



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/C.12/FRA/3
15 de marzo de 2007

ESPAÑOL
Original: FRANCÉS

Período de sesiones sustantivo de 2007

**APLICACIÓN DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS
ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES**

**Tercer informe periódico presentado por los Estados Partes
de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto**

FRANCIA * ** ***

[6 de marzo de 2007]

* El segundo informe periódico sobre los derechos proclamados en los artículos 1 a 15 del Pacto (E/1990/6/Add.27) presentado por el Gobierno de Francia fue examinado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su 27º período de sesiones, celebrado en noviembre de 2001 (véanse los documentos E/C.12/2001/SR.67 y 68; y E/C.12/1/Add.72).

** La información presentada por Francia de conformidad con las directrices relativas a la parte inicial de los informes de los Estados Partes figura en el documento de base (HRI/CORE/1/Add.17/Rev.1).

*** El presente documento no ha sido objeto de edición oficial antes de remitirse a los servicios de traducción de las Naciones Unidas.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Primera parte		
Respuestas a las observaciones y recomendaciones del Comité relativas al segundo informe (parte E - 30 de noviembre de 2001)		
Recomendación 21 - Resultados de la aplicación de la legislación marco de lucha contra la exclusión social, resultados del plan de acción nacional de lucha contra la violencia en el hogar y resultados de la campaña de lucha contra el consumo abusivo de bebidas alcohólicas y tabaco	1 - 34	7
Recomendación 22 - Naturaleza del delito de trata de personas	35 - 40	13
Recomendación 23 - Capacitación de los miembros de la judicatura y de otros funcionarios judiciales para que conozcan el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	41 - 42	15
Recomendación 24 - Aumento de la asistencia oficial para el desarrollo facilitada por Francia	43	15
Recomendación 25 - Reconocimiento jurídico de las minorías	44 - 48	15
Recomendación 26 - Conservación y enseñanza de las culturas y lenguas regionales y minoritarias.....	49 - 50	16
Recomendación 27 - Edad mínima para contraer matrimonio	51	17
Recomendación 28 - Políticas para luchar contra la inseguridad en el empleo.....	52	17
Recomendación 29 - Representatividad y libertad sindicales	53 - 66	17
Recomendación 30 - Ratificación de los Convenios Nos. 117 y 174 de la Organización Internacional del Trabajo.....	67 - 74	20
Recomendación 31 - El fenómeno de las personas sin hogar.....	75	22
Recomendación 32 - Papel de Francia en la Junta Ejecutiva de las Instituciones de Bretton Woods.....	76 - 80	22
Recomendación 33 - Difusión de las observaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.....	81 - 82	23

ÍNDICE (continuación)

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Segunda parte		
Lucha contra las situaciones de precariedad y exclusión social existentes en Francia, prestando especial atención a las dificultades concretas de los jóvenes y de las personas sin hogar		
I. DESCRIPCIÓN DE LAS SITUACIONES DE PRECARIEDAD Y DE EXCLUSIÓN SOCIAL EN FRANCIA.....	86 - 130	24
A. Aumento de las desigualdades.....	88 - 93	25
B. Importancia y características de los beneficiarios de la prestación social mínima.....	94 - 100	26
C. Desarrollo del fenómeno de los "trabajadores pobres".....	101 - 109	28
D. El desempleo, particularmente entre los adultos jóvenes.....	110 - 117	30
E. Las dificultades de acceso a la vivienda.....	118 - 124	32
F. El fenómeno de las personas sin hogar.....	125 - 130	34
II. ¿CÓMO SE EXPLICA EL AUMENTO DE LA PRECARIEDAD EN FRANCIA?	131 - 199	36
A. Causas generales, internacionales y nacionales.....	133 - 175	36
1. Efectos de la globalización.....	134 - 146	36
2. La disminución del poder económico y social de los Estados.....	147 - 151	39
3. La debilidad estructural del crecimiento.....	152 - 154	41
4. La segregación urbana, factor de exclusión social.....	155 - 165	41
5. La inadaptación de la escuela a una sociedad más diversa....	166 - 175	44
B. Factores que explican la situación de determinados grupos sociales.....	176 - 199	47
1. El desempleo de los adultos jóvenes.....	177 - 183	47
2. La falta de bienestar de los jóvenes.....	184 - 188	48

ÍNDICE (continuación)

