ces mineurs varie selon qu'ils sont demandeurs d'asile spontanés ou qu'ils sont arrivés sur le sol français dans le cadre d'un programme organisé par les pouvoirs publics. Les mineurs isolés, dont l'arrivée en France a fait l'objet d'un accueil organisé, bénéficient d'une manière quasi systématique du statut de réfugié à partir de l'âge de 16 ans.

448. La Convention relative aux droits de l'enfant prévoit la possibilité d'organiser un rapatriement, lorsque cette solution va dans l'intérêt de l'enfant.

449. La Convention de La Haye concernant la compétence des autorités et la loi applicable en matière de protection des mineurs, ratifiée par la France le 11 septembre 1972, précise dans son article 12 qu'"on entend par 'mineur' toute personne qui a cette qualité tant selon la loi interne de l'État dont elle est ressortissante que selon la loi interne de sa résidence habituelle".

450. Le juge des enfants est donc compétent pour tout mineur qui se trouve sur le territoire national, que ce dernier soit ou non en situation régulière. En effet, aux termes de l'ordonnance du 2 novembre 1945, relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, la possession d'un titre de séjour n'est pas imposée au mineur étranger qui, durant sa minorité, ne peut en aucun cas faire l'objet d'éloignement du territoire français. Le mineur isolé pourra donc faire l'objet d'une mesure de protection dans le cadre de la procédure d'assistance éducative.

D. Protection des enfants handicapés

451. L'enfant handicapé a le droit d'être soigné, accueilli et éduqué le plus tôt possible, afin de réduire le handicap et ses conséquences. Il bénéficie, en principe, du système de Sécurité sociale de son ayant droit.

452. La loi du 30 juin 1975 prévoit que les enfants et adolescents sont soumis à l'obligation d'éducation. Ils satisfont à cette obligation en recevant une éducation ordinaire ou spéciale, déterminée en fonction des besoins particuliers de chacun d'eux. La priorité est donnée à l'éducation en milieu ordinaire. L'obligation scolaire est remplacée par une obligation éducative qui la dépasse et peut durer au-delà de l'âge de 16 ans.

453. La commission départementale d'éducation spéciale choisit la forme d'éducation - milieu normal ou milieu spécialisé - la plus adaptée. Les conditions de l'intégration d'un enfant handicapé en milieu scolaire normal sont appréciées par rapport à l'enfant et par rapport à l'établissement scolaire. La nature ou l'importance du handicap peuvent imposer une éducation en milieu spécialisé. Des éducateurs conduisent des actions orientées vers le développement de la personnalité et la socialisation des intéressés.

454. L'éducation spéciale peut également s'exercer à domicile. Elle est assurée par les services d'éducation spéciale et de soins à domicile.

455. L'allocation d'éducation spéciale est destinée à aider les familles à compenser les dépenses supplémentaires qu'occasionne l'éducation d'un enfant handicapé dont le taux d'incapacité est soit égal ou supérieur à 80 %, soit égal ou supérieur à 50 % et inférieur à 80 %, sous réserve que certaines conditions soient remplies.

Article 11

I. NIVEAU DE VIE DE LA POPULATION FRANÇAISE

A. Présentation générale

456. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, chaque catégorie sociale a vu croître ses ressources financières, même si certaines populations très spécifiques et marginalisées ont pu ne pas bénéficier de l'enrichissement général. Les conséquences de cette croissance économique sont un accroissement du volume de l'épargne et du patrimoine. Le confort du logement s'est considérablement amélioré, l'équipement s'est modernisé et la quasi-totalité des ménages possède actuellement un réfrigérateur, une télévision, un téléphone et un lave-linge.

457. Les conditions de vie des personnes âgées se sont considérablement améliorées en l'espace de quelques décennies. Ainsi, les ménages âgés français ont, en moyenne, un niveau de vie équivalent à celui d'un couple de deux actifs avec deux enfants. Toutefois, le groupe des plus de 75 ans n'a pas bénéficié de toutes ces améliorations et demeure relativement plus défavorisé que les autres groupes d'âge.

458. La généralisation du système d'assurance vieillesse a contribué à cette élévation du niveau de vie.

B. La pauvreté et l'exclusion

459. La pauvreté est définie par référence à un seuil de revenu, soit de façon absolue, soit de façon relative. Elle comprend également ceux qui se trouvent exclus de la société tant sur le plan du travail, de l'éducation, de la santé et du logement que sur le plan des relations sociales.

460. Entre le milieu des années 80 et le début des années 90, la pauvreté relative n'a pas progressé en France. En revanche, il est vrai que la proportion des ménages en situation de pauvreté et vivant grâce aux aides sociales a fortement augmenté. Ainsi, les prestations liées à la famille ou à l'insuffisance de ressources, le revenu minimum d'insertion (RMI) et les allocations chômage ont joué un rôle non négligeable dans l'atténuation du phénomène de pauvreté.

461. La pauvreté persiste parmi les familles nombreuses et monoparentales. On peut estimer la proportion de ménages pauvres à un sur cinq parmi les familles nombreuses (couples avec trois enfants et plus), un sur dix parmi les familles monoparentales avec un enfant, et un sur quatre parmi les familles monoparentales à deux enfants ou plus.

462. La persistance de la grande pauvreté a conduit le Conseil économique et social (CES) à adopter, le 11 février 1987, l'avis "Grande pauvreté et précarité économique et sociale" demandant une loi globale, cohérente et prospective pour l'éliminer. La Commission nationale consultative des droits de l'homme s'est également prononcée en ce sens dans deux avis successifs au Gouvernement, le 26 mai 1988 et le 28 juin 1990.

463. Les politiques mises en œuvre depuis 1987 ont été marquées par le rapport du CES : la création du revenu minimum d'insertion en 1988, la loi du 31 décembre 1989 relative au surendettement, celle du 31 mai 1990 relative au droit au logement. De même, des mesures relatives à l'accès aux soins, à la formation, à la culture, au retour à l'emploi ne sont pas sans

liens avec l'avis voté par le CES en 1987. Elles sont détaillées dans les paragraphes suivants. Cependant, les propositions adoptées par le CES en 1987 n'ayant été que partiellement mises en application, la pauvreté persistant et les précarités augmentant, le CES s'est saisi en 1992 d'une évaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté. Le CES a impulsé une démarche d'évaluation avec les personnes mêmes en situation de pauvreté. L'avis d'évaluation adopté le 12 juillet 1995 par le CES a préconisé l'élaboration d'une loi d'orientation, car, tous les droits fondamentaux étant interdépendants et indivisibles, la lutte contre la grande pauvreté et l'exclusion sociale ne saurait atteindre l'efficacité nécessaire sans une volonté forte et une conception d'ensemble.

464. Il convient tout d'abord de souligner le rôle joué par le RMI, créé en 1988, qui allie la garantie d'un minimum de ressources par foyer à un droit à l'insertion et à des droits sociaux. Toute personne âgée d'au moins 25 ans, ayant des ressources très faibles, a droit à une allocation qui complète ses ressources, pour les porter au minimum garanti : 2 402,99 francs pour une personne seule, plus 1 201,49 francs pour la deuxième personne et 720,89 francs par enfant.

465. Le financement relève de la solidarité nationale : il est assuré par l'État, qui a confié la gestion de l'allocation RMI aux caisses d'allocations familiales et de mutualité sociale agricole.

466. Le RMI donne accès automatiquement à des droits sociaux essentiels : l'affiliation à l'assurance maladie pour ceux qui n'ont pas de droits; la couverture complémentaire acquise de plein droit dans la limite des tarifs de Sécurité sociale, à laquelle s'ajoute l'allocation logement au taux maximum.

467. Le dispositif d'insertion du RMI est entièrement piloté au niveau départemental. État et conseil général sont partenaires à parts égales. Leur sont associés de nombreux autres organismes ou collectivités, regroupés au niveau départemental au sein du conseil départemental d'insertion et, au niveau local, au sein de la commission locale d'insertion.

468. Différents dispositifs sont créés pour favoriser l'insertion tels les crédits d'insertion, obligatoires, à la charge des conseils généraux et calculés à hauteur de 20 % des dépenses de l'État pour l'allocation RMI; les mesures pour l'emploi avec le contrat emploi-solidarité créé par la loi de décembre 1989; le contrat emploi consolidé (loi du 29 juillet 1992), qui permet des consolidations d'emploi sur cinq ans, grâce à des aides d'État; le contrat initiative emploi, créé en juillet 1995.

469. De plus, la loi du 31 décembre 1989 relative au surendettement permet de traiter les situations difficiles et d'éviter la spirale de l'exclusion. La loi contre les exclusions a modifié les procédures de traitement des situations de surendettement : les plans de redressement et les saisies sur salaire doivent laisser aux ménages des revenus suffisants pour faire face aux dépenses courantes. Ils ne peuvent être en aucun cas inférieurs au RMI individuel. La durée du plan de redressement peut aller jusqu'à huit ans au lieu de cinq.

470. La loi Besson du 31 mai 1990, relative au droit au logement, généralise les fonds de solidarité pour le logement à tous les départements, imposant des plans départementaux pour le logement des plus démunis, créant les prêts locatifs aidés d'insertion et les baux à réhabilitation.

471. Les baux d'aide aux jeunes (loi du 29 juillet 1992) ont pour objectif d'aider les jeunes en difficulté à s'insérer et ainsi tenter de prévenir l'exclusion.

472. Au total, 946 000 foyers bénéficiaient du RMI en 1997, dont 841 000 en France métropolitaine et 105 000 dans les départements d'outre-mer. Le profil des bénéficiaires est varié, depuis les jeunes marginalisés jusqu'aux chômeurs âgés, ainsi qu'aux retraités sans droit suffisant à la retraite, en passant par les femmes seules à la suite d'une séparation familiale et sans expérience professionnelle. Mais ce sont, pour la plupart, des chômeurs de longue durée avec un faible niveau de formation ou de qualification.

473. Les autres mesures (emploi, logement, protection contre le surendettement, protection de la famille et de l'enfance, santé, éducation, culture) impulsées dans les années 90 ont fait l'objet d'une refonte globale dans le cadre de la loi d'orientation du 29 juillet 1998.
En 1997, 126 milliards de francs avaient été affectés à la lutte contre l'exclusion, ventilés de la façon suivante :

a) 3,3 milliards de francs réservés à la mise en œuvre de la loi de cohésion sociale;

b) 1,7 milliard de francs pour la création de logements d'insertion;

c) 666 millions de francs pour les centres d'initiative locale;

d) 500 millions de francs pour l'itinéraire personnalisé d'insertion professionnelle;

e) 31 millions de francs pour l'insertion économique;

f) 100 millions de francs pour les fonds déconcentrés d'insertion;

g) 15 millions de francs pour les services d'information et d'orientation;

h) 150 millions de francs pour les centres d'hébergement et de réinsertion sociale;

i) 100 millions de francs pour l'accueil d'urgence;

j) 13 millions de francs pour les centres de formation des travailleurs sociaux;

k) 5,5 millions de francs pour la lutte contre l'illettrisme;

l) 29 millions de francs pour la santé.

474. Par ailleurs, le Gouvernement français a engagé, en 1997, une politique de prévention et de lutte contre les exclusions. La prévention de l'exclusion passe par l'amélioration du traitement de l'endettement, la prévention des expulsions locatives et les mesures en faveur de l'enfance fragilisée (zones d'éducation spécialisée, lutte contre l'insalubrité). L'accès à l'emploi et au logement des plus démunis est privilégié.

475. La politique aujourd’hui menée dans le domaine du RMI souligne le volet "insertion" de ce dernier; un recentrage des dispositifs pour les chômeurs de longue durée sur les publics les plus

en difficulté est ainsi opéré; un effort particulier vers les personnes aux revenus les plus faibles (titulaires de minima sociaux, jeunes sans qualification) est fourni.

476. Le cumul du revenu d'une activité professionnelle avec un minimum social (revenu minimum d'insertion, allocation de solidarité spécifique, allocation de parent isolé, allocation d'insertion ou allocation veuvage) est désormais possible depuis la loi de juillet 1998 contre les exclusions, cela pendant un an et de façon dégressive.

477. Face aux difficultés majeures de personnes en situation de pauvreté et d'exclusion, une dynamique réelle s'est créée grâce à la volonté politique du Gouvernement, qui s'est traduite par le déblocage d'importants moyens budgétaires et humains. Elle est toutefois très inégale selon les départements et reste globalement insuffisante pour enrayer la spirale de l'exclusion. Les écarts entre départements sont cependant importants, si l'on en juge par quelques critères tels que l'accès à l'insertion professionnelle ou la consommation des crédits d'insertion. Face à ces inégalités de chances, en particulier en Ile-de-France et sur le pourtour méditerranéen, le rôle de l'État demeure central.

478. Dès son entrée en fonctions à l'été 1997, le nouveau gouvernement a repris les travaux concernant l'adoption d'une politique d'ensemble contre les exclusions, de manière qu'un programme de lutte contre les exclusions destiné à s'inscrire dans la durée soit adopté avant l'été 1998. Le résultat en est la loi No 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, qui tend à garantir à tous l'accès aux droits (titre I de la loi), ainsi qu'à prévenir les exclusions (titre II de la loi). C'est en ce sens qu'il faut comprendre les mesures mises en œuvre par la loi et les nombreux textes d'application qui ont suivi.

II. LE DROIT À UNE NOURRITURE SUFFISANTE

479. L'ensemble de ce domaine a été traité de manière détaillée dans le rapport établi par la France à la suite du Sommet mondial de l'alimentation qui s'est tenu à Rome en 1996. Ce document, qui expose la situation en 1997, a été remis au Comité de la sécurité alimentaire mondiale chargé d'assurer le suivi du Sommet dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture.

A. L'aide aux plus démunis

480. Le maintien du potentiel de production agricole de la France et son adaptation continue à l'évolution des besoins garantissent la sécurité alimentaire de la population française. Néanmoins, des dispositifs d'entraide sont développés pour subvenir aux besoins des plus démunis.

1. Importance de l'aide alimentaire en France

481. Pour la France, l'aide alimentaire était estimée à 1 milliard de francs en 1993 et à 1,4 milliard de francs en 1994. Le nombre de personnes aidées est stable (environ 2 millions). En revanche, le nombre de paniers repas distribués passe de 105 millions en 1992 à 150 millions en 1994.

482. La distribution d'aide alimentaire aux personnes en détresse, remise sous forme de repas dans les restaurants sociaux ou sous forme de colis, passe obligatoirement par le canal des

organisations caritatives qui sont en relation avec les personnes en situation de pauvreté. Le fonctionnement de ces organisations repose sur le don. Elles bénéficient du soutien financier de l'État.

483. Quatre organisations, parmi les plus importantes, bénéficient de l'aide alimentaire venant de l'Union européenne : les Restaurants du Cœur, la Fédération des banques alimentaires, le Secours populaire et la Croix-Rouge française. La Fédération des banques alimentaires joue le rôle de "grossiste" en cédant des produits alimentaires à d'autres organisations caritatives, notamment au Secours catholique, à l'Armée du Salut, aux Compagnons d'Emmaüs et à la Société de Saint-Vincent-de-Paul.

2. La distribution gratuite de denrées alimentaires en provenance de l'Union européenne

484. C'est le dispositif d'aide alimentaire le plus important en provenance des pouvoirs publics. Cette distribution gratuite, au départ organisée sur une base nationale, fait depuis 1987 l'objet d'un règlement communautaire : le règlement No 3730/87 du Conseil du 10 décembre 1987 relatif à la fourniture à certaines organisations de denrées alimentaires provenant des stocks d'intervention et destinées à être distribuées aux personnes les plus démunies de la Communauté.

485. La dotation financière globale du programme communautaire d'aide aux personnes les plus démunies est régulièrement réévaluée par le Conseil et le Parlement européen. Elle était de 200 millions d'écus en 1996. La France est un des principaux pays utilisateurs, les organisations caritatives françaises bénéficiant de plus de 20 % du programme communautaire. Les quatre organisations françaises bénéficiaires du programme communautaire se sont partagées, en 1996, 1 641 tonnes de viande bovine, 1 200 tonnes de beurre, 8 301 tonnes de lait en poudre, 22 600 tonnes de blé tendre, ainsi qu'une dotation financière de plus de 80 millions de francs pour l'achat de viande bovine sur le marché du fait de l'insuffisance des stocks d'intervention.

3. Les dispositifs complémentaires d'aide alimentaire

486. Les organismes caritatifs ont la possibilité de bénéficier de quantités retirées du marché, destinées à être détruites. Ont ainsi été distribuées 7 000 tonnes de fruits et légumes en 1993, 19 000 tonnes en 1994, 10 500 tonnes en 1995.

B. L'amélioration de la qualité des produits

487. Dans un contexte économique de saturation des marchés (dans les pays développés), la qualité devient un élément essentiel de la stratégie des entreprises et un élément déterminant du choix des consommateurs. C'est ainsi que la France a anticipé le développement de signes distinctifs destinés à caractériser les produits de qualité. Par exemple, le produit du terroir, celui que définit l'appellation d'origine contrôlée (AOC), est empreint de culture, d'histoire, de façon de produire, de respect des traditions. Il est l'expression de leur diversité et fait partie du patrimoine culturel national.

488. Le dispositif juridique français, initié en 1919 avec les AOC, puis dans les années 60 avec les labels agricoles, inclut également, depuis les années 80, la certification de conformité et

l'agriculture biologique. Ce dispositif a été complété en 1992 par un cadre communautaire de protection.

489. La qualité des produits alimentaires est contrôlée à tous les niveaux de la chaîne alimentaire. En France, la production et la distribution des denrées sont réglementées par des textes définissant les conditions minimales de conception, d'aménagement et d'équipement des locaux, ainsi que les règles d'hygiène du personnel et du matériel.

490. À la suite des travaux d'harmonisation des systèmes d'inspection et de certification pour favoriser la mondialisation des échanges alimentaires, la réglementation européenne a été adaptée et propose aux professionnels de l'agroalimentaire des outils leur permettant d'assumer leur responsabilité en matière d'hygiène et de qualité des produits fabriqués ou manipulés.

491. En France, l'Association française de normalisation, créée en 1926, est chargée de coordonner le processus d'élaboration des normes et de promouvoir leur application. Elle est la branche française du Comité européen de normalisation et elle adhère à l'Organisation internationale de mondialisation.

C. Coopération internationale

1. Le cadre de la participation française en matière d'aide alimentaire

492. L'aide alimentaire bilatérale programmée française s'adresse aux pays en développement qui n'ont pas les moyens de financer la totalité de leur déficit alimentaire. L'aide est un don aux États, mais en général elle est vendue aux populations bénéficiaires en monnaie locale. Le produit de cette vente alimente des fonds utilisés pour des actions visant à promouvoir la sécurité alimentaire des pays bénéficiaires et notamment des projets de développement agricole et rural.

493. Les objectifs du programme français d'aide alimentaire sont les suivants :

a) Promouvoir la sécurité alimentaire des pays bénéficiaires, structurellement déficitaires en produits alimentaires, sans perturber les marchés locaux;

b) Contribuer à un développement des zones rurales de ces pays;

c) Équilibrer leur balance des paiements;

d) Favoriser l'accès des pays bénéficiaires aux ressources du marché international des céréales.

494. La mise en œuvre de ce programme est validée par la signature d'un accord préalable entre l'État bénéficiaire et le Gouvernement français. Ce mode d'action est complémentaire des autres engagements français dans le domaine de l'aide aux pays les plus démunis. Depuis 1981, l'aide alimentaire française se compose de 200 000 tonnes de céréales et d'un complément en produits non céréaliers (huiles, sucre), représentant un engagement budgétaire d'environ 350 millions de francs par an.