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
<i>Segunda parte (continuación)</i>		
II. B. (continuación)		
3. Las discriminaciones	189 - 192	50
4. Causas que contribuyen a que una persona se convierta en una persona sin hogar	193 - 199	51
III. LAS POLÍTICAS GUBERNAMENTALES DE LUCHA CONTRA EL DESEMPLEO, LA PRECARIEDAD Y LA EXCLUSIÓN EN FRANCIA	200 - 317	52
A. Medidas para atajar las causas estructurales de las desigualdades	204 - 272	53
1. Políticas gubernamentales de incentivación del empleo, sobre todo del empleo juvenil.....	205 - 230	53
a) El Plan de empleo juvenil (1997)	206 - 209	54
b) El Plan Nacional de Acción para el Empleo: una estrategia coordinada en favor del empleo a partir de 1998	210 - 213	55
c) El Plan de cohesión social para la reforma del servicio público de empleo (2005)	214 - 218	56
d) La sección de empleo de la Ley de programación para la cohesión social (2005) y el tercer Plan de empleo.....	219 - 222	57
e) Nuevo compromiso de las empresas en favor del empleo y contra la discriminación racial	223 - 228	58
f) Las políticas de lucha contra la discriminación de género	229 - 230	60
2. Políticas de lucha contra la discriminación territorial: la "política de municipios"	231 - 247	61
a) Políticas en favor de las zonas urbanas sensibles	232 - 241	61
b) Las zonas francas urbanas como elemento de atracción	242 - 245	63

ÍNDICE (continuación)

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
<i>Segunda parte (continuación)</i>		
III. A. 2. (continuación)		
c) Políticas de lucha contra la vivienda obsoleta.....	246 - 247	64
3. Políticas destinadas a devolver al sistema educativo su función integradora.....	248 - 272	64
a) Medidas de lucha contra el fracaso escolar desde la escuela primaria.....	249 - 254	65
b) Iniciativas de inserción mediante la educación dentro de la política de municipios.....	255 - 260	66
i) Las zonas de educación prioritaria: primeras medidas gubernamentales en pro del éxito académico.....	255 - 258	66
ii) El contrato educativo local como medida de inserción por medio de la enseñanza.....	259 - 260	67
c) En pro de la igualdad de oportunidades en la universidad y en el ingreso en las escuelas superiores ...	261 - 268	67
i) El ejemplo del Instituto Enrique IV	262 - 263	68
ii) El Instituto de Estudios Políticos de París como agente educativo.....	264 - 266	68
iii) El debate sobre el tema "universidades y empleo"	267 - 268	69
d) Las instituciones de inserción de Defensa.....	269 - 272	70
B. Medidas gubernamentales de lucha contra la precariedad y la exclusión dirigidas a la población más vulnerable	273 - 317	70
1. La Ley marco de lucha contra la exclusión social (1998)..	274 - 281	71
2. La conciliación del derecho al trabajo con el derecho a la protección social	282 - 289	73

ÍNDICE (*continuación*)

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
<i>Segunda parte (continuación)</i>		
III. B. (<i>continuación</i>)		
3. El derecho a la salud.....	290 - 302	74
a) Acceso a la atención sanitaria.....	291 - 297	74
b) Medidas gubernamentales de lucha contra el suicidio.....	298 - 302	76
4. El derecho a la vivienda: las políticas de mitigación del fenómeno de las personas sin hogar	303 - 317	77
a) Medidas gubernamentales en favor de las personas sin hogar.....	304 - 311	77
b) Medidas adoptadas por las asociaciones y por las instituciones de beneficencia en favor de las personas sin hogar.....	312 - 317	81
CONCLUSIÓN	318 - 340	83

Primera parte

RESPUESTAS A LAS OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES DEL COMITÉ RELATIVAS AL SEGUNDO INFORME (PARTE E - 30 DE NOVIEMBRE DE 2001)

Recomendación 21

1. Resultados de la aplicación de la legislación marco de lucha contra la exclusión social, resultados del plan de acción nacional de lucha contra la violencia en el hogar y resultados de la campaña de lucha contra el consumo abusivo de bebidas alcohólicas y tabaco:

- Los **resultados de la aplicación de la legislación marco de lucha contra la exclusión social** representan importantes acontecimientos sobre los que se da cuenta en la segunda parte del presente informe.
- **Resultados del plan de acción nacional de lucha contra la violencia en el hogar.**

2. En respuesta a las observaciones formuladas por el Comité y por algunas asociaciones, Francia se esfuerza por tener un mayor conocimiento del fenómeno de la violencia contra la mujer y los menores y por luchar contra él. Así pues, se han adoptado diferentes medidas para mejorar los mecanismos de lucha contra la violencia, como complemento del plan de lucha contra la violencia en el hogar.

a) **Hacia un mejor conocimiento y toma de conciencia de la violencia en el hogar**

3. El Gobierno ha puesto en marcha diferentes estudios y proyectos de investigación para conocer mejor el fenómeno de la violencia en el seno de la pareja. En noviembre de 2005, la sección de estudios básicos de la Escuela Nacional Superior de Estadística y de Economía Aplicada realizó una primera estimación nacional de las muertes violentas ocurridas en el seno de parejas en 2003 y 2004, a petición del Ministerio Delegado de Cohesión Social y Paridad, en el marco de una relación de colaboración con el Ministerio del Interior y de Ordenación del Territorio. De la estimación se infiere que cerca de 150 mujeres mueren anualmente a causa de la violencia perpetrada por su pareja.

4. Además, el Ministerio de Asuntos de la Mujer ha sensibilizado al Observatorio Nacional de la Delincuencia (OND), dependiente del Instituto Nacional de Altos Estudios de Seguridad (INHES), acerca de la necesidad de obtener estadísticas desglosadas por sexo en materia de violencia. El OND, en colaboración con el Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos (INSEE), prepara la realización en 2007 de una verdadera encuesta sobre las víctimas, similar a las que se realizan en los países anglosajones.

5. Por último, el Ministerio de Asuntos de la Mujer encargó en 2006 la realización de un estudio al Centro de Investigaciones Económicas, Sociológicas y de Gestión (CRESGE) a fin de examinar la viabilidad de un estudio sobre el coste económico de la violencia en el seno de la pareja en Francia.

b) Plan general de acción titulado "Diez medidas en pro de la autonomía de la mujer"

6. El 24 de noviembre de 2004 el Gobierno aprobó un plan de general de acción trienal (2005-2007) contra la violencia contra la mujer, titulado "Diez medidas en pro de la autonomía de la mujer". El plan ha permitido realizar importantes logros:

Mejora de las disposiciones sobre albergues y viviendas

7. Por lo que respecta a los albergues, aunque en principio se prefiere el alejamiento del autor de la violencia, se han adoptado varias medidas para responder mejor a las necesidades de albergues para las víctimas de la violencia en el hogar. Los prefectos han establecido en todos los departamentos centros de coordinación en relación con los albergues para víctimas de la violencia a fin de conocer en tiempo real todas las plazas disponibles. Además, la circular de 24 de marzo de 2005 prevé que las mujeres víctimas de la violencia deben figurar entre las prioridades públicas con miras a su acceso a las nuevas plazas de los centros de acogida y reinserción social y en el marco de los planes departamentales de acción para la vivienda de las personas desfavorecidas (PDALPD).

8. En julio de 2006 se constituyó un grupo de trabajo dependiente del Servicio de los Derechos de la Mujer y la Igualdad (SDFE) con el fin de que preparase una metodología para la contabilización de las plazas que se ofrecían y sobre todo de las necesidades en materia de albergue y alojamiento de las mujeres víctimas de la violencia para, de esa manera, mejorar el conocimiento de las necesidades y la oferta en materia de albergues.

9. Paralelamente, un grupo de trabajo del Ministerio de la Vivienda, en el que participa el SDFE, ha emprendido una reflexión sobre las dificultades jurídicas con que tropiezan las mujeres víctimas de la violencia al intentar buscar un nuevo alojamiento.

10. Por último, se ha ampliado la gama de disposiciones sobre los albergues para las mujeres víctimas de la violencia merced a un nuevo modo de acogida familiar. Se ha puesto en marcha un plan experimental en los departamentos de la Drôme, de l'Ardèche y de la Reunión que entraña la acogida a título oneroso en familias de las mujeres víctimas de la violencia.

Ampliación de derechos sociales de resultas de actos de violencia

11. Mediante un acuerdo firmado por los interlocutores sociales el 18 de enero de 2006, se prevé que la Unión Nacional Interprofesional para el Empleo en la Industria y el Comercio (UNEDIC) considere como legítima la renuncia a su puesto de trabajo que presente después de un cambio de residencia un asalariado siempre que sea víctima de violencia conyugal y pruebe haber presentado una denuncia ante el Fiscal de la República. Ese caso de renuncia amplía el derecho al seguro de paro de las personas víctimas de ese tipo de violencia.

Establecimiento de relaciones de colaboración con los agentes locales y las instituciones

12. Las comisiones departamentales de acción contra la violencia contra la mujer han favorecido la movilización de los agentes locales, poniendo en marcha varios protocolos

departamentales de prevención y de lucha contra la violencia contra la mujer con el fin de establecer una red de diferentes agentes locales destinados a adoptar medidas en común.

13. Las relaciones de colaboración institucional establecidas con los Ministerios de Justicia, Interior, Defensa, Vivienda, Educación Nacional y Sanidad constituyen una verdadera cadena de intervenciones y de competencia en relación con la prevención, el sometimiento a los tribunales de las situaciones de violencia y el apoyo a las mujeres víctimas de dicha violencia.