495. Environ 50 millions de francs sont mis en place dans le cadre des actions entreprises par le Programme alimentaire mondial (PAM), au titre des opérations "multilatérales dirigées", et 30 millions de francs dans le cadre du guichet "multilatéral pur". Dans certains cas, l'intervention française prend la forme d'opérations triangulaires ou d'achats locaux.

496. La charte du Sahel (1990) : pour contribuer à la sécurité alimentaire sans décourager la production locale, les donateurs et les États du Sahel ont adopté, en 1990, une "charte de l'aide alimentaire". Fondée sur cette charte politique, l'aide alimentaire de la France répond aux principes suivants :

a) L'aide ne doit pas se borner à distribuer les excédents de production des pays donateurs, elle doit aussi encourager les productions locales en finançant les transferts d'aliments;

b) L'aide ne doit pas encourager la modification des habitudes alimentaires locales ni introduire de perturbation sur le marché des productions locales, une concurrence inopportune pouvant provoquer une chute des prix démotivante pour les producteurs locaux.

497. La "ligne verte" des accords de Marrakech (1994) : la France est soucieuse d'une application effective de la décision ministérielle de Marrakech concernant les effets négatifs possibles du programme de réforme pour les pays les moins avancés et les pays importateurs nets de produits alimentaires. Cette décision prévoit :

a) L'assistance des institutions financières internationales avec la création de nouveaux instruments, le cas échéant;

b) Le maintien du niveau de l'aide alimentaire et la nécessité d'établir des "mécanismes appropriés" s'appuyant sur trois principes (examen du niveau d'aide et engagement de négociations pour fixer le niveau suffisant, croissance de la composante "don", assistance technique et financière aux pays concernés en matière de développement agricole) ;

c) Le cas échéant, la mise au point d'un traitement différencié au profit de ces pays dans le domaine des crédits à l'exportation de produits agricoles.

498. La Convention relative à l'aide alimentaire de Londres (1995) : la France est membre de la nouvelle convention relative à l'aide alimentaire de Londres, son engagement de 200 000 tonnes d'équivalent céréales demeurant inchangé par rapport à la précédente convention internationale. Ce volume, défini au niveau du Conseil de l'Union européenne, s'intègre dans l'engagement global de l'Union qui s'élève à 1,7 million de tonnes. Cette convention, qui constitue le seul engagement international chiffré en matière d'aide alimentaire, représente pour la France un élément primordial du dispositif international visant à promouvoir la sécurité alimentaire mondiale.

2. L'aide publique au développement dans les domaines agricole et alimentaire

499. D'après les statistiques du Comité d'aide au développement, la France consacre 8 % de son aide publique à l'agriculture et à l'aide alimentaire. Selon l'OCDE, la France a consacré 8,4 milliards de dollars à l'aide publique au développement en 1995

(deuxième contribution mondiale), soit 0,55 % de son produit national brut (premier rang des pays du G-7 selon ce ratio). L'aide publique française est essentiellement bilatérale (78 %).

500. Il faut mentionner la place importante occupée par la coopération décentralisée des collectivités territoriales (régions, départements et communes) et la coopération menée par les ONG. Ces systèmes se complètent et constituent un moyen privilégié de valoriser les acquis et l'expérience de la France.

501. La coopération française a mis, au centre de ses objectifs, l'appui au développement rural et à la production agricole. En effet, dans les pays à faible revenu et déficit vivrier, la diminution de l'insécurité alimentaire passe par une productivité accrue des cultures, une augmentation durable de la production et une amélioration de l'accès aux denrées alimentaires. De fait, un grand nombre de ces pays vivent de la production agricole et leurs possibilités d'emploi et de revenus sont étroitement liées au niveau de productivité de ce secteur.

502. L'approche française du développement rural et agroalimentaire présente l'originalité de s'appuyer sur l'organisation sociale des producteurs agricoles pour la promotion du développement technique et économique. Cette approche, fondée sur une analyse systématique et sur la constitution des filières productives, prend en compte des facteurs de diverses natures : ressources naturelles, technologies, économie, sociologie, etc., au service d'une agriculture durable.

503. Cette démarche impose de donner une priorité à l'enseignement de base, à la formation permanente et à la vulgarisation agricole. L'expérience a montré que les agriculteurs ne s'approprient l'innovation technologique que si elle est en adéquation avec leurs motivations, si elle est rentable, facilement disponible et financièrement accessible, tout en s'incorporant harmonieusement dans leur système de production. Les actions en faveur du crédit ou de l'organisation foncière sont donc également essentielles, au même titre que la stabilité des prix agricoles, propre à assurer des revenus réguliers.

504. La coopération décentralisée est un mode exceptionnel de mise en contact de professionnels du Nord et du Sud et d'adaptation des expériences et des savoir-faire des agriculteurs. Les collectivités territoriales françaises proposent un savoir-faire spécifique en matière de gestion locale d'une politique de développement socioéconomique. L'État complète les ressources financières nécessaires à la mise en œuvre des projets ainsi conçus.

505. Les organisations non gouvernementales, avec l'aide du Gouvernement français, contribuent au développement agricole et à l'aide alimentaire à hauteur de 20 millions de francs par an. L'État signe des contrats d'objectifs avec ces organisations, qui permettent une coordination des actions menées dans différents domaines au sein d'un pays. Aujourd'hui, les ONG s'emploient notamment à renforcer les organisations professionnelles de producteurs, à améliorer l'accès aux moyens de production élémentaires (eau, terre, crédit), à informer les populations en matière de nutrition et de préparation des aliments, en centrant les efforts sur les femmes et les populations les plus vulnérables. Les ONG participent aussi à des campagnes nationales de sensibilisation.

3. L'appui spécifique de la recherche

506. Une étape essentielle pour faire face aux défis alimentaires des trente années à venir est certainement la mobilisation de toutes les capacités scientifiques, au Nord comme au Sud, dans les domaines de la recherche agronomique, agroalimentaire, nutritionnelle et socioéconomique. En effet, le monde a besoin d'une révolution qui soit plus productive que la première révolution verte et qui soit "doublement verte" en termes de conservation des ressources naturelles, de protection de l'environnement et de préservation de la société rurale. Cette révolution exige des travaux de recherche en matière génétique (produire plus), d'agroalimentaire (produire mieux) et d'études des sociétés (démographie et rapports ville-campagne).

507. À cet égard, la France dispose d'un dispositif spécifique de recherche pour le développement, qui relève d'une politique nationale que la "consultation nationale sur les grands objectifs de la recherche française" a orientée, en 1994, vers les trois objectifs spécifiques que sont la santé, l'approvisionnement des concentrations urbaines et la préservation des ressources naturelles.

III. LE DROIT À UN LOGEMENT SUFFISANT

A. Situation générale du logement

508. En 1994, 682 milliards de francs ont été consacrés aux investissements en logements, dont 32 % en logements neufs, 46 % en logements anciens, 22 % en travaux. Quatre-vingt-six pour cent des investissements ont été réalisés par les ménages. 1997 a vu une relance du logement social (1,7 milliard de francs) via un programme de réhabilitation de 100 000 logements et une revalorisation des aides personnelles au logement.

B. Situation des groupes vulnérables

1. Les sans-abri

509. Une réflexion a été engagée par le Conseil national de l'information statistique pour développer les moyens d'améliorer l'information sur cette population, mal connue et difficile à évaluer quantitativement (la loi d'orientation contre les exclusions, dans son exposé des motifs, a estimé le nombre de personnes sans abri à 200 000).

2. Les ménages modestes et les ménages pauvres

510. Les ménages modestes sont les ménages dont le niveau de ressources est dans le quartile inférieur des revenus par individu. Un logement est considéré "qualitativement suffisant", s'il offre le minimum de confort sanitaire (toilettes et douche ou baignoire), le chauffage central et un nombre de pièces suffisant relativement à la taille du ménage.

511. Les ménages pauvres sont les ménages dont les revenus par individu sont inférieurs à la moitié du revenu médian (33 000 francs par an et par individu en 1992), soit 2,6 millions de ménages en 1992. Une étude menée au niveau de l'Union européenne dans le cadre de l'EUROSTAT, et dont les résultats - fondés sur des chiffres de 1993 - ont été publiés en 1997, fait ressortir qu'avec 11 % de ménages pauvres, la France occupait une position moyenne parmi les pays européens. Au cours des dix dernières années, la population pauvre s'est transformée :

elle a fortement augmenté parmi les jeunes ménages, les ouvriers, les employés et les familles monoparentales. Grâce notamment à la politique familiale menée en France et à l'activité féminine, la France fait - avec le Danemark - exception à la sur-représentation des enfants parmi la population pauvre observée partout ailleurs en Europe.

3. Personnes logées en logement de fortune

512. Le recensement de 1990 fait état de 19 700 constructions provisoires ou habitations de fortune abritant 45 000 personnes.

4. Expulsions

513. En 1993, sur 101 650 décisions de justice prononçant l'expulsion, 4 099 ont donné lieu à une expulsion réelle. Cependant, une partie des ménages concernés par les décisions sont partis sans attendre l'exécution.

C. Le droit au logement sous l'angle juridique

1. Le contenu du droit au logement

514. Le Conseil constitutionnel a reconnu la valeur constitutionnelle du droit au logement. Il figure dans la loi française depuis 1989 et a été confirmé par la loi No 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

515. La loi du 31 mai 1990 est le fondement de la politique pour le logement des exclus. Elle rend obligatoire l'élaboration d'un plan départemental d'action pour le logement des plus défavorisés. Ce plan est élaboré et mis en œuvre conjointement par le préfet et le président du conseil général, en collaboration avec les collectivités locales, les bailleurs sociaux, les caisses d'allocations familiales, les associations à vocation humanitaire et sociale. À défaut d'accord, le plan est arrêté par les ministres chargés du logement, des collectivités territoriales et des affaires sociales.

516. Ce plan définit les catégories de personnes concernées, analyse les besoins et fixe des objectifs à atteindre par bassin d'habitat. Ce plan est rendu public. Il institue un fonds de solidarité pour le logement qui permet d'accorder des aides financières aux personnes et familles défavorisées, aussi bien pour leur accès au logement (garanties, prêts ou subventions pour leurs dépenses d'installation) que pour leur maintien dans le logement (prêts ou subventions en cas d'impayés de loyer). Ce fonds de solidarité prend également en charge les mesures d'accompagnement social liées au logement nécessaires à l'insertion des personnes et familles défavorisées.

517. Dans le cadre du plan, des mesures permettent de mobiliser les logements privés vacants :

a) Avantages fiscaux pour les propriétaires louant à des défavorisés ou à des associations agréées;

b) Bail à réhabilitation, permettant de donner en gestion des immeubles à des organismes d'habitation à loyer modéré (HLM);

c) Possibilité d'exonération de la taxe sur les propriétés bâties.

518. Des mesures favorisant la solvabilité des plus défavorisés et des mesures de prévention des expulsions sont également mises en place. Par ailleurs, une série de mesures sont initiées pour développer l'offre de logement.

519. La loi No 94-624 du 21 juillet 1994 relative à l'habitat a rendu obligatoire l'établissement d'un plan départemental pour l'hébergement d'urgence. Ce plan analyse les besoins et prévoit les capacités d'hébergement d'urgence dans des locaux présentant des conditions d'hygiène et de confort. La capacité à atteindre est d'une place par tranche de 2 000 habitants pour les communes de 10 000 à 100 000 habitants et d'une place par tranche de 1 000 habitants pour les communes de plus de 100 000 habitants.

520. Cette loi renforce aussi les capacités d'intervention des associations caritatives et des communes et elle facilite la réalisation des "résidences sociales", qui sont des logements-foyers accueillant les personnes en difficulté.

521. La loi incite également les propriétaires privés à louer aux personnes à faibles ressources en pérennisant des déductions fiscales et en améliorant les garanties du paiement des loyers.

522. La loi No 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions met en œuvre, notamment, le droit au logement, afin de rendre plus efficaces les dispositifs des plans départementaux d'action pour le logement des défavorisés, d'apporter des moyens supplémentaires aux fonds de solidarité pour le logement, de conforter le rôle du secteur associatif dans des fonctions de médiation locative, et de favoriser la continuité des aides au logement.

523. La loi contient également un dispositif de prévention des expulsions, qui se compose des cinq mesures suivantes :

a) Mise en place des mécanismes permettant d'intervenir dès les premiers incidents de paiement;

b) Relogement;

c) Mise en place des chartes de prévention de l'expulsion;

d) Traitement des troubles de voisinage dans le parc HLM;

e) Encadrement des pouvoirs des huissiers dans la procédure d'expulsion.

2. Protection des occupants et rapports locatifs

524. Les mesures adoptées pour la protection des occupants de logements et l'amélioration des rapports locatifs sont les suivantes :

a) Loi du 31 décembre 1975 relative à la protection des occupants de logements;

b) Loi No 86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété des logements sociaux et le développement de l'offre foncière;

c) Loi No 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs.

3. Aides au logement

a) L'allocation de logement à caractère familial

525. L'allocation de logement à caractère familial a été créée par la loi du 1er septembre 1948 modifiant et complétant la loi du 22 avril 1946 fixant le régime des prestations familiales. Deux objectifs étaient visés : d'une part, compenser les hausses de loyer autorisées dans le parc existant et la libération des loyers pour les logements neufs prévues par la loi de 1948, et, d'autre part, permettre aux familles de se loger dans des conditions satisfaisantes de salubrité et de peuplement correspondant à leurs besoins.

526. Le champ d'application, étendu en dernier lieu par la loi du 3 janvier 1972, comprend les ménages ou personnes qui, selon le cas, perçoivent l'une des prestations familiales, ou n'ont pas droit aux prestations familiales mais ont un enfant à charge, ou sont mariés depuis moins de cinq ans, ou ont à charge un ascendant âgé de plus de 65 ans ou de 60 ans en cas d'inaptitude au travail, ou ont à charge un ascendant, un descendant ou un collatéral au deuxième degré ou troisième degré infirme.

b) L'allocation de logement à caractère social

527. Il est également apparu nécessaire de prévoir une aide au logement pour d'autres catégories de personnes dont les ressources sont faibles. C'est ainsi que la loi No 71-582 du 16 juillet 1971 a créé une allocation de logement à caractère social, financée par l'État et par une cotisation à la charge des employeurs, initialement destinée aux personnes âgées, aux personnes handicapées atteintes d'une incapacité, auxquelles ont été ajoutés postérieurement certains demandeurs d'emploi et les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion.

528. Depuis le 1er janvier 1993, sous réserve de remplir les conditions de ressources, toutes les personnes ou ménages ne pouvant prétendre au bénéfice d'une autre aide personnelle au logement entrent dans le régime juridique de l'allocation de logement sociale.

c) L'aide personnalisée au logement (APL)

529. Le bénéfice de l'aide personnalisée au logement, dont le financement est mixte (État, Sécurité sociale), est subordonné à la nature du logement, c'est-à-dire à l'existence d'une convention entre le bailleur et l'État. Le bénéfice de cette prestation est progressivement étendu, depuis le 1er janvier 1988, à tout le parc locatif social par le biais de conventionnements qui sont soit des conventions passées à l'occasion de travaux d'amélioration des logements, soit des conventions sans travaux, mais précédées obligatoirement d'un accord de patrimoine par lequel le bailleur prendra envers l'État certains engagements sociaux.

530. Le dispositif des aides personnelles au logement est donc constitué de la façon suivante :

a) L'aide personnalisée au logement, prestation servie en fonction de critères relatifs au logement et dont le champ d'application couvrira la totalité du parc locatif social et le parc privé déjà couvert par l'APL;

b) Une allocation de logement (familiale ou sociale), prestation servie en fonction de critères relatifs à la personne, mais dont le champ d'application sera limité à la partie du parc privé non couverte par l'APL (logements en locatif ou en accession à la propriété, ne bénéficiant pas de financements aidés par l'État).

d) Le mode de calcul des aides au logement

531. Les aides au logement sont calculées à partir d'une formule qui permet de prendre en compte les différents éléments ayant une incidence sur la charge de logement des familles (loyer ou mensualité d'accession à la propriété, nombre de personnes à charge, ressources perçues par l'ensemble des personnes vivant au foyer durant l'année précédant la période de paiement (1er juillet-30 juin)).

532. Les ressources prises en compte doivent s'entendre des revenus nets catégoriels retenus pour l'établissement de l'impôt sur le revenu d'après le barème, assortis des revenus taxés à un taux proportionnel ou soumis à un prélèvement libératoire de l'impôt sur le revenu et des revenus perçus hors de France ou versés par une organisation internationale.

533. Des abattements ou des neutralisations sont appliqués aux revenus pour répondre à certaines situations spécifiques : divorce, chômage, retraite, interruption de travail due à une longue maladie, décès du conjoint.

e) L'aide aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées

534. La loi No 91-1406 du 31 décembre 1991, portant diverses dispositions d'ordre social, a institué une aide aux associations qui hébergent de façon temporaire des personnes et des familles défavorisées. Cette nouvelle disposition permet de faciliter l'accueil des personnes qui ne peuvent avoir accès ni à un logement autonome, ni aux aides personnelles de droit commun. Il s'agit principalement de personnes aux ressources généralement très faibles, sinon totalement absentes, qui sont désignées comme populations prioritaires du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées prévu par la loi No 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement. Pour bénéficier de l'aide, l'association doit avoir passé une convention avec l'État qui fixe chaque année le montant forfaitaire de l'aide, laquelle est versée mensuellement par la caisse d'allocations familiales.

D. Autres mesures réalisant le droit au logement

1. Mesures prises pour construire des logements

535. Depuis 1993, une ligne de crédits, abondée annuellement à hauteur de 100 millions de francs, permet de réaliser des opérations destinées à l'hébergement d'urgence et au logement temporaire, opérations qui, pour des raisons techniques ou réglementaires, ne peuvent bénéficier des financements réservés au logement social. Les populations visées sont les personnes sans abri ou hébergées dans des conditions précaires ou menacées d'expulsion sans relogement et qui ne peuvent que très difficilement bénéficier des dispositifs existants d'accès au logement.

536. Depuis le lancement du programme d'hébergement d'urgence et de logement temporaire en 1993, 153 millions de francs de subventions ont été accordés dont 89,3 millions de francs en Ile-de-France et 63,7 millions de francs en province. Sur les 333 opérations financées, 85 ont

concerné l'Ile-de-France et 248 la province. Le nombre de logements ou places s'élève à 4 812, dont 1 891 en Ile-de-France et 2 921 en province.

537. Les opérations sont de nature extrêmement diverse, mais consistent, dans leur grande majorité, en la création de structures d'accueil d'urgence (centres d'hébergement, foyers, résidences, hôtels sociaux) ou de logements temporaires (mobilisation du patrimoine vacant de l'État et des collectivités territoriales).

538. Les modalités de fonctionnement des structures existantes sont en cours d'amélioration, à la suite de premières expériences réussies. La mise en place de services d'accueil et d'orientation ouverts, 24 heures sur 24 de numéros verts (appels gratuits) largement diffusés et de cellules administratives de crise est reconduite ou développée. Des équipes mobiles sont, par ailleurs, mises en service dans les agglomérations où la nécessité d'aller au-devant des personnes sans abri s'impose. Éducateurs de rue, médecins, voire chauffeurs assurent ainsi le lien entre action sociale, santé et hébergement.

539. La synthèse des plans départementaux d'hébergement d'urgence des personnes sans abri fait apparaître que, dans la majorité des départements, les capacités d'hébergement d'urgence recensées sont suffisantes, voire supérieures aux objectifs fixés par la loi. Toutefois, il convient de constater parfois une inadaptation des solutions existantes (structures en dortoir, sous-équipées sur le plan sanitaire, vétustes, répartition géographique inadaptée, inadaptation aux nouvelles populations concernées, jeunes et familles), la nécessité de solutions ouvertes toute l'année, et la nécessité de solutions-relais en vue d'organiser des parcours progressifs jusqu'à l'accès au logement autonome. En dehors de structures spécialisées et des logements-foyers réservés à des populations particulières, il apparaît que des formules de type logement temporaire font encore défaut dans certains secteurs.

540. Un plan d'urgence a été lancé le 28 juin 1995, une dotation de 1,3 milliard de francs a été ouverte en loi de finances rectificative pour 1995 pour le financement de 10 000 logements d'extrême urgence et de 10 000 logements d'insertion. Dans le cadre du plan "logements d'urgence" du Gouvernement, plus de 20 400 logements ont été livrés fin 1996 et un millier début 1997, permettant d'accueillir plus de 25 000 familles : 7 485 logements d'urgence pour un hébergement de courte durée et 12 928 logements d'insertion attribués pour quelques mois ou plusieurs années en attente d'un relogement. Deux plans de réquisition dans le parc des institutionnels (banques et assurances) ont contribué à ce programme dont les opérations ont été réparties dans 2 000 communes.

541. Ce plan d'urgence devrait permettre de répondre aux insuffisances de la situation actuelle, en apportant la possibilité de réhabiliter et de restructurer les solutions existantes, de créer des logements d'extrême urgence mieux adaptés que les structures collectives existantes aux besoins des populations concernées (familles, couples) et d'inscrire les personnes concernées dans un parcours résidentiel et d'insertion, grâce aux logements d'insertion.

542. Un double dispositif de mise en œuvre et de suivi a été mis en place au niveau national et au niveau local. Une mission nationale est installée auprès du Ministre du logement ainsi qu'un comité de pilotage national. Au niveau local, un chef de projet par département, nommé par le préfet, coordonne les actions qui sont suivies par un comité de pilotage local ou départemental réunissant les principaux partenaires concernés.

543. Les logements d'urgence sont destinés à l'accueil temporaire de personnes se trouvant menacées de se trouver à la rue ou dans l'attente d'une solution de logement ordinaire ou de logement d'insertion. Le terme de logement correspond à la nécessité de disposer d'une offre alternative aux structures d'hébergement collectif, parfois inadaptées à certains types de ménages, notamment les familles avec enfants. Le plan d'urgence inclut la possibilité de créer ou de rénover des places de structures d'hébergement collectif.

544. Les logements d'insertion sont des logements locatifs réservés à des ménages défavorisés à faibles ressources et en grande précarité sociale. L'accès à ces logements donne systématiquement lieu à un accompagnement social visant la réinsertion des ménages et l'occupation autonome d'un logement ordinaire. Les ménages attributaires de ces logements seront choisis en liaison avec les associations.

545. Pour l'ensemble de ces logements, les gestionnaires peuvent être des organismes d'habitations à loyer modéré (HLM), des collectivités locales et tous organismes ou associations œuvrant dans le domaine de l'insertion par le logement. Les conditions d'attribution seront définies localement, au cas par cas, en cohérence avec les dispositifs mis en place dans les plans départementaux d'action pour le logement des plus défavorisés, avec un accompagnement garantissant des attributions aux ménages les plus fragiles.

2. Mesures prises pour mobiliser des logements sous-utilisés

546. À Paris et dans la banlieue proche, deux plans de réquisition de logements touchant le parc de propriétaires institutionnels ont été mis en œuvre en 1995 et 1996, portant sur 500, puis 700 logements.

3. Mesures financières prises par l'État

547. La loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions renforce les dispositions de la loi du 31 mai 1990 affirmant le droit au logement. En 1997, l'évaluation de sa mise en œuvre a fait apparaître que ce droit n'était pas encore devenu partout une réalité pour la partie la plus vulnérable de la population. Le rapport du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées précise que la France compte 200 000 personnes sans abri et 2 millions de mal-logés.

548. Lorsqu'une couche importante de la société cumule ruptures familiales, difficultés personnelles et économiques, les personnes ainsi atteintes ont besoin d'être sécurisées. Le logement est la condition première de la réinsertion. Il permet de nouer des relations de voisinage, de disposer d'une adresse, d'accéder aux services publics et de prétendre à un emploi. C'est pourquoi, face à la montée de l'exclusion, la politique du logement constitue l'un des points forts du programme de prévention. Les cinq grands axes suivants de la politique du logement peuvent être soulignés :

a) Garantir le droit au logement en utilisant mieux le Fonds de solidarité du logement renforcé. C'est ainsi qu'en 1996, le Fonds est intervenu à hauteur d'un milliard de francs pour aider 205 000 ménages. Dans ce cadre, l'État a appuyé le secteur associatif dans son rôle indispensable de gestionnaire temporaire de logements locatifs. Les organismes HLM sont incités (60 millions de francs en 1995) à acquérir des hôtels meublés vétustes pour les

transformer en "hôtels sociaux" gérés par des associations caritatives, soit 20 000 logements, habités par 400 000 personnes;

b) Prévenir les expulsions. Chaque année en moyenne, on enregistre 110 000 jugements de résiliation de bail fréquemment suivis d'expulsion. Particulièrement opportunes au moment des ruptures sociales, les dispositions préventives seront renforcées;

c) Instaurer le droit à l'habitat. Un système de prévention des impayés de charges et de prévention de coupure de fourniture de services (eau, gaz, électricité, chauffage, téléphone) est mis en place. Dans le domaine de la santé, la lutte contre le saturnisme est renforcée (12,5 millions de francs en 1998, 50 millions de francs en 1999). Les actions de réhabilitation sont également renforcées. Dans le secteur HLM, plus de 200 000 logements sont impliqués dès 1998. Les ménages désireux d'améliorer leur logement bénéficient d'un crédit d'impôt de 15 %.

d) Mobiliser et accroître l'offre de logements aux personnes aux ressources modestes en construisant et en mobilisant le parc vacant estimé à deux millions de logements dont 20 % pourraient être progressivement remis sur le marché. Les organismes HLM développeront leurs interventions sur le parc ancien urbain par la procédure d'acquisition-réhabilitation (55 millions de francs par an). La procédure de réquisition remise en vigueur sera modifiée pour en adapter le maniement aux circonstances actuelles. Une taxe sur les logements vacants devrait inciter les propriétaires à louer leurs biens : cette mesure devrait augmenter l'offre de 200 000 logements dans des zones, principalement urbaines, où le marché locatif est très déséquilibré au détriment des personnes défavorisées;

e) Réformer l'attribution des logements HLM. Le flux annuel des logements attribués s'élève à 450 000 logements pour un millier d'organismes. Le préfet voit ses pouvoirs renforcés et la mise en place d'un fichier départemental unique des demandeurs de logements sociaux devrait accroître la transparence des attributions. Déjà le relèvement des plafonds de ressources en HLM fait passer le nombre des ayants droit potentiels de 55 % à 61 % des ménages, soit 300 000 personnes supplémentaires où prédominent des ménages à faibles revenus et les personnes seules avec des enfants à charge.

549. Au total, l'ensemble des mesures prises en faveur du logement en accompagnement des autres interventions représentent plus de 4 milliards de francs de 1998 à 2000.

Article 12

I. PRINCIPES GÉNÉRAUX

550. Le préambule de la Constitution de 1946, auquel renvoie la Constitution de 1958, pose comme principe que "la Nation ... garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé ...". Les deux principes généraux suivants sont au cœur du système sanitaire français :

A. Le principe de liberté

551. Un des aspects de ce principe est la règle du libre choix du médecin par le malade. Un autre aspect est la règle du consentement : aucune atteinte ne peut être portée à l'intégrité physique ou mentale d'un être humain sans son consentement.

B. Le principe de dignité de la personne humaine

552. On distingue trois attributs traditionnels à ce principe :

a) La règle de l'information du patient est le corollaire indispensable de la règle du consentement. Elle connaît certaines limites, notamment la possibilité de dissimuler au patient un diagnostic ou un pronostic grave;

b) La règle du secret professionnel est consacrée par l'article 226-13 du Code pénal et par les codes de déontologie professionnels;

c) La règle de l'indisponibilité de la personne, c'est-à-dire le fait que le corps humain est en dehors du commerce, est réaffirmée avec force par les lois récentes relatives à l'éthique biomédicale (loi No 94-653 du 29 juillet 1994 relative au respect du corps humain, art. 16.1 et 16.3 du Code civil et loi No 94-654 relative au don et à l'utilisation des éléments et produits du corps humain, à l'assistance médicale, à la procréation et au diagnostic prénatal).

553. La loi No 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, en son article 67, stipule que :

> "L'accès à la prévention et aux soins des personnes les plus démunies constitue un objectif prioritaire de la politique de santé."
>
> "Les programmes de santé publique mis en œuvre par l'État ainsi que par les collectivités territoriales et les organismes d'assurance maladie prennent en compte les difficultés spécifiques des personnes les plus démunies."

554. Ces principes généraux étant posés, le système de santé français se compose d'un secteur traditionnel de médecine privée, qui s'exerce au contact même du malade, et d'un secteur développé par la puissance publique, qui comporte notamment la médecine hospitalière et les actions de prévention.

555. Le financement des dépenses de soins est assuré en France par la Sécurité sociale, fondée par l'ordonnance du 4 octobre 1945. Des textes ultérieurs ont étendu l'activité de la Sécurité sociale à des catégories de bénéficiaires autres que les travailleurs salariés et à de nouveaux risques.

II. LE SYSTÈME DE SANTÉ

A. Les institutions du système de santé

556. En France, le système de santé est sous la tutelle de l'État, garant de l'intérêt public et de l'amélioration de l'état sanitaire de la population. L'État, notamment, prend en charge

les problèmes généraux de santé publique, forme les personnels de santé, veille aux normes de qualité des établissements de soins, régule le volume de l'offre de soins, exerce sa tutelle sur le fonctionnement des hôpitaux publics, veille à l'équilibre des comptes sociaux et fixe le budget de la recherche médicale.

557. Plusieurs ministères interviennent au nom de l'État sur le système de santé : le Ministère chargé de la santé en priorité, le Ministère de l'économie et des finances et, dans une moindre mesure, les Ministères chargés de l'agriculture, de l'éducation nationale, de l'environnement, et de la défense nationale. L'action de l'État est relayée, au niveau local, par les directions régionales et départementales d'action sanitaire et sociale.

558. Une Conférence nationale de santé est chargée d'analyser les données relatives à la situation sanitaire de la population ainsi que l'évolution de ses besoins de santé. Il revient au Parlement de fixer chaque année les objectifs sanitaires et le cadre de financement du système de protection sociale.

559. Progressivement, l'État a créé les organismes suivants, ayant compétence dans un domaine spécifique :

a) L'Agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé a pour mission de favoriser, tant au sein des établissements de santé publics et privés que dans le cadre de l'exercice libéral, le développement de l'évaluation des soins et des pratiques professionnelles, ainsi que de mettre en œuvre la procédure d'accréditation des établissements;

b) Le Comité français pour la santé (1952), association à but non lucratif régie par la loi de 1901, participe au développement de l'éducation sanitaire et met en œuvre des actions éducatives dans le cadre d'un programme arrêté par le ministre;

c) Le Conseil national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé (1983), sous la double tutelle du Ministre chargé de la recherche et du Ministre chargé de la santé, donne son avis sur les problèmes moraux soulevés par la recherche dans les domaines de la biologie, de la médecine et de la santé;

d) Le Conseil national du syndrome immunodéficitaire acquis (sida) (1989) donne son avis sur l'ensemble des problèmes posés par cette pathologie et fait au Gouvernement toute proposition utile;

e) Le Haut Comité de santé publique (1991) a pour mission de contribuer à la définition des objectifs de santé publique, de faire des propositions pour des actions de prévention, de développer l'observation de l'état de santé de la population. Il est présidé par le Ministre chargé de la santé;

f) Une délégation générale est chargée de la lutte contre la drogue et la toxicomanie (1991);

g) L'Agence française du sang (1992) a pour mission d'assurer une sécurité maximale dans le fonctionnement du système français de transfusion sanguine et de favoriser l'adaptation de l'activité transfusionnelle aux évolutions médicales et scientifiques;

h) L'Agence du médicament (1993) a pour mission de garantir l'indépendance, la compétence scientifique et l'efficacité administrative des études et des contrôles relatifs à la fabrication, aux essais, aux propriétés thérapeutiques et à l'usage des médicaments;

i) L'établissement français des greffes (1994) est chargé de coordonner les activités de prélèvement et de greffe ainsi que les échanges internationaux de greffons;

j) Le Conseil national du cancer (1995) aide le Gouvernement à élaborer une politique coordonnée et cohérente de lutte contre le cancer, tant en matière de prévention et de dépistage que pour les soins et la recherche.

B. Les caractéristiques de l'offre de soins

560. Environ deux millions de personnes travaillent actuellement dans le secteur de la santé, soit 8 % de la population active totale et 9 % de la population active occupée.

561. L'exercice des professionnels et le fonctionnement des établissements sont réglementés par le Code de la santé publique. Pour certaines professions, il existe un "ordre" qui veille au respect de l'éthique professionnelle et accorde, ou limite, l'autorisation d'exercer.

562. Les hôpitaux du secteur public comprennent des établissements à vocation générale ou spécialisés, de taille variable, allant des centres hospitaliers régionaux aux hôpitaux locaux. Les établissements privés participent au service public hospitalier et représentent 30 % des lits.

563. Dans la recherche d'une réponse plus adéquate aux besoins de la population, tels qu'ils sont appréhendés par la carte sanitaire et par les schémas d'organisation sanitaire, les établissements hospitaliers peuvent constituer des réseaux de soins.

564. Un programme régional pour l'accès à la prévention et aux soins des personnes les plus démunies doit être établi dans chaque région, coordonné par le préfet de région, à partir d'une analyse préalable, dans chaque département, de la situation en matière d'accès aux soins et à la prévention des personnes démunies.

565. Les actions de prévention, d'éducation et d'information en matière de santé, ainsi que l'action sanitaire et sociale des caisses primaires d'assurance maladie sont désormais, en priorité, destinées aux populations exposées au risque de précarité.

566. Les hôpitaux et cliniques doivent mettre en place des "permanences d'accès aux soins de santé" (PASS). Ces PASS doivent faciliter aux patients l'accès au système de soins de droit commun et les accompagner dans les démarches nécessaires à la reconnaissance de leurs droits.

567. En 1998, la France comptait 159 000 médecins généralistes, 37 000 chirurgiens dentistes, 26 000 pharmaciens et 254 000 infirmiers. Il existe un numerus clausus à l'entrée des études médicales et dentaires.

C. La protection sociale contre la maladie

568. La protection sociale contre les risques financiers liés à la maladie est assurée principalement par l'assurance maladie, branche de la Sécurité sociale, dispositif sous tutelle de

l'État. Par ailleurs, les organismes mutualistes ou les assurances privées offrent une protection complémentaire.

569. Depuis le vote, en juillet 1999, de la loi sur la couverture maladie universelle (CMU), toute la population est en principe couverte contre les risques liés à la maladie. La loi s'applique à partir du 1er janvier 2000. Elle donne à toute personne résidente régulière en France : une couverture de base, si elle n'en a pas déjà une; une couverture complémentaire gratuite pour toutes les personnes dont les ressources sont inférieures à un certain plafond (3 500 francs par mois pour un célibataire, 5 250 francs pour un couple, 6 300 francs pour trois personnes, 7 350 francs pour quatre personnes, et 1 400 francs en plus par personne, au-delà). Cette couverture complémentaire est assurée par une mutuelle, un organisme de prévoyance, une compagnie d'assurance ou par la Sécurité sociale elle-même qui gère, pour le compte de l'État, un fonds spécial ad hoc. C'est l'assuré qui choisit, au moment où il remplit sa demande, sur une liste d'organismes complémentaires ayant accepté de participer à la CMU. Les bénéficiaires de la CMU sont dispensés d'avancer les frais de santé. Les bénéficiaires du RMI , ainsi que ceux de l'aide médicale gratuite, en bénéficient automatiquement à la date du 1er janvier 2000.

570. Le régime général de l’assurance maladie, le plus important, est géré sur le plan national, par la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés et, sur le plan local, par des caisses régionales et des caisses primaires.

571. La participation financière du malade constitue un des principes de base du système français de protection sociale maladie. Il se fonde sur la nécessité de responsabiliser le consommateur de soins et de biens médicaux. En principe, le malade paie, le plus souvent, directement au producteur de soins la totalité du coût des soins reçus et obtient ensuite un remboursement, généralement partiel, de l'organisme d'assurance maladie auquel il est affilié.

572. Les malades hospitalisés doivent payer un forfait journalier qui, en principe, n'est pas pris en charge par les organismes d'assurance maladie.

573. L'assurance maladie ne rembourse que sur la base de tarifs fixés dans le cadre de conventions avec les professionnels. Elle ne rembourse pas les dépassements pratiqués par certains praticiens, même ceux qui sont autorisés.

574. Les relations entre les professionnels et la Sécurité sociale sont définies par des conventions, accords négociés avec les responsables syndicaux des différentes professions et approuvés par le Gouvernement.

III. DONNÉES SANITAIRES ET SOCIALES RELATIVES À LA POPULATION FRANÇAISE

575. En 1997, 31,5 % de la richesse nationale est consacrée à la protection sociale, dont 9,8 % à la santé. Un tiers des prestations de protection sociale concerne la maladie.

A. L'état de santé

576. Au regard des indicateurs que sont l'espérance de vie totale et l'espérance de vie sans incapacité, l'état de santé de la population française apparaît satisfaisant, que ce soit par référence à des pays comparables ou en termes d'évolution. L'espérance de vie ne cesse de progresser avec

toujours un avantage pour les femmes. Ainsi, en 1982, l'espérance de vie à la naissance était de 70,7 ans pour les hommes et de 78,9 ans pour les femmes. En 1997, elle est passée à 73,8 ans pour les hommes et à 81,9 ans pour les femmes (cf. annexe 1, art. 12).

577. Toutefois, sur des points plus particuliers, le constat est plus pessimiste. La mortalité prématurée est importante par rapport aux autres pays. Elle est notamment liée à l'alcoolisme, au tabagisme et aux nouvelles maladies transmissibles qui se développent. Les inégalités entre groupes sociaux, entre régions et l'accentuation de ces disparités au cours des années récentes sont des sujets d'inquiétude. Tous ces éléments ont fait l'objet d'analyses approfondies dans le rapport sur la santé élaboré par le Haut Comité de santé publique.

578. Depuis 1960, les enquêtes décennales sur la santé et les soins médicaux permettent de réaliser une description assez complète de la morbidité déclarée de la population. En 1997, la morbidité est toujours dominée par les affections cardiovasculaires, ostéo-articulaires, les maladies endocriniennes et métaboliques, les troubles mentaux et du sommeil.

579. Le taux de mortalité générale, qui prend en compte la structure démographique, s'est abaissé de 11,4 décès pour mille habitants en 1970 à 9,2 pour mille en 1997 malgré le vieillissement de la population.