14. Así, en una circular del Ministro de Justicia, de 19 de abril de 2006, se remiten a los miembros de la carrera judicial, particularmente a los fiscales, las disposiciones de derecho penal y de procedimiento penal de la Ley de 4 de abril de 2006, por la que se refuerzan la prevención y la represión de la violencia en el seno de la pareja o cometida contra menores. Ese texto pone de manifiesto la voluntad del Gobierno de que se ejerza más firmeza frente a este tipo de violencia, instando a los magistrados a mostrar el necesario rigor al respecto. La atención que se presta a las víctimas podrá reforzarse garantizándoles apoyo mediante asociaciones cuyas actuaciones deberán coordinarse. A tal efecto, el fiscal podrá requerir sistemáticamente la intervención de la asociación competente de ayuda a las víctimas.

15. Junto con los Ministerios del Interior (respecto de la policía) y de Defensa (respecto de la gendarmería), se han establecido tres líneas de trabajo prioritarias, particularmente en relación con:

- El acceso de las víctimas a las comisarías y las brigadas de la gendarmería y las correspondientes declaraciones que formulan tales víctimas.
- El establecimiento de servicios de emergencia en las asociaciones de ayuda a las víctimas o de trabajadores sociales en los servicios de policía o de la gendarmería (convenio firmado con el Instituto Nacional de Ayuda a las Víctimas y de Mediación, la Federación Nacional de Solidaridad con la Mujer y el Centro Nacional de Información sobre los Derechos de la Mujer y de la Familia). En octubre de 2005 se constituyó una delegación para las víctimas.

16. Por último, en colaboración con el Ministerio de Sanidad y Solidaridad, está mejorando la coordinación de los diferentes profesionales de la salud que se ocupan de las mujeres víctimas de la violencia (médicos de los pueblos, servicios de urgencia, servicios judiciales y servicios sociales municipales y departamentales) merced a la creación, a título experimental, de redes de apoyo a cargo de profesionales de la salud.

Mayor nivel de sensibilización por parte de la sociedad en general

17. En noviembre de 2004 se puso en marcha una campaña nacional de comunicación titulada "Stop a la violencia - Empieza por contarlo". Paralelamente, se preparó un folleto de alcance nacional, titulado "Stop a la violencia - Empieza por contarlo", con una tirada de 100.000 ejemplares, que permitió detallar los recursos existentes e información sobre la prestación social mínima. Además, se hizo una tirada de 100.000 ejemplares de una tarjeta titulada "Stop a la violencia - Empieza por contarlo". Un nuevo folleto departamental debería aportar soluciones de proximidad para las mujeres víctimas de la violencia.

18. La sensibilización de los profesionales también se ha reforzado. Se ha impartido formación inicial y permanente a los agentes de policía, gendarmes, jueces, profesionales de la salud e interlocutores sociales. Por otra parte, ha tenido una amplia difusión un folleto preparado en 2005 y actualizado en 2006, cuyo objetivo es explicar los mecanismos y la gravedad de la violencia y lograr una mayor participación de los profesionales al respecto.

19. Los menores también son objeto de medidas de sensibilización en el marco de un convenio firmado con el Ministerio de Educación Nacional.

Aumento de las subvenciones

20. Por lo que se refiere al apoyo financiero, las subvenciones concedidas al sector de las asociaciones especializadas aumentaron aproximadamente un 20% en 2005, porcentaje que se mantuvo en 2006.

c) Reforzamiento de la legislación contra la violencia en el seno de la pareja

21. Desde hace varios años, el legislador intenta reprimir con más firmeza la violencia cometida en el seno de la pareja. Así lo pone de manifiesto la Ley N° 2006-399, de 4 de abril de 2006, por la que se refuerzan la prevención y la represión de la violencia en el seno de la pareja o contra los niños.

22. El establecimiento y la ampliación de la circunstancia agravante resultante de que la pareja de la víctima sea su cónyuge, pareja de hecho o pareja en virtud de un pacto civil de solidaridad permite reforzar considerablemente la represión de los actos cometidos en el seno de la pareja. Esa circunstancia agravante surge también cuando los hechos son cometidos por un ex cónyuge, una ex pareja de hecho o una ex pareja en virtud de un pacto civil de solidaridad. Además, la circunstancia agravante resultante de esa vinculación del autor a la víctima también es aplicable en el caso del asesinato (artículo 221-4, 11° del Código Penal), de la violación o de otras agresiones sexuales (artículo 222-24, 11° y artículo 222-28, 7° también del Código Penal). Por otra parte, no se ha podido reprimir el robo entre esposos hasta que la nueva legislación ha establecido una excepción, limitada al robo de objetos o documentos particularmente importantes, como los documentos de identidad relativos a la estancia o la residencia de un extranjero o a medios de pago.