580. La baisse de la mortalité infantile se poursuit : on comptait 15,5 décès avant un an pour mille naissances il y a vingt-cinq ans, alors que le taux s'est abaissé à 5 pour mille en 1997.

581. La mortalité des personnes âgées diminue aussi : le taux de décès pour mille est passé, au cours des 25 dernières années, de 32,5 à 20,4 pour les personnes entre 65 et 74 ans et de 22,2 à 17,2 pour celles âgées de plus de 85 ans.

582. La mortalité prématurée (ensemble des décès survenus avant 65 ans) se situe à un niveau très élevé en France. Elle est accentuée chez les hommes jusqu'à l'âge de 60-65 ans; chez les femmes, elle existe jusqu'à 45-50 ans. Ses raisons sont les suivantes :

a) Les accidents et morts violentes représentent 19,9% de la mortalité prématurée, dont une forte proportion concerne les accidents de la circulation et les suicides;

b) Les cancers représentent 36,7 % de la mortalité prématurée et 27,6 % de la mortalité totale;

c) Les cirrhoses et psychoses liées à l'alcoolisme représentent 5,9 % de la mortalité prématurée, dont la tendance est toutefois à la baisse;

d) Les maladies cardiovasculaires représentent 14,3 % de la mortalité prématurée, le sida 4,0 %, mais il touche des gens particulièrement jeunes.

583. Le risque de mourir jeune est plus fort pour les catégories sociales défavorisées et les personnes ayant une profession pénible. Le taux de mortalité des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI) est deux fois plus élevé que celui de la population générale. À 35 ans, l'écart d'espérance de vie des hommes est de huit ans entre cadres supérieurs et manœuvres.

584. Les fumeurs sont plus nombreux dans les ménages d'ouvriers non qualifiés (35 %) et moins nombreux dans ceux de cadres supérieurs (26 %); les quantités d'alcool consommées sont plus élevées pour les agriculteurs et les ouvriers.

B. L'hébergement des personnes âgées en institution

585. Fin 1994, les structures d'hébergement collectif pour personnes âgées offraient près de 624 000 places. Maisons de retraite et logements-foyers, qui relèvent du domaine social, et les services de soins de longue durée, rattachés au domaine sanitaire, sont les principales structures d'hébergement collectif.

586. Entre 1990 et 1994, la capacité d'accueil des établissements sociaux et médico-sociaux a augmenté de près de 50 000 places (soit 10 %). Cette augmentation est en grande partie le fait du secteur privé dont l'expansion a décollé à partir de 1986. En moyenne, 95 % des places en établissements sociaux et médico-sociaux sont occupés. 600 000 personnes vivent dans les structures d'hébergement pour personnes âgées. L'âge moyen s'élève à 83 ans et les femmes représentent les trois quarts de la population.

587. Des services sociaux et médicaux se développent et se présentent comme une alternative à l'hospitalisation. Les services de soins à domicile se caractérisent par un travail d'équipe à vocation paramédicale et technique. Ils interviennent aussi bien en foyer-logement qu'en maison de retraite ou au domicile. Les auxiliaires de vie effectuent des soins d'hygiène corporelle pour éviter l'aggravation de certains handicaps; la garde à domicile permet d'éviter l'entrée en établissement; l'hospitalisation à domicile doit normalement assurer, dans le cadre de vie du malade, les soins prolongeant ceux reçus à l'hôpital, et ce sous la responsabilité hospitalière; l'accueil de jour effectué par des centres expérimentaux devrait permettre le maintien à domicile des personnes âgées handicapées physiques ou psychiques, par le biais de soins, de réadaptation, de psychothérapie.

C. La durée d'hospitalisation

588. La durée d'hospitalisation est de plus en plus courte dans l'ensemble des établissements de santé. L'hôpital est entré dans une phase de mutation importante. Le développement sans précédent des nouvelles technologies et des modes de soins conduit à une évolution de l'activité. Sur les dix dernières années, l'accroissement du nombre d'entrées s'est accompagné d'une baisse générale des durées de séjour et d'une forte réduction des capacités de court séjour, tout particulièrement dans le secteur public. Cependant, le secteur public conserve un quasi-monopole en long séjour et est toujours dominant en médecine, alors que le privé lucratif, majoritaire en chirurgie, accentue même sa part de marché dans cette discipline.

589. La durée moyenne des séjours concernant des hospitalisations d'au moins 24 heures effectuées en court séjour a diminué de près de deux jours entre 1986 et 1993, soit une baisse de 21 % en sept ans. Cette diminution concerne la plupart des pathologies traitées en milieu hospitalier. Les progrès techniques, la banalisation de certains protocoles de soins, l'évolution des traitements ou des pratiques médicales ont conduit, dans certains cas où des prises en charge alternatives ne peuvent pas, pour l'instant, être développées (cataracte, maladies de l'appareil circulatoire et, en particulier, myocardiopathies ischémiques, fractures du fémur, par exemple), à une réduction importante du temps passé dans les établissements de soins de courte durée.

D. La consommation de soins et sa prise en charge

590. La consommation médicale a continué de s'accroître en valeur au cours des années 90, mais à un rythme deux fois moins rapide que dans les années 70. Ni la progression des assurances complémentaires, ni le vieillissement de la population ne constituent les seules raisons de cette croissance persistante. Les habitudes de vie se médicalisent, avec certains aspects clairement positifs comme le progrès des actes préventifs. La médecine se technicise, avec un alourdissement sensible des prescriptions.

591. Les Français ont dépensé pour se soigner en 1996, 716 milliards de francs, soit 12 276 francs par habitant. Le taux d'évolution a été de 2,9 % contre 4,5 % en 1995. La Sécurité sociale assure l'essentiel du financement de ces dépenses : 73,5 % de la dépense courante de soins et de biens médicaux. La part des mutuelles dans le financement est de 7 %, celle des ménages de 13,8 %, les sociétés d'assurance et les institutions de prévoyance n'intervenant respectivement que pour 3,1 % et 1,7 %. L'État et les collectivités locales suppléent, de leur côté, au défaut de couverture sociale. Leur intervention reste très modeste par rapport aux institutions de protection : 0,9 % de la dépense de santé pour 1996.

IV. PROGRAMMES DE SANTÉ PUBLIQUE

592. Le Haut Comité de santé publique a présenté, dans son rapport de 1994, un ensemble d'objectifs fondés sur un bilan de l'état de santé. La sélection des problèmes et des déterminants prioritaires a été effectuée par l'audition d'experts de santé publique.

593. Les priorités ont été établies en fonction de la fréquence des problèmes rencontrés, de leur gravité, de leur impact socioéconomique, de leur perception par les populations. Quatorze priorités ont été proposées, que l'on peut classer à l'intérieur de quatre grands objectifs :

a) Réduire les décès évitables et tout particulièrement les décès prématurés, avant 65 ans, chez l'homme (accidents, cancers, sida, maladies cardiovasculaires, suicides, affections périnatales);

b) Réduire les incapacités évitables (toxicomanies, mauvais traitements à enfants, maladies iatrogènes et nosocomiales, mal de dos);

c) Améliorer la qualité de vie des personnes handicapées et des malades (handicaps, dépendances des personnes âgées, maladies mentales, développement d'une politique active des soins palliatifs et de lutte contre la douleur);

d) Réduire les inégalités face à la santé.

594. À la suite de ce rapport, des conférences régionales de santé ont été organisées sous forme de conférences de consensus réunissant des décideurs, des professionnels des domaines sanitaire et social, des associations d'usagers. Ces conférences peuvent s'appuyer sur les travaux des observatoires régionaux de santé. Elles doivent élaborer des projets régionaux sur les thèmes reconnus comme prioritaires. Ces projets s'intègrent dans les rapports que les conférences régionales transmettent à la Conférence nationale de santé.

Article 13

I. PRINCIPAUX TEXTES CONCERNANT LE DROIT DE TOUTE PERSONNE À L'ÉDUCATION

595. Le préambule de la Constitution du 4 octobre 1958 se réfère au préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 qui proclame : "La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État."

596. Par ailleurs, divers textes ont, depuis le XIXe siècle, permis de faire bénéficier du droit à l'instruction tous les individus :

a) Loi du 15 mars 1850 sur la liberté de l'enseignement du second degré;

b) Loi du 12 juillet 1875 sur la liberté de l'enseignement supérieur;

c) Loi du 16 juin 1881 sur la gratuité de l'enseignement primaire;

d) Lois des 16 juillet 1881, 28 mars 1882 et 30 octobre 1886 sur la liberté de l'enseignement du premier degré;

e) Loi du 28 mars 1882 sur l'enseignement obligatoire, complétée par la loi du 11 août 1936 et l'ordonnance du 6 janvier 1959;

f) Loi du 25 juillet 1919 sur l'enseignement technique;

g) Loi du 31 décembre 1959 sur les rapports entre l'État et les établissements d'enseignement privé, modifiée et complétée par les lois du 1er juin 1971 et du 25 novembre 1977 relatives à la liberté de l'enseignement;

h) Loi du 1er juillet 1972 relative à la lutte contre le racisme;

i) Loi du 11 juillet 1975 sur la réforme du système éducatif;

j) Loi du 10 juillet 1989 d'orientation sur l'éducation, qui fait de l'éducation la première priorité nationale et fixe comme objectif de "conduire d'ici dix ans l'ensemble d'une classe d'âge au minimum au niveau du certificat d'aptitude professionnelle ou du brevet d'études professionnelles et 80 % au niveau du baccalauréat".

k) Enfin la loi No 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation, relative à la lutte contre les exclusions, stipule, dans son article 140, que :

> "L'égal accès de tous, tout au long de la vie, à la culture, à la pratique sportive, aux vacances et aux loisirs constitue un objectif national. Il permet de garantir l'exercice objectif de la citoyenneté..."

II. LE DROIT À L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE

A. Présentation générale

597. L'enseignement est obligatoire en France de 6 à 16 ans.

598. Dès 1833, chaque commune a été tenue d'entretenir une école primaire : les moyens de l'enseignement ont été mis à cette date à la disposition de tous les enfants. Depuis plus d'un siècle, diverses mesures ont été prises afin d'assurer un enseignement primaire à des catégories d'enfants défavorisés :

a) Ouverture de classes d'enseignement spécial et d'adaptation pour les enfants souffrant de handicaps physiques ou intellectuels;

b) Création de classes d'initiation en faveur d'enfants d'immigrés non francophones.

599. La gratuité de l'enseignement primaire a été établie par la loi du 16 juin 1881. Les enfants à partir de 6 ans peuvent donc recevoir une instruction primaire qui est entièrement gratuite dans les écoles publiques ouvertes à tous les enfants.

600. Des mesures ont été prises afin d'assurer cette gratuité : transports scolaires, cantines et études surveillées ont été partout mis en place pour favoriser la fréquentation scolaire. De plus, les livres et fournitures scolaires sont attribués gratuitement pour éviter tous frais de scolarité aux familles des enfants en âge de fréquenter l'enseignement primaire.

B. L'évolution de l'école primaire

601. La rentrée 1995 a marqué une date importante pour l'école primaire, puisque ses programmes d'enseignement, anciens de dix ans, ont été renouvelés. Ces programmes ont été réécrits, compte tenu de l'organisation de l'école en cycles pluriannuels. Ils privilégient une approche concrète des matières à aborder et des notions fondamentales à acquérir. Les horaires ont été rééquilibrés et les contenus d'enseignement allégés.

602. La maternelle a désormais un programme, qui se traduit en cinq grands domaines d'activités - sans que la répartition horaire en soit imposée - qui consistent à apprendre à vivre ensemble, à parler et à construire son langage, à s'initier au monde de l'écrit, à agir dans le monde, à découvrir le monde, à imaginer et créer. L'enfant enrichit ses connaissances et se construit ainsi des instruments pour apprendre.

603. À l'école élémentaire, et plus particulièrement au cycle des apprentissages fondamentaux, l'élève doit accéder progressivement à l'autonomie en apprenant, à travers toutes les activités de la classe, à comparer et à sélectionner des informations, à les mémoriser, à les organiser, à analyser le contenu d'une illustration, à s'auto-évaluer. L'accent est mis sur la maîtrise des langages de base, langue française orale et écrite en priorité et mathématiques, langages artistiques du geste et du corps, mais aussi sur l'éducation civique et sur les méthodes de travail personnel.

604. Au cycle des approfondissements, toutes les activités visent à renforcer et à consolider les apprentissages fondamentaux et mettent progressivement en place un apprentissage structuré en disciplines.

C. L'école en milieu rural

605. Le développement de la qualité du réseau public d'éducation en milieu rural fait partie des grandes priorités du Gouvernement. L'école peut, en effet, apporter un concours important à une politique d'aménagement du territoire réfléchie et concertée avec les collectivités territoriales et l'ensemble des services publics.

606. Il faut rappeler que, dans le premier degré, qui est au centre des difficultés en raison de son extrême dispersion, 120 000 élèves, soit un peu plus de 2 % des enfants scolarisés, ont leur école dans une commune se trouvant dans une zone à très profonde dominante rurale, et que 1,2 million d'élèves, soit 20 %, sont scolarisés dans des zones rurales dites "moyennes" où rural et urbain se côtoient.

607. Dans le rural "profond", les petites écoles prédominent, encore plus quand le déclin démographique s'amplifie. C'est dans ces zones qu'on trouve la grande majorité des 8 200 écoles à classe unique, qui font l'objet, depuis mai 1993, d'une mesure de "préservation" connue sous la dénomination de "moratoire rural".

608. En aucun cas, la dernière classe d'une commune n'a été fermée contre la volonté du maire, au seul regard de ses effectifs. Le moratoire a été appliqué strictement, y compris lorsque le nombre d'élèves de la dernière école à classe unique ouverte dans une commune était très faible.

609. Une politique conventionnelle, qui donne réalité aux orientations d'un schéma départemental, est initiée. Ce dispositif constitue un cadre dans lequel les collectivités locales sont en mesure de s'engager : politique intercommunale de mise en réseau des écoles isolées, de regroupement, ouverture de l'école sur son milieu environnant, usage des technologies nouvelles.

610. Le développement en milieu rural d'un service scolaire de qualité, qui permet à l'école de participer à la vitalité de l'action culturelle d'un même secteur géographique, a été poursuivi par la mise en place de nouveaux regroupements pédagogiques intercommunaux. Ceux-ci reposent sur la mise en commun des moyens et constituent un outil privilégié pour les communes souhaitant restructurer leur réseau scolaire pour améliorer les conditions d'enseignement; ils permettent d'offrir des services que les écoles isolées de village peuvent difficilement apporter : classe maternelle, réseau d'aide, service de restauration, matériel pédagogique moderne, centre de documentation, salles spécialisées.

D. Les rythmes scolaires

611. Afin de donner les réponses les mieux adaptées aux besoins exprimés localement dans le domaine des rythmes scolaires, une procédure particulière permet aux inspecteurs d'académie, depuis 1991, d'aménager le temps scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires sur la proposition des conseils d'école.

612. Une grande variété de situations peut aujourd'hui être observée. L'organisation traditionnelle sur cinq jours, avec un samedi sur trois libéré de cours, reste la plus fréquente. La semaine de quatre jours de classe, qui répond en particulier à une demande sociale de libération du samedi, concerne aujourd'hui presque une école sur cinq. Cette formule a une incidence sur la durée des congés scolaires. Par ailleurs, près de 9 % des écoles pratiquent la semaine continue, les cours du samedi étant reportés le mercredi.

613. Aux aménagements de la semaine s'ajoutent, de plus en plus souvent, des aménagements de la journée. Depuis une dizaine d'années, la collaboration instaurée entre les Ministères de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, et de la culture et les collectivités locales concernées a permis à un grand nombre de jeunes de pratiquer des activités sportives et culturelles en continuité avec l'enseignement scolaire.

614. Élaborée dans le cadre de la politique contractuelle d'aménagement des rythmes de vie des enfants et des jeunes, la circulaire interministérielle du 31 octobre 1995 traduit la volonté de poursuivre et de renforcer les actions locales menées jusqu'à présent. Les collectivités locales soucieuses de contribuer à la réussite et à l'épanouissement des enfants et des jeunes sont invitées à établir des contrats avec tous les acteurs institutionnels. Deux cents communes se sont portées candidates, en janvier 1996, pour engager la concertation avec les interlocuteurs concernés autour de projets novateurs.

615. Quant au calendrier scolaire, il se partage en trois zones géographiques afin d'éviter les départs en vacances simultanés d'une grande partie de la population française. Il y a cinq périodes de vacances réparties sur l'année scolaire, de dix jours, deux semaines ou deux mois pour les vacances d'été.

III. LE DROIT À L'ENSEIGNEMENT SECONDAIRE

616. L'ordonnance du 6 janvier 1959 a prolongé jusqu'à 16 ans la scolarité obligatoire. Ce texte a constitué un élément déterminant dans la généralisation de l'enseignement secondaire en France. En effet, dans le cadre d'une scolarité obligatoire qui s'étend sur dix années (de 6 ans à 16 ans), tous les enfants doivent bénéficier, à l'issue de l'école primaire (d'une durée normale de cinq années), d'un enseignement secondaire.

A. L'organisation en un premier cycle et un second cycle

1. Le premier cycle

617. La rénovation engagée ces dernières années assigne les missions suivantes aux collèges :

a) Dispenser à tous les élèves une formation générale leur permettant d'acquérir les savoirs et savoir-faire fondamentaux constitutifs d'une culture commune;

b) Préparer tous les élèves aux voies de formation offertes à l'issue de la classe de troisième.

618. La nouvelle architecture du collège, telle qu'elle a été définie en 1996, prévoit trois nouveaux cycles (cycle d'adaptation, cycle central, cycle d'orientation).

a) Le cycle d'adaptation : la classe de sixième constitue le cycle d'adaptation. Elle vise à faciliter la transition école-collège en confortant les compétences acquises à l'issue de l'école élémentaire. Elle a également pour mission d'initier les élèves aux disciplines et méthodes de travail propres à l'enseignement secondaire;

b) Le cycle central : les classes de cinquième et de quatrième forment désormais le cycle central du collège; les objectifs d'apprentissage définis dans les programmes nationaux sont communs à tous les élèves. Le cycle central présente en particulier la possibilité offerte aux collèges de mettre en place des parcours diversifiés fondés sur les centres d'intérêt et aptitudes des élèves. Visant à construire les apprentissages en valorisant les domaines d'excellence des élèves, les parcours ne doivent en aucun cas recouvrir une orientation prématurée, même implicite;

c) Le cycle d'orientation : la classe de troisième forme le cycle d'orientation où se précise le projet de chaque élève. Classe charnière, elle se doit de proposer une liaison cohérente avec les classes de seconde ainsi qu'avec les autres formes de poursuite d'étude ou de formation. En particulier, les classes de troisième technologique, implantées en collège comme en lycée professionnel, devront permettre aux élèves de préparer leur orientation de fin de troisième, en affinant leurs choix ou en vérifiant leur pertinence.

619. Le premier cycle du second degré comptait, à la rentrée 1997, 3,3 millions d'élèves.

2. Le second cycle

620. L'objectif d'élever le niveau de formation des jeunes et de favoriser l'égalité des chances s'est traduit, depuis une dizaine d'années, par un nombre croissant d'élèves admis en second cycle. Ainsi, le taux d'accès au niveau du baccalauréat a atteint 63,7 % en 1995, soit une augmentation de plus de 14 points en six ans.

621. En 1995-1996, 2,2 millions d'élèves suivaient un enseignement du second cycle long.

B. L'organisation de l'enseignement secondaire en voies générale, technologique ou professionnelle

1. Les voies générale et technologique

622. L'architecture des classes terminales de la voie générale et de la voie technologique est fondée sur quelques grands principes :

- Hiérarchiser et rééquilibrer les séries grâce à une diminution de leur nombre et à une meilleure valorisation des enseignements qui marquent leur spécificité;

- Étendre, sur l'ensemble de la scolarité au lycée, un processus d'orientation progressive qui vise à favoriser des décisions d'orientation correspondant mieux aux capacités des lycéens et à leur motivation réelle pour une série particulière;

- Offrir aux élèves, grâce à la gamme des options et des enseignements de spécialité proposés, des formations répondant à leurs aptitudes, à leurs goûts personnels et à leur projet d'étude;

- Mieux traiter l'hétérogénéité du public scolaire grâce à des enseignements en module (en classes de seconde et de première), organisés dans des groupes à effectif restreint, et qui permettent des activités pédagogiques diversifiées mieux adaptées aux besoins spécifiques des élèves.

a) Les séries de la voie générale

623. Les élèves poursuivent leurs études dans trois grandes séries : économique et sociale (ES), littéraire (L) et scientifique (S). L'organisation retenue vise à offrir aux élèves de chaque série, en même temps qu'une formation générale commune, des profils d'études variés. Chaque série est structurée de la manière suivante :

i) Des enseignements constituant un socle commun de formation à tous les élèves de la même série;

ii) Des enseignements dits de spécialité offerts au choix des élèves afin de leur permettre, au sein de chaque série, de caractériser quelque peu leur formation en fonction notamment de leur projet d'étude ultérieur;

iii) Des enseignements sous forme d'options qui donnent aux élèves la possibilité d'élargir leur culture générale ou de tester leur goût et leurs aptitudes en vue du choix d'un enseignement de spécialité en terminale.

b) Les séries de la voie technologique

624. La rénovation pédagogique des lycées a aussi pour but de faire de la voie technologique un véritable parcours de réussite. Elle offre au choix des élèves, à l'issue de la classe de seconde, un nombre de formations suffisamment diversifiées donnant accès, après le baccalauréat, à des études supérieures technologiques ou professionnelles.

625. Les diplômés du brevet d'enseignement professionnel peuvent poursuivre leurs études dans la voie technologique, après une mise à niveau dans les classes de "première d'adaptation".

c) Le baccalauréat

626. Ce diplôme continue d'être à la fois la sanction des études secondaires, le premier grade universitaire et la porte d'entrée de l'enseignement supérieur.

627. L'objectif central est de donner une identité plus forte et une dignité égale à toutes les séries, afin qu'elles correspondent mieux aux goûts et aux talents des élèves.

2. La voie professionnelle

a) Le développement de l'apprentissage dans les lycées

628. Si les formations initiales sous statut scolaire demeurent la mission principale de la voie professionnelle des lycées, le Ministère de l'éducation nationale a souhaité que ses établissements s'ouvrent plus largement à l'apprentissage. La loi quinquennale sur le travail, l'emploi et la formation professionnelle du 20 décembre 1993 permet l'ouverture de sections d'apprentissage

ou d'unités de formation par apprentissage dans tous les lycées, en partenariat étroit avec le monde économique et avec l'accord et le concours de la région.

b) La création et l'actualisation des diplômes professionnels

629. Afin de rester en phase avec l'évolution des métiers, les diplômes professionnels sont régulièrement actualisés en accord avec les milieux professionnels.

c) L'accroissement de la mission de validation de l'éducation nationale

630. Le nouveau contexte législatif exige de répondre à une demande accrue et diversifiée de validation. Cette demande provient à la fois des jeunes bénéficiaires de formations, qui jusque-là quittaient le système éducatif sans obtenir de diplôme, et des adultes qui demandent à bénéficier de la validation de leurs acquis professionnels.

631. Les nouvelles dispositions ont pour principaux objectifs :

i) De permettre aux jeunes des réorientations vers une filière professionnelle - sans pour autant qu'il leur soit nécessaire de suivre l'ensemble du cursus - grâce à l'aménagement des conditions d'accès aux formations;

ii) De prendre en compte l'ensemble des publics scolaires, apprentis et adultes, par une diversité des modalités de délivrance des diplômes;

iii) De satisfaire aux exigences de prise en compte des acquis professionnels pour la délivrance partielle de diplômes.

632. Cette demande a imposé une organisation de la délivrance des diplômes professionnels adaptée à l'individualisation des parcours de formation. La procédure nouvelle de délivrance de diplômes permet désormais de valider les compétences et les savoirs issus de l'expérience professionnelle à égalité avec ceux issus de la formation scolaire.

C. Gratuité de l'enseignement secondaire

633. Depuis 1930, la scolarisation des élèves du premier cycle du second degré est gratuite dans les établissements d'enseignement public. La gratuité est assurée par la mise à la disposition des élèves du matériel pédagogique collectif; seules les fournitures à usage individuel restent à la charge des familles.

634. Cependant, depuis 1975, le Gouvernement, dans le cadre de la réforme du système éducatif, a décidé d'étendre son aide financière en mettant à la disposition des élèves, sous forme d'un prêt gratuit, les manuels scolaires, à l'exclusion des autres fournitures (cahiers, crayons, papier). La constitution des collections pour tous les collèges s'est achevée en fin d'année scolaire 1980-1981. A partir de 1981, une dotation globale de crédits a été allouée à chaque établissement, afin d'assurer la maintenance et le renouvellement des collections acquises au fil des dernières années.

IV. LE DROIT À L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

635. Le niveau d'accès à l'enseignement supérieur est le baccalauréat, qui marque l'achèvement des études du second degré. Il existe en France deux types d'enseignement supérieur :

a) L'enseignement assuré par les grandes écoles. L'accès se fait par concours, généralement après une ou deux années préparatoires pouvant s'effectuer dans les lycées; il s'agit d'un système à capacité d'accueil contrôlée, qui concerne les écoles d'ingénieurs, les écoles supérieures de commerce, les écoles normales supérieures, les écoles militaires, etc.;

b) L'enseignement assuré par les universités, ouvertes à tous les titulaires du baccalauréat ou d'un titre équivalent. Les étudiants accèdent à des formations très diversifiées, de difficulté croissante, où l'orientation s'effectue progressivement au cours de trois cycles successifs :

i) Le premier cycle est un cycle de formation fondamentale et d'orientation. D'une durée de deux ans, les formations de premier degré conduisent à l'obtention du diplôme d'études universitaires générales (DEUG);

ii) Le deuxième cycle est un cycle d'approfondissement, de formation générale, scientifique et technique préparant à l'exercice de responsabilités professionnelles, d'une durée d'un à deux ans, sanctionné par la licence (bac + 3) et la maîtrise (bac + 4);

iii) Le troisième cycle conduit soit à la recherche (diplôme d'études approfondies, doctorat), soit à une plus grande spécialisation (diplôme d'enseignement supérieur spécialisé). Il vient d'être complété par la création du diplôme de recherche technologique, destiné à proposer une formation à l'innovation technologique.

636. Cependant, une sélection a été introduite dans certaines formations universitaires : instituts universitaires de technologie, instituts d'études politiques, maîtrises de sciences et techniques et maîtrises de sciences de gestion. C'est aussi le cas de la médecine, pour laquelle des arrêtés ministériels fixent chaque année le nombre des postes hospitaliers pouvant accueillir les étudiants à partir de la quatrième année, ce qui permet de déterminer le nombre de ceux qui seront sélectionnés en fin de première année.

A. Les premier et deuxième cycles universitaires

637. Le problème majeur est le pourcentage trop élevé d'échecs et d'abandons à ce niveau d'études. Il convient, tout en réaffirmant le refus de la sélection à l'entrée de l'université et en garantissant le caractère national des diplômes, de favoriser une réussite accrue et plus rapide.

638. Les universités ont déjà mis en œuvre plusieurs types d'actions dans le cadre de la rénovation des enseignements conduite depuis trois ans :

a) Le développement de l'information concernant les débouchés professionnels et les études envisagées;

b) La mise en place d'un système d'unités d'enseignement semestrielles favorisant les passerelles ainsi que les possibilités de reprises d'études;

c) L'organisation du premier semestre de la première année de DEUG permettant une réorientation plus facile (unité d'enseignement "découverte");

d) L'initiation aux nouvelles technologies de l'information et de la communication;

e) La possibilité nouvelle, accordée aux étudiants qui ont épuisé leurs droits d'inscription en DEUG, de bénéficier à nouveau de ces droits après une interruption d'études;

f) L'instauration d'un système de tutorat contribuant à un encadrement plus individualisé des étudiants (facilitant leur insertion à l'université et leur offrant un soutien méthodologique);

g) Le développement d'un enseignement de langues étrangères.

639. Parallèlement à la rénovation du premier cycle, une réorganisation du deuxième cycle a été engagée depuis trois ans, afin d'assurer une meilleure lisibilité et une plus grande cohérence des diplômes à l'échelon national et international, et de renforcer la capacité d'initiative et l'autonomie pédagogique des établissements.

640. L'organisation semestrielle des enseignements devrait favoriser la mise en place progressive d'un semestre d'études en Europe, qui serait proposé en fin de cycle.

B. Les formations technologiques

641. Les filières actuelles sont les suivantes :

a) Les instituts universitaires de technologie dispensent un enseignement à finalité professionnelle d'une durée de deux ans, sanctionné par le diplôme universitaire de technologie, qui permet d'accéder directement à la vie active dans les secteurs secondaire et tertiaire. Les études peuvent être poursuivies à l'université ou en école, et conduisent au diplôme national de technologie spécialisé;

b) Les sections de techniciens supérieurs, implantées dans les lycées, conduisent en 2 ans au brevet de technicien supérieur et se différencient par une spécialisation plus poussée, bien adaptée à des fonctions précises. L'accès s'effectue après étude du dossier;

c) Les formations courtes universitaires, sanctionnées par le diplôme d'études universitaires scientifiques et techniques, préparent également à l'entrée directe dans la vie professionnelle.

642. Les formations technologiques et professionnalisées assurées par les universités sont actuellement nombreuses et diversifiées : licences et maîtrises technologiques, maîtrises des sciences et techniques, licences et maîtrises de sciences de gestion, maîtrise d'informatique appliquée à la gestion, auxquelles se sont ajoutés des instituts universitaires professionnalisés, créés récemment afin de renforcer la professionnalisation de l'université, l'objectif étant de construire une grande filière technologique.

C. Les effectifs

643. En 1998-1999, les étudiants sont au nombre de 2,1 millions. Des mesures ont par ailleurs été prises pour faciliter l'accès à l'enseignement supérieur des bacheliers techniciens des classes préparatoires aux grandes écoles et des étudiants qui occupent un emploi.

644. L'université regroupe environ 62 % des effectifs, proportion comparable à celle observée il y a cinq ans. Les classes supérieures de lycée (sections de techniciens supérieurs et classes préparatoires aux grandes écoles) comptent 318 000 étudiants, mais cette progression reste très inégale.

645. En France, l'université permet à une large majorité de bacheliers d'accéder à l'enseignement supérieur. Après cinq années de forte croissance, on constate aujourd'hui un ralentissement des inscriptions universitaires résultant pour l'essentiel de la baisse des premières inscriptions en première année de premier cycle, liée à celle du nombre de bacheliers généraux.

646. La progression des effectifs d'étudiants, au cours des dernières années, s'est accompagnée d'une légère démocratisation de l'université, la part des étudiants d'origine modeste augmentant lentement dans chaque cycle.

V. DÉVELOPPEMENT D'UN RÉSEAU SCOLAIRE

647. Les renseignements statistiques suivants s'appliquent à l'année scolaire 1995-1996 :

Nombre d'écoles maternelles	:	18 868;
Nombre de classes maternelles	:	70 787;
Nombre d'écoles élémentaires	:	41 109;
Nombre de classes élémentaires	:	203 323;
Nombre de collèges	:	6 883;
Nombre de lycées	:	2 697;
Nombre de lycées professionnels	:	1 867.

VI. LES DÉPENSES D'ÉDUCATION

648. En 1998, la "dépense intérieure d’éducation", qui constitue l’effort consenti par la collectivité nationale pour le fonctionnement et le développement du système éducatif en France, s’élevait à 607 milliards de francs et représentait alors 7,2 % du PIB. Vingt-sept pour cent de cette dépense a été consacrée à l’enseignement du premier degré, 44 % à l’enseignement du second degré et 17 % à l’enseignement supérieur. L’État a contribué à son financement à hauteur de 65 %, et les collectivités locales à concurrence de 20 %.

VII. LE SYSTÈME DE BOURSES

649. Une aide est accordée aux familles en fonction de leur situation financière, afin que tous les enfants aient accès à l'instruction. Des bourses nationales, départementales ou communales peuvent être accordées aux élèves de l'enseignement secondaire. Des bourses d'enseignement supérieur peuvent être attribuées aux étudiants.

A. Bourses départementales et communales

650. Les textes fondamentaux, en matière de bourses départementales, sont la loi du 10 août 1871 sur l'organisation départementale et le décret du 19 janvier 1881 sur les concessions de bourses dans les lycées et collèges. Les bourses départementales sont attribuées par les conseils généraux des départements aux élèves de sixième pour toute la durée du cycle secondaire. Avant de statuer, les conseils généraux doivent recevoir un avis motivé des chefs d'établissement si aucune procédure de concours ou d'examen n'a été établie.

651. Les textes fondamentaux en matière de bourses communales sont le décret du 19 janvier 1881 sur les concessions de bourses dans les lycées et collèges, et le décret du 16 février 1903 sur les bourses de la ville de Paris. Les boursiers des communes sont nommés par les conseils municipaux avec approbation des préfets.

652. La situation de famille des candidats aux bourses départementales et communales doit justifier l'aide des collectivités publiques et ils doivent faire preuve d’aptitudes scolaires suffisantes. Les bourses sont attribuées pour l'enseignement public et privé.

B. Bourses nationales

653. Depuis le 1er septembre 1994, la gestion des bourses de collège est transférée au Ministère de l'emploi et de la solidarité qui gère l'aide à la scolarité.

654. Le Fonds social collégien a été créé dans le cadre du nouveau contrat pour l'école et mis en place, depuis la rentrée de septembre 1995, dans les établissements publics, puis dans les établissements privés sous contrat d'association. Ce Fonds est destiné à faire face aux situations difficiles que peuvent connaître certains élèves ou leur famille pour assumer les dépenses de scolarité ou de vie scolaire. Au niveau national, les crédits du Fonds social collégien sont répartis entre les académies en fonction de l'effectif des élèves pondéré par un ensemble de critères sociaux. Les crédits affectés au Fonds social collégien ont été portés de 100 millions de francs en 1995 à 150 millions de francs en 1996. Pour 1997, la dotation budgétaire est de 180 millions de francs.

C. Bourses d'enseignement supérieur

655. L'enseignement supérieur public est gratuit. Toutefois, des droits d'inscription sont perçus chaque année. Les exonérations sont nombreuses; de plus le Gouvernement français octroie des bourses aux étudiants français aussi bien qu'aux étrangers.

1. Les bourses d'enseignement supérieur sur critères sociaux destinées aux étudiants de premier et deuxième cycles universitaires

656. Ces aides sont accordées par les recteurs d'académie, en fonction des ressources et des charges de la famille appréciées au regard d'un barème national établi chaque année.

a) Les critères d'attribution des bourses sur critères sociaux

i) Âge : les candidats doivent, en principe, être âgés de moins de 26 ans pour une première attribution;

ii) Nationalité : il faut être Français, mais le droit à bourse est également ouvert aux étudiants étrangers suivants: Andorrans; ressortissants ou enfants de ressortissants d'un État membre de l'Union européenne dont l'un des parents a travaillé en France. L'étudiant doit en outre résider en France;

iii) Scolarité : il faut être en possession du baccalauréat ou d'un titre admis en dispense ou en équivalence pour l'inscription en université et avoir satisfait aux conditions exigées pour l'admission en section de techniciens supérieurs ou en classe préparatoire aux grandes écoles;

iv) Passage dans l'année supérieure d'études : les étudiants qui ne progressent pas dans leur scolarité ne peuvent continuer à bénéficier d'une bourse.

b) Les ressources et charges prises en compte

657. Ce sont les ressources des parents qui sont retenues, même si l'étudiant est majeur. En effet, la famille est tenue d'assurer l'entretien de ses enfants tant que ceux-ci ne peuvent subvenir à leurs propres besoins. Des dérogations sont toutefois prévues dans les cas suivants :

i) Étudiant marié dont le conjoint assure l'indépendance financière du couple;

ii) Étudiant ayant la charge d'un ou plusieurs enfants;

iii) Étudiant ayant rompu tout lien avec ses parents à la suite de leur divorce ou de leur séparation;

iv) Étudiant orphelin de père et de mère;

v) Étudiant majeur de 18 à 21 ans, bénéficiaire des prestations de l'Aide sociale à l'enfance;

vi) Étudiant détenu, placé sous le régime de la semi-liberté.

658. Dans ces situations, les ressources et charges de l'étudiant ou de son conjoint sont retenues, sous réserve de l'établissement d'une déclaration fiscale distincte de celle des parents.

c) Les aides individualisées exceptionnelles

659. Dans la limite des crédits prévus à cet effet, le recteur a la possibilité d'accorder une aide individualisée exceptionnelle, qui permet à des étudiants redoublants ou en situation de réorientation de continuer à bénéficier d'une aide financière.

d) Les compléments de bourse

660. Enfin dans certains cas, les étudiants boursiers peuvent bénéficier d'un complément de bourse. Ainsi, les étudiants retardant le début de leurs études supérieures ou les interrompant sur un succès pour accomplir leur service national peuvent, s'ils reprennent leurs études l'année qui suit leur libération, bénéficier d'un complément de bourse.

2. Les bourses sur critères universitaires destinées aux étudiants de troisième cycle

661. Ces bourses sont accordées en fonction de critères universitaires et sociaux.
Quatre catégories de bourses sur critères universitaires existent : les bourses de diplôme d'études approfondies, les bourses de diplôme d'études supérieures spécialisées, les bourses d'agrégation et les bourses de service public (accordées pour la préparation de certains concours externes de recrutement de l'administration).

3. Les prêts d'honneur

662. Le système des prêts d'honneur représente une forme d'aide directe non négligeable pour les étudiants. Ainsi, en 1995-1996, 2 788 prêts ont été accordés. Ce prêt est exempt d'intérêt et remboursable au plus tard dix ans après la fin des études pour lesquelles il a été consenti.

4. Les aides aux étudiants partant à l'étranger

a) Études dans les pays du Conseil de l'Europe

663. Pour suivre des études supérieures dans un des pays membres du Conseil de l'Europe, les étudiants français peuvent bénéficier d'une bourse sur critères sociaux dans les mêmes conditions qu'en France. Des bourses et allocations de recherche destinées à des étudiants d'un niveau minimum bac+5 et à des chercheurs français se rendant à l'étranger sont également attribuées par le Ministère des affaires étrangères.

b) Bourse de stage

664. Pour accomplir un stage individuel obligatoire à l'étranger, intégré dans le cursus universitaire, les étudiants peuvent obtenir des bourses de voyage. Au cours de l'année 1997-1998, 640 étudiants ont bénéficié d'une bourse de stage.

5. Les aides au logement

665. Six étudiants sur dix ont un logement distinct du domicile parental. La proportion est plus élevée chez les étudiants les plus âgés, en liaison avec le processus d'émancipation de la tutelle familiale; mais elle est déjà très forte parmi les étudiants de moins de 20 ans, la moitié réside en effet en cours d'année hors du domicile familial.