23. Además, las disposiciones de la Ley N° 2005-1549, de 12 de diciembre de 2005, relativa a la reincidencia en la comisión de delitos, en las que se prevé la expulsión del autor de la violencia del domicilio o de la residencia de la pareja, se han visto completadas y precisadas por la Ley N° 2006-399, de 4 de abril de 2006. En lo sucesivo, en todas las etapas del procedimiento penal y a fin de proteger a la víctima, la autoridad judicial puede proponer (en el marco de un acuerdo de transacción penal u otro procedimiento alternativo respecto de las acciones judiciales) o imponer (en el marco de un control policial, una condena condicional o una medida de adaptación de la pena) al autor de la violencia que resida fuera del domicilio de la pareja y, en su caso, se abstenga de acceder a dicho domicilio o a sus inmediaciones. Además, puede proponerse o imponerse al autor de los hechos que se someta a atención sanitaria, social o psicológica.

24. Por último, el proyecto de ley relativo a la prevención de la delincuencia, que actualmente se está debatiendo en el Senado, entraña varias medidas relativas a la violencia en el seno de la pareja, particularmente:

- La ampliación del ámbito de aplicación del seguimiento social y judicial respecto de los autores de la violencia en el seno de la pareja;
- La posibilidad de los médicos de informar al Fiscal de la República de la violencia en el seno de la pareja cuando su paciente haya podido ser víctima de ella, sin que este último tenga que dar su consentimiento;
- La posibilidad, en el caso de las asociaciones, de constituirse en partes civiles en caso de delitos de incitación al crimen y delitos de agresión sexual o cometidos en el seno de la pareja.

d) Fortalecimiento de la política penal en materia de violencia en el seno de la pareja

25. A nivel nacional, el número de casos registrados está aumentando, ya que, entre 2003 y 2004, pasó de 39.156 a 42.400. De conformidad con las orientaciones del Ministerio de Justicia, la tasa de respuesta penal¹ ha mejorado, ya que pasó del 68,9% en 2004 al 76,2% en 2005. Así pues, según las cifras facilitadas por el Centro de Información Nacional, que abarca siete tribunales superiores de la región de París², en 2004 el 41% de los asuntos que podían ser objeto de acciones judiciales se sometieron a medidas alternativas a dichas acciones, particularmente la amonestación y la mediación penal, en tanto que el 34,9% fueron objeto de acciones judiciales. Paralelamente, el número de causas que se archivan desciende significativamente. El número de condenas por violencia cometida en el seno de la pareja, independientemente de que se trate de crímenes o de otros delitos, ha aumentado considerablemente, ya que pasó de 656 en 1994 a 9.030 en 2004. Las condenas por violencia que no entraña una incapacidad total para trabajar son cada año más numerosas y el mayor número de condenas responde a la violencia que da lugar a una incapacidad total para trabajar inferior o igual a ocho días (5.827 en 2004). La pena que se impone más frecuentemente es la de privación de libertad, cuyo número aumenta progresivamente.

26. En la circular de la Dirección de Asuntos Penales y de Gracia, de 19 de abril de 2006, figuran disposiciones de la Ley de 4 de abril antes mencionada y se precisa la política penal al respecto. En esa circular se tiene en cuenta la evolución legislativa y se recogen las principales orientaciones de política penal ya expuestas en la guía de acción pública relativa a la lucha contra la violencia en el seno de la pareja, difundida en septiembre de 2004. En esa guía se establece una escala de acciones judiciales y de alternativas a las mismas, tomando como base en particular la práctica idónea de los tribunales. Así, a fin de mejorar la eficacia de la respuesta penal en el caso de violencia en el seno de la pareja, en la circular se propugna la tramitación en

¹ La tasa de respuesta penal corresponde a la proporción de procedimientos alternativos a las acciones judiciales y a las acciones judiciales respecto de los delitos perseguibles judicialmente.

² Tribunales superiores de Evry, París, Bobigny, Créteil, Nanterre, Pontoise y Versailles.

tiempo real del proceso y se exponen los modos de actuación más apropiados en ese tipo de contencioso. Los fiscales de la República son invitados a pedir la expulsión del autor de la violencia del domicilio o de la residencia de la pareja, cualquiera que sea que la etapa en que se encuentre el procedimiento. Por último, en la circular se recomienda que los fiscales de la República sitúen su actuación en un marco de colaboración a fin de que, por una parte, se tengan más en cuenta a las víctimas de la violencia y a los hijos de la pareja y, por otra, se garantice la expulsión del autor de la violencia del domicilio.