666. Un étudiant ayant une charge de logement peut recevoir l'allocation de logement à caractère social ou l'aide personnalisée au logement pour les logements conventionnés. Le montant en est déterminé en fonction des ressources de l'étudiant, de la qualité du logement, du montant du loyer.

6. Les aides au transport

667. Le Gouvernement français accorde des compléments de bourse aux étudiants originaires de Corse qui poursuivent leurs études dans une autre académie, aux étudiants dont la famille réside en Guyane et qui poursuivent leurs études en Guadeloupe ou en Martinique, et inversement aux étudiants dont la famille réside en Guadeloupe ou Martinique et qui poursuivent leurs études en Guyane.

668. Le Gouvernement prend également en charge les frais de transport engagés par les étudiants handicapés, domiciliés en Ile-de-France, entre leur domicile et leur lieu d'études, sans limitation d'âge, de distance ou du nombre de trajets. Les collectivités territoriales accordent des réductions tarifaires aux étudiants sur les transports en commun.

VIII. LE DROIT DE CHOISIR L'ÉTABLISSEMENT SCOLAIRE

A. Le principe de la liberté de l'enseignement

669. La Constitution du 4 octobre 1958 fait référence au préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, qui dispose que "l'organisation de l'enseignement public, gratuit et laïque, à tous les degrés, est un devoir de l'État". L'obligation qui s'impose à l'État d'organiser un service public de l'enseignement n'est assortie d'aucun monopole : l'enseignement peut donc être donné, en dehors des écoles publiques, dans des établissements privés, ou même dans la famille. Cette liberté de l'enseignement a été affirmée et réglementée par les lois scolaires de la seconde moitié du XIXe siècle :

a) Loi du 15 mars 1850, dite "loi Falloux", en ce qui concerne l'enseignement du second degré;

b) Loi du 12 juillet 1875 pour ce qui est de l'enseignement supérieur;

c) Lois des 16 juillet 1881, 28 mars 1882 et 30 octobre 1886, en ce qui concerne l'enseignement du premier degré;

d) Loi du 25 juillet 1919, dite "loi Astier", qui constitue la charte de l'enseignement technique.

670. L'État octroie une aide financière à l'enseignement privé. Les modalités de cette aide sont fixées par la loi du 31 décembre 1959 sur les rapports entre l'État et les établissements d'enseignement privé, modifiée et complétée par les lois du 1er juin 1971 et du 25 novembre 1977. La loi de 1959, dite "loi Debré", a donné aux établissements la possibilité de souscrire avec l'État soit un contrat d'association, soit un contrat simple. Le contrat d'association met à la charge de l'État les salaires des enseignants, selon les normes de qualification et d'encadrement en vigueur dans l'enseignement public, ainsi qu'une subvention de

fonctionnement pour les seuls frais d'externat - le "forfait". Dans le contrat simple sont à la charge de l'État les seuls traitements des enseignants ainsi que les charges afférentes.

671. La loi de 1971, dite "loi Pompidou", a pérennisé le contrat simple qui avait été proposé à titre d'essai par la loi Debré. Elle a rendu le contrat d'association obligatoire pour tous les établissements secondaires depuis 1980.

672. La situation des écoles sous contrat a encore été améliorée par la loi du 25 novembre 1977, dite "loi Guermeur", qui étend aux enseignants de ces écoles les avantages de carrière des personnels titulaires de l'Éducation nationale et leur attribue en outre des moyens financiers équivalents pour la formation initiale et permanente.

B. La liberté de culte dans l'enseignement

673. L'enseignement dispensé dans les établissements publics obéit aux principes de laïcité et de neutralité politique, idéologique et religieuse. Cependant, les parents qui le souhaitent peuvent faire donner à leurs enfants l'éducation religieuse de leur choix. En effet, la loi du 31 décembre 1959 sur les rapports entre l'État et les établissements d'enseignement privé précise que l'État "prend toutes dispositions utiles pour assurer aux élèves de l'enseignement public la liberté des cultes et de l'instruction religieuse".

IX. LA JOUISSANCE EFFECTIVE DU DROIT À L'ÉDUCATION

A. L'espérance de scolarisation

674. L'espérance de scolarisation que peut avoir un élève entrant en maternelle atteint 19 ans en 1995-1996 contre 16,7 ans en 1982-1983. Pendant cette période, la durée des études a connu un allongement régulier. À démographie stable, cette poussée de scolarisation aurait entraîné le maintien en formation de 1,8 million d'élèves supplémentaires, mais les nouvelles générations comptant moins d'enfants que leurs aînées, la progression réelle des effectifs est deux fois moindre, avec 850 000 élèves et étudiants de plus, de 1982 à 1995.

675. Les progrès réalisés depuis 1982 l'ont été au-delà de 16 ans, et traduisent une élévation sensible des niveaux atteints par les élèves. De nombreux jeunes se présentent maintenant au baccalauréat, puis accèdent à l'enseignement supérieur. Ce sont maintenant les taux de scolarisation des jeunes de 20 à 22 ans qui progressent le plus.

B. La scolarisation de 2 à 5 ans

676. Le système éducatif français se distingue également par un effort massif de scolarisation avant l'âge de 6 ans. Dans les faits, la scolarisation est devenue totale à 5 ans vers 1970 et à 4 ans vers 1980. Les années 90 voient l'accueil des enfants de 3 ans se généraliser. Le taux de scolarisation à 3 ans est maintenant partout proche de 100 %.

677. Ces dernières années, les écarts entre les départements de métropole sont presque exclusivement dus aux fortes différences de scolarisation à 2 ans. Les raisons de telles différences sont en partie historique : la scolarisation à 2 ans est plus forte dans les régions où le secteur privé est traditionnellement mieux implanté, comme en Bretagne et dans le sud du Massif

central. La concurrence entre les secteurs public et privé suscite une offre importante et les parents peuvent aisément trouver une place pour leurs enfants.

C. La scolarisation dans le second degré et l'accès au baccalauréat

678. À la suite d'une forte poussée de scolarisation portant un nombre croissant d'élèves en second cycle, le taux d'accès au niveau du baccalauréat a plus que doublé. Après une "pointe" conjoncturelle à la rentrée 1994, liée à une brusque augmentation des passages de première à terminale, ce taux s'établit à 68 % à la rentrée 1995 et reste, depuis, stable.

679. Les disparités géographiques d'accès au baccalauréat se réduisent. En 1975, les académies d'Amiens, Reims et Rouen formaient le groupe de taux d'accès le plus faible, voisin de 23 %. En 20 ans, elles enregistrent une progression proche de 40 points. Dans le même temps, la hausse observée dans le groupe d'académies initialement en tête (Nice, Corse, Ile-de-France et Toulouse) apparaît bien plus faible, de l'ordre de 24 points : le taux d'accès passe de 39 % à 63 %.

D. La scolarisation des filles

680. Les filles devancent légèrement les garçons parmi les lycéens, comme en milieu étudiant. Elles sont depuis plus de 20 ans majoritaires parmi les bacheliers - 54 % des lauréats de la session 1995 sont des filles (près de 57 % en enseignement général et un peu plus de 50 % dans les enseignements technologiques et professionnels).

681. Malgré cet avantage, les filles ne s'engagent pas toujours dans les filières considérées comme les plus attractives ou promettant la meilleure insertion professionnelle. En enseignement général, leur présence en lettres reste écrasante en 1995 (plus de 80 % des lauréats de série L sont des filles). Largement majoritaires en baccalauréat économique et social (62 %), elles sont en revanche toujours assez nettement minoritaires en série scientifique (41,5 %).

E. L'intégration scolaire et sociale des enfants et des adolescents handicapés

682. L'accueil des enfants et des adolescents handicapés répond à une exigence exprimée de plus en plus fortement. La priorité en a été affirmée par la loi d'orientation du 30 juin 1975 en faveur des personnes handicapées, confirmée et renforcée par la loi du 10 juillet 1989 d'orientation sur l'éducation. Les principes et les modalités de la politique d'intégration scolaire qui en découle ont été précisés dans les circulaires du 17 mai 1995. Ces circulaires indiquent les modalités qu'il convient de mettre en œuvre pour que les établissements scolaires ordinaires soient en mesure d'accueillir, dans les meilleures conditions possibles, les enfants et adolescents souffrant d'un handicap. En particulier, la mise en place dans les collèges des unités pédagogiques d'intégration, conçues pour favoriser la poursuite d'une scolarité pour les enfants souffrant d'un handicap mental, doit se réaliser en partenariat avec les établissements spécialisés. Ceux-ci participent à l'essor de ces actions d'intégration, grâce à la création de ces services de soins et d'accompagnement. Les dispositions prises pour l'accueil des élèves handicapés ou atteints de maladies graves au collège s'appliquent de la même manière aux élèves de lycées. S'y ajoutent des conditions particulières pour la présentation de l'examen du baccalauréat qui clôt le cycle terminal de formation secondaire.

683. Ces dispositions relèvent de deux natures :

1. Dispositions réglementaires

a) Tiers temps supplémentaire accordé pour la présentation des épreuves;

b) Possibilité donnée aux candidats, en cas d'échec à une session de l'examen, de conserver pour la session suivante les notes obtenues à certaines épreuves, et cela pour cinq sessions consécutives.

2. Dispositions organisationnelles

a) Aménagement particulier des salles;

b) Utilisation possible des machines à écrire ou des micro-ordinateurs;

c) Sujets et compositions en écriture braille;

d) Méthodes de communication propres aux handicapés auditifs accompagnés, dans les jurys, de professeurs spécialisés et de traducteurs.

684. L'intégration scolaire des enfants et des adolescents est d'une importance capitale dans le processus d'intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées. Le taux de scolarisation en enseignement adapté est maximal à 13-15 ans : il atteint 4,5 % en 1995-1996 contre 4,7 % en 1994-1995. Après une nette augmentation en 1994, ce taux retrouve donc le mouvement antérieur de baisse, lente et régulière. Les situations régionales restent les mêmes, avec persistance de fortes disparités : moins de 3 % des jeunes suivent un enseignement adapté à Paris et en Ardèche, plus de 7 % dans la Somme, la Haute-Marne et les Pyrénées-Orientales. De tels écarts proviennent des besoins propres à la population scolaire des départements et du réseau d'implantation des établissements spécialisés et adaptés, dont beaucoup ont été créés au cours des années 70.

685. En 1995-1996, 85 000 élèves étaient scolarisés dans les établissements médicaux, médico-éducatifs et socio-éducatifs relevant du Ministère des affaires sociales et environ 170 000 dans ceux de l'Éducation nationale.

F. La scolarité des élèves étrangers

686. La proportion d'élèves de nationalité étrangère, recensés dans les établissements du second degré, reflète l'implantation de cette population sur le territoire français, son évolution démographique, mais aussi ses particularités de scolarisation.

687. Sur l'ensemble du second degré, la proportion d'élèves de nationalité étrangère a progressé au cours des années 80, signe de l'allongement de leur scolarité. Depuis 1992, leur part est en diminution, passant de 7,3 % à 6,4 % en 1995 en France métropolitaine; ce mouvement de baisse se vérifie notamment en collège (de 7,7 % à 6,6 %), signe du recul du nombre des étrangers dans la population en âge d'être scolarisée.

688. La proportion d'étrangers varie sensiblement selon le cycle de scolarisation. On constate ainsi une concentration particulière au sein de l'enseignement adapté, notamment en Ile-de-France (44,3 % à Paris) et dans le sud-est de la France.

689. On observe, de même, une proportion d'élèves étrangers presque deux fois plus forte en second cycle professionnel (8,4 %) qu'en second cycle général et technologique (4,6 %). Cette concentration relative en enseignement professionnel se manifeste de manière comparable dans les différentes académies.

G. L'enseignement des langues et cultures régionales

690. Les principes et le dispositif de l'enseignement des langues et cultures régionales, depuis l'école maternelle jusqu'au lycée, dans les régions où elles sont en usage ont été réaffirmés par la circulaire du 7 avril 1995. Afin d'assurer la cohérence de cet enseignement et d'adapter les propositions d'enseignement de langues régionales aux demandes exprimées par les familles, cette circulaire invite à mettre en œuvre des plans pluriannuels et des réseaux académiques en concertation avec les collectivités territoriales.

691. À l'école primaire, cet enseignement peut prendre la forme d'un enseignement d'initiation ou d'un enseignement bilingue.

692. Fondée sur le volontariat des familles et des élèves, la demande d'enseignement en langue régionale est en augmentation : l'accent a ainsi été mis sur le développement de l'offre en matière de formation des enseignants.

693. Dans cette perspective, la circulaire du 7 avril 1995 a actualisé et précisé la réglementation relative aux modalités de cet enseignement. Au plan organisationnel, les collectivités locales sont associées par les recteurs à la mise en œuvre d'une politique menée en faveur des langues régionales.

694. Les sept langues enseignées sont, par ordre décroissant d'effectifs d'élèves : l'occitan, le corse, le catalan, le breton, le créole, le basque et le gallo. En 1994-1995, environ 113 000 élèves ont suivi un enseignement de langue régionale dont la majorité en initiation, soit une progression de 9 % par rapport à 1993-1994.

H. L'égalité d'accès à l'enseignement

695. La loi du 10 juillet 1989, modifiée par la loi du 4 août 1994, stipule que le service public de l'éducation contribue à l'égalité des chances. Il est affirmé que le droit à l'éducation est garanti à chacun, afin de lui permettre de développer sa personnalité, d'élever son niveau de formation initiale et continue, de s'insérer dans la vie sociale et professionnelle, d'exercer sa citoyenneté. Dans le respect des principes fondamentaux d'égalité, de liberté et de laïcité, l'État garantit l'exercice de ce droit à tous les enfants et les jeunes qui vivent sur le territoire national, quelle que soit leur origine sociale, culturelle ou géographique. L'école ne peut abolir seule les inégalités qui marquent les conditions de vie des enfants et des jeunes, mais elle doit contribuer à l'égalité des chances. Elle permet à tous d'acquérir un niveau de qualification reconnu, grâce auquel ils pourront exprimer leurs capacités et entrer dans la vie active.

696. Par conséquent, il convient de lutter contre l'exclusion scolaire, de réduire les inégalités d'origine géographique, notamment entre les départements et territoires d'outre-mer et la métropole, de favoriser les actions médico-sociales et l'éducation pour la santé ainsi que l'intégration scolaire et sociale des enfants et des adolescents handicapés.

697. La lutte contre l'illettrisme constitue une priorité nationale qui doit en particulier être prise en compte par l'Éducation nationale, dont les moyens sont mobilisés en conséquence pour toucher les personnes les plus exclues, enfants, jeunes ou adultes. Le développement du soutien et de l'accompagnement scolaires est prévu. Les actions de lutte contre l'illettrisme sont également prises en compte dans la formation professionnelle continue.

698. De nombreuses associations (ATD quart monde, par exemple) ont pour mission de mettre en place des actions d'alphabétisation. Dans les quartiers concernés, ces structures font alors appel aux enseignants des écoles, qui interviennent en dehors du temps scolaire notamment pour l'accompagnement scolaire (études surveillées) et l'alphabétisation des mères de famille. Ces actions sont financées en grande partie par les municipalités.

Article 15

I. DROIT DE PARTICIPER À LA VIE CULTURELLE

699. Le droit d'opinion, celui de la libre communication des pensées et des opinions, le droit au repos et aux loisirs, l'égalité d'accès de l'enfant et de l'adulte à la culture sont des principes constitutionnels reconnus en France. Ces principes constituent le cadre de l'action culturelle de l'État.

700. Aux termes du décret du 10 mai 1982, le Ministère de la culture, responsable administratif du développement de la vie culturelle française, a pour sa part redéfini comme suit sa mission :

> "Permettre à tous les Français de cultiver leur capacité d'inventer et de créer, d'exprimer librement leurs talents et de recevoir la formation artistique de leur choix; préserver le patrimoine culturel national, régional ou des divers groupes sociaux pour le profit commun de la collectivité tout entière; favoriser la création des œuvres d'art et de l'esprit et leur donner la plus vaste audience; contribuer au rayonnement de la culture et de l'art français dans le libre dialogue des cultures du monde."

701. Les collectivités territoriales concourent largement à l'expression de la vie culturelle. La loi sur la décentralisation offre, à cet égard, les conditions d'un pouvoir culturel local plus étendu et plus affirmé.

702. Les différentes politiques menées traditionnellement par le Ministère de la culture seront décrites ci-dessous. Il convient simplement de rappeler que l'État partage les moyens financiers dont il dispose entre les grandes institutions nationales, les collectivités locales, les associations et intervenants culturels divers. Ainsi se trouve constitué un vaste réseau d'organismes culturels agissant dans le domaine de la diffusion, de la création, de la conservation et de la formation culturelle et artistique.

703. Le droit à l'égalité des chances par l'éducation et la culture n'est pas oublié par la loi contre les exclusions : l'égal accès de tous, tout au long de la vie, à la culture, à la pratique sportive, aux vacances et aux loisirs constitue un objectif national. Il permet de garantir l'exercice effectif de la citoyenneté. L'article 140 de la loi d'orientation contre les exclusions donne une existence légale aux programmes d'action concertés pour l'accès aux pratiques artistiques et culturelles décrits, dans le programme de prévention et de lutte contre l'exclusion du Gouvernement. Les directions régionales d'action culturelle doivent jouer un rôle d'impulsion pour privilégier les actions suivantes : l'éducation et les apprentissages culturels en lien avec les établissements scolaires, l'apprentissage de la lecture et de l'écriture en lien avec les bibliothèques, l'accès aux structures de diffusion, de création ou de formation artistique et culturelle, la valorisation et le soutien des pratiques en amateur, en lien avec les professionnels de la culture, la participation des habitants aux projets de requalification architecturale des espaces publics.

704. Les tarifs des services publics qui proposent des activités sportives, culturelles ou de loisirs peuvent être modulés en fonction des revenus des usagers.

705. Par ailleurs, au cours de ces dernières années, pour renforcer la démocratie culturelle, l'accent a été mis sur le droit à la différence. Des priorités en découlent :

a) Faire bénéficier des efforts publics les populations restées en marge des pratiques culturelles dominantes. Ce sont notamment les jeunes, de plus en plus attachés à des expressions culturelles qui leur sont propres, les personnes âgées, les handicapés dont les problèmes matériels modifient l'approche de la culture et, d'une manière générale enfin, les groupes attachés soit à des cultures régionales, soit à des formes populaires de l'expression culturelle et artistique;

b) Jeter les bases d'une nouvelle géographie de la culture, en corrigeant au moyen d'interventions multiples et diversifiées les déséquilibres existant entre la capitale et la province, les zones urbaines et le milieu rural;

c) Agir sur des terrains nouveaux de la vie sociale jusqu'à présent peu concernés par la vie culturelle (hôpitaux, lieux d'enfermement);

d) Renforcer l'aide à la création sous toutes ses formes, en apportant aux créateurs des conditions matérielles et financières adaptées aux besoins de notre temps.

II. LE FINANCEMENT DE LA CULTURE

706. De nouveaux moyens financiers très importants, dégagés depuis 1982 à la suite de l'accroissement du budget du ministère, sont le gage de la mise en œuvre des orientations nouvelles. La part du budget de la culture dans le budget de l'État est passé de 0,47 % en 1981 à 0,91 % en 1996, pour atteindre 13,6 milliards de francs. Vingt-sept pour cent de ce budget est consacré au théâtre et à la musique, 21 % aux musées, 15 % au patrimoine monumental, 11 % aux archives et livres, 9 % au développement culturel, 8 % à l'administration générale, 3 % au cinéma et à l'audiovisuel et 2 % à la recherche.