27. A tal efecto, es útil tener en cuenta las tácticas idóneas aplicadas por ciertos fiscales, como el Fiscal Frémot en Douai, donde la lucha contra la violencia contra la mujer representa una prioridad desde 2003. En lo sucesivo, los agentes de policía informados sobre los casos de violencia se remiten directa y sistemáticamente al fiscal y realizan investigaciones más a fondo, pero también orientan y acompañan, en caso de necesidad, a las víctimas a los centros de urgencia medicojudiciales y se ponen en contacto con una asociación que podrá hacerse cargo de las víctimas y prestarles apoyo.

28. Por último, en julio de 2006, a raíz de un informe del Dr. Coutanceau, relativo a la custodia de los autores de la violencia en el seno de la pareja y remitido el 21 de marzo de 2006 al Ministro de la Paridad, se constituyó un grupo de trabajo sobre ese tema. El grupo ha de evaluar los progresos realizados y la eficacia respecto de la reincidencia, teniendo en cuenta las disposiciones vigentes sobre la custodia y el seguimiento de los hombres autores de violencia.

Resultados de la campaña de lucha contra el alcohol y el tabaquismo

a) Lucha contra el alcohol

29. Uno de los medios más eficaces de lucha contra el alcohol ha sido el fortalecimiento de los controles de alcoholemia a que se someten los conductores de automóviles y motocicletas en el marco de una aplicación más estricta de las limitaciones de la velocidad. Los resultados de la campaña son particularmente impresionantes por lo que respecta a la disminución del número de muertos y heridos con motivo de accidentes de circulación: de una tendencia media a la disminución de su número en un 2,3% anual entre 1974 y 2001, se ha pasado, en los últimos cuatro años, a una tasa media de disminución del 10% anual. Durante el período comprendido entre 2001 y 2005, se observa una disminución del 35,6% del número de muertos por accidentes de carretera como consecuencia del alcohol y una disminución del 29,6% del número de heridos.

30. Según algunas estimaciones, el alcohol es la segunda causa de mortalidad evitable en Francia, razón por la que el Gobierno está dispuesto a proseguir sus esfuerzos para poner fin a esa lacra. El plan 2007-2011 de prevención de las adicciones prevé reforzar los medios de prevención, particularmente respecto de la adicción al alcohol, así como la puesta en marcha de una campaña en los medios de comunicación destinada a la opinión pública en general, una campaña de información destinada al personal sanitario y un número telefónico de información al respecto.

31. Los resultados sobre la salud de la población se observarán a más largo plazo, habida cuenta de que deberían ser más importantes para las categorías sociales con escasos recursos, que sufren más los efectos de las adicciones.

32. También debe destacarse una de las consecuencias involuntarias del éxito de la campaña en el ámbito económico y social: una caída sin precedentes de la producción vitícola y una crisis social de la viticultura francesa.

b) Lucha contra el tabaquismo

33. La lucha contra el tabaquismo, iniciada hace varios años y articulada en torno a tres medidas esenciales, a saber, el aumento considerable de los impuestos, el reforzamiento de la información sobre los efectos nocivos del tabaco (que es obligatorio consignar en grandes caracteres en cada paquete de cigarrillos) y la prohibición de fumar en los lugares públicos, se ha traducido en una acusada caída de las ventas de tabaco en Francia: el número de cigarrillos vendidos mensualmente pasó de más de 7,3 millones en julio de 2000 a 4,7 millones en marzo de 2006, es decir, una disminución de más del 30%. Esas cifras ponen de manifiesto que se tiene conciencia de la grave lacra sanitaria que constituye el consumo de ese producto. La caída más importante del consumo se ajusta a las prioridades establecidas en el Plan de lucha contra el cáncer: una de cada diez mujeres ha dejado de fumar (sigue haciéndolo el 26,5%) y los jóvenes menores de 15 años que fumaban no representaba más que el 8,6% en 2005, es decir, se había registrado una disminución de más de la mitad (el 14,4% en 2000). Como muestra de que esa evolución abarca a toda la sociedad, en virtud del Decreto N° 2006-1386, de 15 de noviembre de 2006, se establecieron las condiciones de la prohibición de fumar en todos los lugares públicos, anunciada en octubre de 2006. En ese decreto se impone la prohibición de fumar, a partir del 1° de febrero de 2007, en las escuelas, colegios e institutos, los transportes públicos y los lugares cerrados de uso público o que constituyan un lugar de trabajo. La prohibición se hará extensiva a todos los establecimientos que vendan bebidas que se consuman *in situ* (bares, restaurantes, casinos, etc.) a partir del 1° de enero de 2008. Por último, en el decreto se prevé que la infracción de estas disposiciones será sancionada con una multa de 68 euros. Por otra parte, se han multiplicado los centros de consulta antitabaco, en los que se asesora gratuitamente sobre los distintos medios existentes para la desintoxicación.

34. Las consecuencias de esa política para la salud pública, que se tardará bastante tiempo en determinar, tendrán sin embargo mucha importancia, ya que se esperan efectos en la lucha contra determinados tipos de cáncer; también en este caso los progresos más importantes corresponderán a las clases populares, que son las más afectadas por la adicción a ese producto.

Recomendación 22 - Naturaleza del delito de trata de personas

35. El delito de trata de personas se inserta dentro de un conjunto de normas jurídicas establecido por el legislador francés en 2003 para reprimir la esclavitud moderna y reafirmar la absoluta necesidad de que se respete la dignidad humana en un contexto de desarrollo de las redes de delincuencia.

36. En el Código Penal se define ese delito como "el hecho, a cambio de una remuneración, cualquier otra ventaja o una promesa de remuneración o de ventaja, de reclutar a una persona, transportarla, trasladarla, albergarla o acogerla para ponerla a disposición de un tercero, incluso no identificado, con el propósito bien de permitir la comisión contra esa persona de un delito de proxenetismo, agresión sexual, atentado sexual, explotación de la mendicidad o imposición de condiciones de trabajo o de alojamiento contrarias a su dignidad, bien de obligar a esa persona a cometer un crimen o delito". En el artículo 706-33 del Código de Procedimiento Penal figura la

trata de personas con la agravante de los delitos que se cometen en el marco de la delincuencia organizada, particularmente cuando esa trata se refiere a un menor, a una persona particularmente vulnerable, a varias personas o a una persona que se encuentre fuera del territorio de la República, mediante el empleo de la violencia, la amenaza o coacciones contra el interesado o su familia.

37. A este respecto, en la Ley de 9 de marzo de 2004 se confiere a los jueces y a los investigadores nuevos métodos jurídicos de lucha contra las redes frecuentemente complejas e internacionales, lo que entraña a autorizar la utilización de medios de investigación concretos (infiltraciones, grabaciones sonoras y fijación de imágenes en ciertos lugares o vehículos, escuchas telefónicas a partir de la investigación, etc.). Hay órganos jurisdiccionales interregionales especializados en entablar acciones, realizar actividades de instrucción y juzgar a los autores de delitos en el marco de la delincuencia organizada.

38. A partir de la promulgación de la Ley de 18 de marzo de 2003, en la que se tipifica la trata de personas, no se ha impuesto ninguna pena por ese concepto en el ámbito jurisdiccional nacional. Sin embargo, eso no significa que no se haya emprendido ninguna actuación al respecto, sino que únicamente no se ha dictado ninguna sentencia condenatoria definitiva desde la entrada en vigor de dicha ley, habida cuenta en particular de que son muy largos los procedimientos de instrucción y de enjuiciamiento como consecuencia de la complejidad de estas cuestiones.

39. Además de la trata de personas *stricto sensu*, en el Código Penal se tipifica el proxenetismo con agravantes, la explotación de la mendicidad y la retribución insuficiente o inexistente del trabajo realizado por una persona vulnerable. Periódicamente se llevan a cabo operaciones en relación con la prostitución, que son objeto de una estrategia definida en colaboración con la Oficina central de represión de la trata de seres humanos, los prefectos y las autoridades judiciales. En 2005 se impusieron penas por la comisión de 34 delitos de explotación de la mendicidad y de retribución insuficiente del trabajo³ (en 2003 y 2004 habían sido 28), así como 550 delitos de proxenetismo con agravantes (638 en 2004 y 693 en 2003). Cinco de esos delitos de proxenetismo con agravantes se referían a víctimas particularmente vulnerables, 74 a víctimas que se dedicaron a ejercer la prostitución tras su llegada al territorio metropolitano y 28 a víctimas menores de edad.

40. Paralelamente a esos mecanismos de represión, la Ley de 18 de marzo de 2003 puso en marcha un procedimiento de admisión de las solicitudes de residencia de los extranjeros que hubiesen presentado una demanda o un testimonio en el marco de un procedimiento penal contra personas sospechosas de haber cometido delitos de proxenetismo o de trata de personas.

³ Las condenas de 2005, basadas en los expedientes judiciales, constituyen datos provisionales, habida cuenta del retraso en la transmisión e inscripción de las sentencias condenatorias.

Recomendación 23 - Capacitación de los miembros de la judicatura y de otros funcionarios judiciales para que conozcan el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

41. Los magistrados están familiarizados con los aspectos y mecanismos del derecho internacional a lo largo de toda su carrera, desde su entrada en la Escuela Nacional de la Magistratura en calidad de alumnos. Además de la posibilidad de realizar prácticas fuera de la Escuela durante diez semanas (en otro país, en un órgano jurisdiccional, en una organización internacional o en una embajada) durante su formación inicial, los alumnos de la escuela aprenden derecho internacional especialmente centrado en la cooperación civil y penal, ciertos aspectos de derecho comparado, el derecho comunitario europeo y el Convenio Europeo de Derechos Humanos. El examen de selección de abogados exige que los candidatos conozcan tratados internacionales relativos a los derechos humanos.

42. La entrada en vigor de la Carta Social Europea revisada, únicamente ratificada en su totalidad por un país, a saber, Francia, acompañada de un procedimiento de reclamaciones colectivas, ha suscitado desde hace algunos años un proceso casi contencioso y una jurisprudencia que se refieren con bastante frecuencia a Francia y ha despertado un interés cada vez mayor en los derechos económicos, sociales y culturales y los instrumentos internacionales que favorecen su puesta en práctica, como el Pacto. Por último, el compromiso claro adoptado por el Gobierno de Francia en favor del proyecto de protocolo adicional del Pacto, plasmado en particular en la organización de un seminario de expertos en Nantes en septiembre de 2005, seguido de la publicación y de la difusión de sus actas bajo el título "Los derechos económicos, sociales y culturales al alcance del ciudadano", ha contribuido a dar más a conocer el contenido del Pacto.

Recomendación 24 - Aumento de la asistencia oficial para el desarrollo facilitada por Francia

43. El Gobierno de Francia ha contraído compromisos muy concretos a los efectos de alcanzar el objetivo de destinar el 0,7% de su producto interno bruto (PIB) a la ayuda oficial para el desarrollo (AOD), que se alcanzará en 2012 tras una etapa intermedia del 0,5% en 2007. Entre 2001 y 2005, la AOD de Francia ya pasó del 0,32 al 0,45%, con una previsión del 0,47% para 2006, lo que convierte a Francia en el tercer donante bilateral mundial después de los Estados Unidos de América y el Japón. Además, Francia apoya una iniciativa importante para aumentar la AOD a nivel mundial: el establecimiento de un impuesto sobre los pasajes de avión, que un pequeño número países, entre los que se encuentra Francia, aplica desde este año.

Recomendación 25 - Reconocimiento jurídico de las minorías

44. En la Constitución francesa se define la nación, que está integrada por personas con los mismos derechos: "Francia es una República indivisible, laica, democrática y social. Francia garantiza la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos sin distinción de origen, raza o religión" (art. 2). La posición de Francia significa que las minorías no están reconocidas como titulares de derechos colectivos, si bien esa posición no prohíbe que haya, en el ámbito público, manifestaciones o expresiones diferenciadas.

45. Además, la posición francesa no constituye un obstáculo para que las políticas sociales, educativas y culturales, basadas en estudios sistemáticos y complejos, se esfuercen por luchar contra todas las formas de discriminación y por aportar soluciones en favor de las personas en situación de vulnerabilidad. Esas políticas han sido detalladas en el informe actualizado que Francia ha remitido y presentado al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial en febrero de 2005.

46. El concepto francés de nación no constituye un obstáculo para que Francia haga lo posible por respetar los particularismos locales, sobre todo en los departamentos, regiones y colectividades de ultramar. De hecho, la posición francesa no excluye el derecho de las poblaciones autóctonas de ultramar a tener, en común con los demás miembros de su grupo, su propia vida cultural, profesar y practicar su propia religión o utilizar su propio idioma. Francia da preferencia a la vía de la legislación escrita para tener en cuenta los particularismos locales y, por ello, ha establecido en los departamentos, regiones y colectividades de ultramar sistemas *sui generis* de coexistencia entre el derecho civil codificado y la costumbre local de tradición oral que rigen a niveles específicos de la organización social, razón por la que los conflictos se solucionan recurriendo a la jurisprudencia.

47. El derecho de la persona es el ámbito en que Francia ha tomado más claramente partido en favor del reconocimiento de las poblaciones autóctonas de ultramar, insertándolo en el artículo 75 de la Constitución, en el que se dispone que "los ciudadanos de la República que no se rijan por las normas civiles de derecho común, según lo dispuesto en el artículo 34, conservarán su estatuto personal mientras no renuncien a él". El estatuto personal es un concepto que marca el sometimiento de una persona a una legislación personal de derecho local y no de derecho común. Concretamente, esa dualidad