707. Au total, le financement public de la culture s'élève à 73,9 milliards de francs, dont la moitié est assurée par l'État et l'autre moitié par les collectivités locales. La participation la plus importante à ce financement au niveau de l'État provient des ministères autres que la culture,

puisqu'ils y participent à hauteur de 28 % contre 19,6 %. Quant aux collectivités locales, ce sont en majeure partie les communes qui participent à l'effort de financement public de la culture avec 40,6 %, les départements n'intervenant que pour 7,3 % dans le financement et les régions pour 2 %. Des conventions passées entre l'État et les collectivités territoriales constituent des procédures nouvelles issues de la décentralisation culturelle.

III. LA DIFFUSION DE LA CULTURE

708. La lecture publique et la diffusion du livre, vecteurs efficaces pour développer l'accès à la culture, font l'objet d'un soutien important de l'État. 1989 est la première année de la "Fureur de lire", devenue, à partir de 1994, "le Temps des livres", quinzaine de promotion de la lecture et du livre.

709. La quasi-totalité des villes de plus de 20 000 habitants possède une bibliothèque municipale. On recense, en 1995, 3 111 bibliothèques publiques réparties comme suit : 96 bibliothèques départementales de prêt et 3 015 bibliothèques municipales.

710. Le réseau de 82 bibliothèques universitaires et la bibliothèque publique d'information du Centre Georges Pompidou complètent ce dispositif en s'adressant à un public d'étudiants, d'enseignants et de chercheurs. La Bibliothèque nationale de France, riche de 12 millions de volumes, a accueilli, en 1994, 350 000 lecteurs.

711. Des chargés de mission régionaux pour le livre ont été mis en place afin de remplir une triple mission d'information, de coordination des initiatives locales et régionales, et d'animation.

712. Un effort particulier est consenti afin de toucher des groupes sociaux jusque-là négligés. C'est ainsi que le Ministère de la culture apporte une contribution financière pour le fonctionnement de bibliothèques de comités d'entreprise, d'hôpitaux et d'établissements pénitentiaires.

713. Différents organismes contribuent à la connaissance du livre et à sa diffusion. C'est ainsi que le Centre national du livre, qui a succédé en 1993 au Centre national des lettres, relayé par des centres régionaux, mène une action importante en faveur de la diffusion du livre et de la création littéraire. Cet organisme recherche le pluralisme et la diversification des bénéficiaires :

a) Aide aux auteurs par l'octroi de bourses;

b) Aide à la vie littéraire par l'organisation de manifestations à caractère littéraire, par la publication d'actes de colloques, par l'octroi de subventions aux éditeurs dans le domaine de la création poétique et théâtrale, par l'octroi de subventions à des revues;

c) Subventions aux bibliothèques pour l'achat de livres.

714. La France possède un réseau dense de services d'archives publiques, tant au niveau national (5 centres d'archives nationales, 37 établissements publics nationaux) qu'au niveau régional (20), départemental (100), communal (450) et hospitalier (8). La conservation des archives est organisée dans l'intérêt public, tant pour les besoins de la gestion et la justification des droits des personnes physiques ou morales, publiques ou privées que pour la documentation historique de la recherche.

715. En France, le patrimoine des monuments historiques est considérable. La politique menée à l'égard de ce patrimoine ne vise pas seulement à assurer sa conservation, mais à l'ouvrir au plus large public possible. Dans ce domaine, la Caisse nationale des monuments historiques et des sites joue un rôle important : publicité sous toutes ses formes en faveur des monuments, promotion de "routes culturelles", aménagement de salles d'accueil et d'information... Une journée "portes ouvertes" est organisée, chaque année, afin d'ouvrir à un public toujours plus large les richesses du patrimoine.

716. La France possède un réseau de musées extrêmement dense. Plus de 1 000 musées sont gérés par l'État, offrant des collections infiniment variées. Afin d'en favoriser la fréquentation, la politique menée vise à développer leur fonction éducative et à les intégrer dans la vie quotidienne comme lieu d'accueil et de loisirs culturels.

717. Pour les seuls musées nationaux, le nombre des entrées payantes a atteint 9,4 millions en 1997, chiffre comparable à celui de 1981; les entrées gratuites en représentent environ le tiers.

718. Par ailleurs, l'État contribue au développement de services de prêts aux écoles, d'expositions itinérantes, de musées mobiles, qui permettent de toucher un plus vaste public.

719. La création de musées exprime les préoccupations de la société. La multiplication, au cours des dernières années, des musées ethnographiques et archéologiques témoigne d'un intérêt pour la redécouverte d'un passé local, de même que l'apparition des écomusées s'inscrit dans les préoccupations concernant l'environnement. Les musées ne sauraient toutefois se limiter aux aspects du passé ou délaisser des formes d'expression jugées marginales ou mineures. C'est ainsi que de nouveaux musées touchant à l'art contemporain, à la bande dessinée, à la publicité ont été créés.

720. Des crédits décentralisés sont alloués afin d'aider les associations et les initiatives locales dans le domaine des arts plastiques. Vingt-trois conseillers artistiques régionaux sont chargés de mettre en place des actions en faveur des arts plastiques. Les choix sont assurés dans la concertation par la création de conseils d'orientation, composés d'élus, d'artistes, de critiques d'art, d'enseignants et de fonctionnaires.

721. La diffusion de l'art auprès des catégories sociales les plus variées, et notamment de celles généralement exclues de tout contact avec les œuvres d'art, est favorisée (galeries de prêts d'œuvres à des particuliers ou des collectivités; soutien à des groupes d'artistes intervenant en milieu rural, dans les hôpitaux et en liaison avec les comités d'entreprise).

722. L'État favorise la création par une politique d'achats et de commandes d'œuvres d'art.

723. La formule du 1 %, imaginée en 1936 et portant obligation de consacrer 1 % du coût de la construction à des travaux de décoration, a été étendue à tous les édifices publics construits ou subventionnés par l'État et couvrira tous les bâtiments construits pour le compte des communes, départements et régions (entre 1960 et 1978, 4 700 œuvres ont été réalisées par 1 370 artistes).

724. Les fonds régionaux d'art contemporain acquièrent des œuvres de jeunes créateurs et contribuent à sensibiliser le public à la création contemporaine.

725. Les crédits alloués au Fonds d'incitation à la création et les crédits d'encouragement aux métiers d'art ont pour but d'aider des projets originaux par des interventions extrêmement variées (attribution de bourses de recherche et d'installation, mise en œuvre d'ateliers publics de création...).

726. Des crédits sont, par ailleurs, destinés à la construction et à l'aménagement d'ateliers d'artistes.

727. Le Centre national des arts plastiques, créé en 1982, remplit quatre missions : commande publique, diffusion, formation, production (administration des manufactures d'art).

728. L'encouragement aux métiers d'art bénéficie également de l'aide de l'État, aussi bien pour les 11 écoles nationales (École nationale supérieure des beaux-arts, École nationale supérieure des arts décoratifs, Académie de France à Rome, École nationale d'art de Cergy-Pontoise, École nationale de la photographie à Arles) que pour les 44 écoles régionales et municipales d'art.

729. La France possède un réseau théâtral dense qui comprend des théâtres nationaux, des centres dramatiques nationaux, régionaux ou municipaux, des scènes nationales et de très nombreux théâtres privés. Environ 1 200 compagnies indépendantes existent sur l'ensemble du territoire. En 1994, près de 600 compagnies ont été subventionnées par le Ministère de la culture.

730. Les pouvoirs publics soutiennent l'art dramatique, art non rentable. Les aides concernent aussi bien le secteur national et subventionné que le théâtre privé (aménagements fiscaux, aide directe à l'Association pour le soutien du théâtre privé).

731. Afin d'étendre la présence du théâtre dans chacune des villes, sans oublier les campagnes, les petites agglomérations et les quartiers périphériques où existe encore un public peu touché par l'art et le développement culturel, l'État accorde des crédits à un rythme soutenu aux centres dramatiques répartis sur l'ensemble du territoire.

732. Il ne suffirait pas de diffuser le seul art français. Les pouvoirs publics favorisent l'enrichissement des cultures nationales les unes par les autres au moyen d'échanges fréquents et réciproques. Un "Théâtre de l'Europe" a été créé à Paris. Certaines actions sont menées par le Ministère de la culture (subventions de fonctionnement à la Maison des cultures du monde, à la Commission nationale pour l'UNESCO...).

733. La vie musicale est très développée. Chaque année, 50 000 spectacles de variétés et plus de 150 000 bals sont animés par 10 000 orchestres, par des associations, des sociétés, des comités de fêtes, pour la plupart bénévoles. La manifestation la plus connue est sans doute la Fête de la musique, à l'origine lancée par le Gouvernement français et aujourd'hui organisée dans de nombreux pays. On note, par ailleurs, un foisonnement de manifestations musicales un peu partout en France, notamment des festivals, qui constituent un moyen privilégié de décentralisation.

734. L'État contribue au développement de la vie musicale et à la pratique amateur des instruments de musique en accordant des subventions, notamment aux orchestres régionaux, à des associations symphoniques, à de nombreuses associations musicales, à des festivals.

735. L'État, par ses contributions financières diversifiées, ses commandes d'œuvres musicales, ses attributions de bourses, soutient la création musicale. Il soutient également financièrement l'enseignement de la musique, dispensé par les conservatoires nationaux supérieurs, les conservatoires nationaux de région et les écoles nationales de musique. Il s'attache à démocratiser le recrutement et à diversifier l'enseignement.

736. Afin de ne pas confiner l'enseignement musical dans des structures spécialisées, des actions de sensibilisation à la musique dans le cadre de l'enseignement général, aussi bien élémentaire que secondaire, sont menées conjointement entre le Ministère de la culture et le Ministère de l'éducation nationale. De grands projets d'architecture et d'urbanisme ont été achevés dans le domaine musical (Opéra Bastille, Cité de la musique) en vue de toucher un public plus nombreux et plus diversifié.

737. Dans le domaine du cinéma, les pouvoirs publics cherchent à favoriser le développement régional du cinéma et à atteindre un public plus vaste par la rénovation et la création de salles de cinéma dans les zones défavorisées. En novembre 1997, les grandes lignes de la politique de soutien au patrimoine cinématographique ont été fixées. Pour la restauration des films, les crédits sont en augmentation et des réflexions sont engagées sur les questions juridiques, économiques et techniques. Il est envisagé une diffusion plus large par le biais de la télévision.

738. Les missions de l'Agence nationale pour le développement régional du cinéma seront élargies à la diffusion des films anciens. Il est aussi prévu l'implantation d'un futur palais du cinéma. L'action de l'État dans le domaine du patrimoine cinématographique s'est manifestée par des crédits affectés à la restauration des films, qui se sont élevés à 42 millions de francs en 1997. En 1996, 169 longs métrages et 1 074 courts métrages ont été restaurés.

739. Les moyens audiovisuels jouent un rôle immense dans la vie culturelle et permettent mieux que tout autre de rendre la culture accessible à tous. Le service public de la radiodiffusion sonore et de la télévision doit donc être assuré dans le respect des principes de pluralisme et d'égalité entre les cultures, les croyances, les courants de pensée et d'opinion. Ce service public sert l'intérêt général "en répondant aux besoins contemporains en matière d'éducation, de distraction et de culture des différentes composantes de la population et en favorisant la communication sociale et notamment l'expression, la formation et l'information des communautés culturelles, sociales et professionnelles, et des familles spirituelles et philosophiques en assurant l'expression des langues régionales, en participant au dialogue entre les cultures".

740. Un Conseil supérieur de l'audiovisuel, composé de neuf membres, dont l'indépendance est garantie, est chargé notamment de veiller à l'indépendance du service public de la radiodiffusion et de la télévision, d'assurer le respect par ce même service de ses missions et de veiller au respect de la réglementation de la part de l'ensemble des services de télévision.

IV. ENSEIGNEMENT DANS LE DOMAINE CULTUREL ET ARTISTIQUE
(les chiffres indiqués datent de 1996)

A. Dans l'enseignement secondaire

741. L'enseignement dans le domaine culturel et artistique est déjà présent dans le secondaire avec la possibilité pour les lycéens de préparer un baccalauréat artistique.

Neuf mille trois cent vingt-huit élèves se sont présentés au baccalauréat d'enseignement général littérature - options artistiques et 1 742 aux baccalauréats de techniciens (musique, danse et arts plastiques).

B. Dans l'enseignement supérieur

742. Trois écoles nationales sont spécialisées dans le domaine des arts plastiques : l'École nationale supérieure des beaux-arts (534 élèves), l'École nationale supérieure des arts décoratifs (616 élèves), et l'École nationale supérieure de création industrielle (187 élèves). Des écoles nationales d'art, des écoles supérieures d'arts appliqués et métiers d'art, mais aussi les universités dispensent également un enseignement dans ce domaine.

743. Les conservatoires nationaux de musique et de danse sont très développés sur tout le territoire national. Les conservatoires de Paris et de Lyon regroupent respectivement 1 358 et 442 élèves; 31 conservatoires de région ont 47 262 élèves, dont 92 % étudient la musique et 8 % pratiquent la danse. Quatre-vingt onze mille quatre cent cinquante-huit élèves sont inscrits dans des écoles nationales de musique et de danse et 127 374 dans des écoles de musique et de danse agréées.

744. L'enseignement en art dramatique est aussi assuré grâce au Conservatoire national supérieur d'art dramatique, à l'École du Théâtre national de Strasbourg et par des cours d'art dramatique des conservatoires et des écoles nationales de musique.

745. Dans l'audiovisuel, l'enseignement est assuré par l'Institut de formation aux métiers de l'image et du son (116 élèves) et par l'École supérieure nationale Louis Lumière (163 élèves).

746. Dans le domaine du patrimoine, six écoles existent et regroupent 2 351 élèves. Il s'agit de l'École du Louvre (1 885 élèves), de l'École du patrimoine (87 élèves), de l'Institut français de restauration des œuvres d'art (47 élèves), de l'École des chartes (176 élèves) et de l'École nationale supérieure des sciences de l'information et des bibliothèques (ENSSIB) (156 élèves).

V. DROIT DE BÉNÉFICIER DU PROGRÈS SCIENTIFIQUE - PROTECTION DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

747. Aux termes de la législation française, chacun a le droit de bénéficier du progrès scientifique et de ses applications. Depuis longtemps, l'État finance une grande partie de la recherche scientifique. La dépense intérieure de recherche et développement représentait, en 1995, 2,3 % du produit intérieur brut, soit 179,4 milliards de francs. Elle est relativement constante puisqu'en 1990 elle représentait 2,4 % du PIB et, en 1985, 2,25 %. L'effort public de recherche-développement connaît une progression de 6,2 % de 1997 à 1998, avec une enveloppe budgétaire de 53 milliards de francs. Cette augmentation bénéficiera aux organismes de recherche publique qui verront leurs effectifs augmenter. L'appui aux grands programmes de recherche-développement menés par les entreprises atteint 5,2 milliards de francs. Le soutien au secteur aéronautique se traduit par le financement d'un nouveau programme Ariane.

748. Le Gouvernement français accorde la priorité à l'emploi scientifique, qui se traduit par 6 100 emplois nouveaux, dont 400 pour des postes de chercheurs. Des aides supplémentaires

sont accordées aux titulaires de doctorats pour leur permettre de poursuivre leurs recherches et d'intégrer des entreprises et des établissements publics de recherche.

749. La recherche fondamentale, pilier de la découverte, est également encouragée grâce à un meilleur soutien financier aux laboratoires (+3 % en 1998) et aux unités de recherche.

750. En 1997, l'effort du Gouvernement français a plus particulièrement porté sur les sciences du vivant, dans deux domaines :

a) La recherche médicale, avec la création de 100 postes à l'Institut national de la santé et de la recherche médicale. Parmi les points privilégiés figurent l'informatique médicale, la télémédecine et la recherche de nouveaux médicaments;

b) Les sciences de l'homme et de la société avec notamment la création d'un grand pôle d'activités autour de la Bibliothèque nationale de France. Ce pôle regroupe des universités, des instituts, des chercheurs en sciences humaines.

751. En matière de technologie, les crédits sont largement réorientés vers les petites entreprises innovantes et créatrices d'emplois. Un fonds de capital-risque doit être mis à la disposition des jeunes doctorants pour les encourager à créer leur entreprise.

752. De nombreux organismes publics de recherche ont été créés : outre le Centre national de la recherche scientifique, organisme pluridisciplinaire à vocation très large, de nombreux organismes de recherche à missions plus spécifiques ont été institués au fil des années. À titre d'exemple, il convient de citer l'Office de la recherche scientifique et technique d'outre-mer, le Commissariat à l'énergie atomique, l'Institut national de la recherche agronomique, le Centre national d'études spatiales, l'Institut national de la santé et de la recherche médicale, l'Institut de recherche en informatique et automatique, le Centre national pour l'exploitation des océans, l'Agence nationale de valorisation de la recherche, le Centre d'études des systèmes et des technologies avancées, l'Agence française pour la maîtrise de l'énergie, le Centre mondial informatique et ressources humaines, le Groupement d'études et de recherches pour le développement de l'agronomie tropicale.

753. Les aides accordées par l'État pour encourager la recherche des entreprises industrielles sont multiples :

a) Les aides directes sont distribuées principalement par deux canaux :

i) Le fonds de la recherche et de la technologie;

ii) L'Agence nationale de valorisation de la recherche (ANVAR, qui a mis en place deux types d'incitation : les aides à l'innovation destinées à promouvoir le progrès technologique, et qui peuvent couvrir jusqu'à 50 % des dépenses liées à un programme, et les primes à l'innovation qui ont pour objet d'encourager les petites et moyennes unités industrielles à faire appel à des laboratoires publics et privés pour mener leurs travaux de recherche. L'ANVAR a pu, par sa régionalisation, établir un contact fructueux avec les petites et moyennes entreprises;

b) Les aides indirectes à l'innovation ont été renforcées : crédits à moyen terme, prêts spéciaux-innovation, prêts à long terme, appuis financiers accordés par des sociétés financières d'innovation, contrats de formation par la recherche, amélioration du réseau des centres techniques industriels, renforcement de l'assistance technique aux petites et moyennes entreprises, mise en place d'un crédit d'impôt recherche.

754. Par ailleurs, le Fonds d'intervention de la recherche et de l'industrie soutient et suscite des actions. Ses aides prennent tantôt la forme de soutiens directs à des actions de recherche, à des colloques et des publications, tantôt la forme de conventions de programmes avec des équipes de chercheurs.

755. Il convient également de souligner l'effort de recherche mené en propre par les entreprises industrielles. Cette recherche industrielle se distingue fortement, dans ses modalités, de la recherche menée par les organismes publics : les structures de recherche sont généralement assez peu rigides et le personnel de recherche-développement a rarement un statut spécifique au sein de l'entreprise.

756. La diffusion des connaissances scientifiques est assurée par l'ensemble des auteurs de la politique de la recherche. Parmi l'ensemble de ces auteurs, la Mission interministérielle scientifique et technique occupe cependant une place particulière. Créée en 1979 par décret ministériel, cette mission exerce ses activités selon quatre axes principaux :

a) Sensibilisation aux sciences et techniques par les médias et notamment les chaînes de télévision;

b) Développement du rôle culturel et pédagogique des musées scientifiques et techniques;

c) Développement des activités socioculturelles à caractère scientifique dans la vie associative, avec un accent mis sur les jeunes;

d) Ouverture de la communauté scientifique et culturelle au souci de l'information.

757. Par ailleurs, l'Institut national de la propriété industrielle a mis en place des moyens importants de diffusion de l'information technique et d'accès aux documents primaires. Quatre-vingts pour cent de l'information technique accessible est constituée par les brevets.

VI. PROTECTION DES INTÉRÊTS MORAUX ET MATÉRIELS DES AUTEURS ET DES TITULAIRES DE DROITS VOISINS

758. Le droit français comporte deux grands textes de base pour la protection des intérêts moraux et matériels des auteurs dans les domaines littéraire, artistique et scientifique. Il s'agit de la loi du 11 mars 1957 sur la propriété littéraire et artistique, ainsi que de la loi du 3 juillet 1985 relative aux droits d'auteur et aux droits des artistes-interprètes, des producteurs de phonogrammes et de vidéogrammes. Ces lois, précisées par des textes d'application et interprétées par une abondante jurisprudence, ont été complétées le 1er juillet 1992 par la réalisation d'un "Code de la propriété intellectuelle" qui concerne la propriété littéraire, artistique et industrielle et permet une harmonisation et une spécification des textes législatifs facilitant son accès aux citoyens.

759. Le créateur d'une œuvre littéraire et artistique possède un droit exclusif d'exploitation qui se décompose en un droit de représentation et un droit de reproduction. La cession de ce ou de ces droits par l'auteur est nécessaire pour toute utilisation de sa création. La loi du 11 mars 1957 dispose d'une part, que cette cession doit être constatée par écrit - qu'elle soit réalisée à titre onéreux ou à titre gratuit - et, d'autre part, que chacun des droits cédés doit faire l'objet d'une mention distincte et que son domaine doit être délimité quant à son étendue, à sa destination et à sa durée.

760. Ces dispositions doivent permettre le respect du principe de la participation proportionnelle de l'auteur aux recettes provenant de la vente ou de l'exploitation de son œuvre, posé dans la loi sur la propriété littéraire et artistique. Les droits ainsi reconnus à l'auteur sont attachés à toute œuvre de l'esprit "quels qu'en soient le genre, la forme d'expression et la destination", le texte législatif de 1957 se bornant à une énumération non exhaustive des œuvres protégées. Cette disposition permet d'éviter les discriminations arbitraires et les querelles de tendances qui risqueraient d'affaiblir l'universalité du principe de protection.

761. L'auteur jouit de ses droits sur son œuvre sa vie durant. Le droit moral de l'auteur sur sa création est perpétuel, inaliénable et imprescriptible. Il est transmissible aux héritiers de l'auteur ou à un tiers, en vertu de dispositions testamentaires. Le droit exclusif d'exploiter son œuvre, sous quelque forme que ce soit, et d'en tirer un profit pécuniaire appartient également, sa vie durant, à l'auteur. À son décès, ce droit persiste au profit de ses ayants droit pendant les cinquante ans qui suivent l'année civile de son décès. Cette période de cinquante ans peut faire l'objet de prorogations pour faits de guerre; il est apparu équitable de prévoir de telles mesures en raison des conditions anormales d'exploitation des œuvres littéraires et artistiques liées aux deux derniers conflits mondiaux. Deux exceptions ont été apportées par la loi de 1985 pour les compositions musicales (70 ans) et pour les logiciels (25 ans).

762. Les droits voisins définis par la loi du 3 juillet 1985 désignent les droits des artistes-interprètes, des producteurs de phonogrammes et vidéogrammes et des entreprises de communication audiovisuelle. Leur durée a été fixée à 50 ans.

763. Le non-respect des droits d'auteur est sanctionné sur le plan civil et sur le plan pénal. Ces dispositions visent à enrayer la contrefaçon et la piraterie.

764. L'auteur peut, d'une part, obtenir des dommages et intérêts du fait du préjudice moral et/ou matériel causé par l'exploitation illicite de sa création. La reproduction, représentation ou diffusion d'une œuvre de l'esprit, en violation des droits de l'auteur, de même que le débit, l'exportation ou l'importation d'ouvrages contrefaits sont, d'autre part, considérés comme un délit de contrefaçon et, en conséquence, sanctionnés sur le plan pénal : des amendes sévères peuvent être prononcées contre le contrefacteur ainsi que des peines d'emprisonnement.

765. La loi du 11 mars 1957 fixe cependant certaines limites à ce droit d'auteur, afin de tenir compte des intérêts légitimes du public. Ces limites ont essentiellement trait au droit d'information : une fois l'œuvre divulguée, l'auteur ne peut interdire les citations ou analyses à des fins d'information ou justifiées par un caractère critique, pédagogique ou scientifique. De même, il ne peut en interdire l'usage à des fins privées dans un cercle familial.

766. Des sociétés de perception et de réparation des droits ont été créées pour gérer les rémunérations et les droits de leurs adhérents. Il en existait 22 en 1994, qui regroupaient les différentes catégories d'ayants droit.

767. Sur le plan international, la France a adhéré à la Convention de Berne pour la protection des œuvres littéraires et artistiques (révisée en 1971) et à la Convention universelle sur le droit d'auteur (révisée en 1971). En vertu de ces textes, les auteurs étrangers sont protégés sans discrimination par les dispositions législatives françaises sur la propriété artistique.

VII. COOPÉRATION ET CONTACTS INTERNATIONAUX DANS LE DOMAINE DE LA SCIENCE ET DE LA CULTURE

A. Au niveau culturel

768. La politique culturelle française tend enfin à favoriser, dans un esprit de dialogue et de réciprocité, les contacts entre les représentants étrangers et français de toutes les disciplines culturelles.

769. C'est ainsi que des échanges de programmes de télévision sont organisés, des programmes spécifiques de télévision sont réalisés, des programmes de radiodiffusion sonore repris des chaînes nationales sont diffusés, des programmes d'enseignement de la langue et de la civilisation françaises, de formation d'enseignants du français sont mis à la disposition des stations de radio et de télévision étrangères, la diffusion de courts métrages est assurée, des cinémathèques sont installées (dans 16 pays), des semaines du cinéma français sont organisées : prise en charge de missions d'achat, accueil en France de réalisateurs étrangers.

770. TV5, chaîne francophone, émet 24 heures sur 24 et diffuse ses programmes auprès de 38 millions de foyers câblés ou utilisant des paraboles. RFI, service mondial en langue française, assure 80 000 heures de diffusion annuelle.

771. Parallèlement au programme de diffusion de l'art français à l'étranger, qui se manifeste notamment par des expositions, des tournées en 1996 (Foire du livre à Bogota, les "Francofolies" en tournée au Québec et à Buenos Aires, "les Arceaux" en Asie, etc.), par la mise en œuvre de missions pédagogiques, une priorité est donnée au dialogue des cultures.

772. À cette fin, l'État soutient l'accueil en France de manifestations étrangères dans le cadre des programmes d'échanges culturels aussi bien à Paris qu'en province (en 1996, l'Imaginaire irlandais, la Semaine slovaque, la Biennale de danse de Lyon, par exemple) : au Théâtre national de l'Odéon-Théâtre de l'Europe, chargé d'accueillir des spectacles de l'espace européen, à la Maison des cultures du monde, tournée vers les cultures extra-européennes.

773. Par l'organisation de grandes expositions, des centaines de milliers de visiteurs français peuvent découvrir les aspects de la culture étrangère : "Vienne" (1986, Centre Pompidou : 450 000 entrées), Warhol (1990, Centre Pompidou : 300 000 entrées), "Aménophis III" (1993, 400 000 entrées).

774. Des actions sont en outre menées pour mettre en contact la jeunesse française avec celles des autres pays, en assurant et finançant l'accueil en France de jeunes étrangers possédant une connaissance suffisante de la langue française et désireux de participer à des séminaires ou à des

stages multinationaux tels que : "Connaissance de la France", stages de moniteurs de centres de vacances, chantiers de jeunes volontaires (fouilles, restauration architecturale, protection de l'environnement...), stages de formation sportive et de formation à l'animation socioéducative, stages linguistiques organisés par le Centre d'études françaises et d'éducation populaire.

775. La diffusion culturelle du livre à l'étranger est favorisée par l'action des pouvoirs publics (expédition aux bibliothèques étrangères à titre gratuit de plus de 1 000 livres chaque année; soutien à des expositions du livre français, par exemple).

776. Une assistance est accordée aux activités des quelque 132 instituts et centres culturels implantés dans 56 pays (enseignement du français, organisation de manifestations culturelles, accueil de personnes intéressées par la culture française, soutien à la recherche et à la création).

Dans le domaine de l'enseignement

a) Politique générale

777. Un nouveau programme communautaire concernant les étudiants a été adopté en mars 1995. Il s'agit du programme Socrates qui s'exécutera sur une période de cinq ans (1995-1999). Socrates permet tout d'abord la continuation et l'extension d'actions existantes, notamment celles des programmes Erasmus et Lingua. Erasmus a permis, depuis 1990, à plus de 300 000 étudiants (dont 30 000 Français) d'effectuer une partie de leurs études à l'étranger pour une durée d'au moins un semestre, grâce à des allocations de mobilité. Entre 1990 et 1995, le programme Lingua a permis à 50 000 élèves et étudiants (dont 10 000 Français) d'effectuer des séjours linguistiques dans un pays de la Communauté. Mais à côté du pôle Lingua, développant des actions de mobilité de jeunes et d'enseignants à des fins de perfectionnement linguistique, une composante nouvelle, dite Comenius, va permettre de développer des échanges dans le secteur scolaire.

778. L'objectif majeur de Comenius est de multiplier les partenariats scolaires multilatéraux entre établissements d'enseignement de pays différents, autour de "projets éducatifs européens" concernant les langues, le patrimoine culturel et la protection de l'environnement. Ces partenariats scolaires, qui pourront associer cinq ou six établissements, permettront d'introduire la dimension européenne dans les activités et la vie même des communautés scolaires. Comenius a également pour but de favoriser les échanges d'informations et d'expériences en vue d'améliorer les systèmes nationaux d'éducation.

779. Par ailleurs, une résolution commune sur le plurilinguisme a été approuvée par les 15 membres de l'Union européenne. Elle vise à promouvoir l'apprentissage de deux langues étrangères "européennes" dans l'enseignement secondaire de chaque État.

780. Le développement de la connaissance des langues et civilisations étrangères restera une ligne directrice forte, dans un souci de préparation des élèves à leur rôle futur en Europe et dans le monde et avec une préoccupation de réciprocité vis-à-vis d'États partenaires auxquels la France demande de soutenir et de promouvoir l'enseignement du français.

781. Les relations bilatérales en matière éducative seront développées avec des pays liés à la France par l'histoire - le Liban, le Viet Nam, le Cambodge.

782. L'accroissement régulier des activités d'exportation du savoir-faire éducatif français est une autre orientation forte. Dans ce domaine, nombre de projets bilatéraux sont réalisés, bien avancés ou en cours d'élaboration.

783. Le Gouvernement français compte enfin poursuivre sa participation active aux travaux des grands organismes multilatéraux intervenant en matière d'enseignement et de formation : Conseil de l'Europe, OCDE, UNESCO et organes de la francophonie. Une attention particulière est apportée, à cet égard, à deux événements se produisant tous les deux ans, à intervalle régulier : la tenue de la Conférence générale de l'UNESCO et le Sommet de la Francophonie qui s'est déroulé au Canada en 1999.

b) Les relations de coopération

784. La coopération avec les pays industrialisés non européens tels que les États-Unis d'Amérique et le Canada continue à s'enrichir des échanges d'assistants de langue vivante, d'enseignants et de classes, ainsi que d'actions de formation.

785. Ces mêmes moyens sont mis en œuvre avec les États de l'Europe communautaire où le Gouvernement français s'attache à approfondir sa relation avec ses partenaires. Si la coopération franco-allemande s'est approfondie au cours des deux dernières années (enseignement de la langue du partenaire, délivrance simultanée du baccalauréat et de l'allgemeine Hochschulreife), la coopération franco-italienne continue, tandis que les échanges sur le thème de l'éducation s'accroissent avec l'Espagne, la Grande-Bretagne ou les Pays-Bas.

786. Avec les États d'Europe centrale et orientale, le Gouvernement français poursuit une coopération qui se diversifie et couvre désormais largement les domaines d'intérêt commun : échanges d'élèves et d'enseignants, contribution à la constitution de filières bilingues...

787. Les pays en développement constituent également un champ d'action important.

c) Le soutien à la francophonie

788. Le Gouvernement français appuie les efforts des États qui mettent en place des classes bilingues francophones ou rénovent celles qui existaient déjà dans leurs établissements. Cette coopération, qui porte pour l'essentiel sur les méthodes d'enseignement du français, ouvre également, dans bien des cas, la possibilité d'une réflexion conjointe sur les contenus et la pédagogie des enseignements non linguistiques.

789. Dans le cadre de la coopération francophone multilatérale, la Conférence réunissant les ministres de l'éducation ayant le français en partage a été organisée (CONFEMEN). La CONFEMEN procède d'une volonté commune de coopération des pays francophones participant à la conférence en vue d'instaurer une structure d'information, de réflexion et de concertation.

d) L'enseignement du français

790. Dispensé à l'étranger par des établissements français, cet enseignement répond à un triple souci : assurer la scolarisation des enfants français à l'étranger, accueillir un nombre élevé

d'étrangers (2/3 en moyenne) et faire de ces établissements de véritables centres privilégiés de rencontres, de contacts et d'échanges.

791. Les échanges linguistiques sont favorisés par l'allocation de bourses d'études et de stages, l'organisation de missions (envoi de spécialistes français à l'étranger et accueil en France de spécialistes étrangers), la mise sur pied de stages pédagogiques, l'octroi de subventions aux organismes oeuvrant en ce domaine.

792. En outre, les Alliances françaises, au nombre de 1 200, réparties sur l'ensemble du territoire mondial, ont pour but, conformément aux statuts de l'Alliance française de Paris, de "propager la langue française dans le monde, notamment... grouper à l'étranger les Français et amis de la France afin de maintenir chez les uns, de développer chez les autres, le culte de la langue et de la pensée françaises".

793. En liaison avec les services compétents des ambassades, elles tiennent la place de véritables centres culturels là où il n'en existe pas. Ailleurs, elles viennent en complément ou en renfort du dispositif de diffusion et d'échanges culturels du Ministère des affaires étrangères (instituts et centres culturels).

794. Sur le plan culturel, les Alliances relaient les actions du Ministère des affaires étrangères en organisant sur place des manifestations (tournées théâtrales, concerts, animations culturelles diverses), orientées vers le dialogue des cultures. Sur le plan pédagogique, elles dispensent des cours de français de tous les niveaux aux adultes, aux enfants, en s'appuyant sur des méthodes audiovisuelles et audio-orales.

B. Au niveau scientifique

795. Les établissements d'enseignement supérieur font des relations internationales - bi et multilatérales - un des éléments importants du développement de la formation et de la recherche. Dans le cadre de la progression du savoir, de sa diffusion et de son partage, la politique internationale répond à des objectifs économiques, politiques et scientifiques.

1. Les grands axes géographiques de la coopération

a) L'Europe

796. L'Union européenne : la coopération communautaire dans le cadre de l'Europe des Quinze constitue désormais un développement important du potentiel de formation et du domaine scientifique et technique national.

797. Au-delà d'un objectif quantitatif de mobilité des étudiants, des enseignants et des chercheurs, les échanges universitaires menés dans le cadre des programmes Socrates et Erasmus pour l'enseignement supérieur et Leonardo pour la formation professionnelle permettent de développer des formations de qualité privilégiant les cursus intégrés sanctionnés par des validations mutuelles, les doubles diplômes ou les cotutelles de thèses.

798. La réflexion engagée dans le domaine de la reconnaissance des diplômes sur le plan européen est complétée par des négociations bilatérales entre pays ou entre institutions, qui

permettent de concrétiser par des accords l'objectif de parvenir à une meilleure reconnaissance des périodes d'études et des qualifications.

799. La mise en œuvre de ces programmes s'accompagne d'un processus de développement de l'apprentissage des langues dans les premiers, voire deuxièmes cycles universitaires.

800. Les pays d'Europe centrale et orientale : les pays d'Europe centrale et orientale bénéficient d'une priorité de la part du Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, qui souhaite soutenir les efforts de leurs équipes d'enseignants et de chercheurs.

801. La conjugaison des programmes bilatéraux et des programmes communautaires a permis l'intervention de nombreux universitaires français en formation et en recherche pour aider à la restructuration des systèmes d'enseignement supérieur et de recherche de ces pays et y développer des structures de formation (filières francophones, par exemple).

b) La coopération avec les pays industrialisés

802. La coopération avec les pays industrialisés de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) a pour objectif de mettre la science, la technologie et les structures de formation de notre pays au contact des meilleurs. Il s'agit de créer les conditions de l'excellence à partir de la coopération avec les laboratoires les plus avancés, de l'accès à des instruments originaux et de la constitution de réseaux de formation et de recherche de qualité.

803. Par ailleurs, nos établissements ont des relations fructueuses avec les établissements d'enseignement et de recherche des pays émergents d'Asie du Sud-Est et d'Amérique latine.

c) La coopération-développement

804. Les établissements d'enseignement supérieur français contribuent au développement des structures d'enseignement et de recherche de pays avec lesquels la France a des liens historiques forts. Il s'agit surtout de l'Afrique noire francophone, du pourtour méditerranéen et de la péninsule indochinoise. La mise en place de formations en administration, économie, gestion, médecine, etc., la formation de formateurs, les échanges d'enseignants et l'accueil d'étudiants de deuxième et troisième cycle constituent les points forts de cette coopération.

2. La diffusion internationale des formations françaises d'enseignement supérieur

a) L'exportation de nos filières d'enseignement

805. Elle conduit d'une part à la création de filières d'enseignement supérieur complètes en français dans les universités étrangères. Ces filières permettent d'assurer sur place, à des étudiants étrangers, des enseignements en français donnés par des professeurs français ou locaux, encadrés dans un premier temps par des collègues français, grâce à un ensemble de moyens relevant à la fois du Ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et du Ministère des affaires étrangères : bourses, délégation, accords de coopération entre universités, etc.

806. De nombreuses filières franco-étrangères ont été mises en place en Europe de l'Est (Bulgarie, Roumanie, Hongrie, République tchèque, Russie, Pologne) et en Turquie.

Le processus de création d'autres filières de ce type est engagé avec le Liban. La réflexion est lancée avec l'Argentine par des enseignements d'économie et de gestion.

807. D'autre part, des filières d'enseignement en langues nationales sont mises en place depuis plusieurs années dans des pays étrangers, notamment dans des formations courtes de type IUT (institut universitaire de technologie).

b) L'accueil des étudiants étrangers

808. Par l'importance et la variété de leur population étudiante étrangère, les universités françaises donnent la mesure de l'ouverture internationale de notre pays et de l'influence de la culture française dans le monde.

809. Le Gouvernement français s'attache à assurer aux étudiants étrangers, boursiers ou non du Gouvernement français ou de leurs gouvernements, des conditions d'accueil dignes de notre pays et de ses traditions. Le Gouvernement intervient pour aider les étudiants à choisir un établissement d'enseignement supérieur conforme à leurs vœux et pour faciliter leur accès à des conditions de vie satisfaisantes, à travers le réseau du Centre national et les Centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires.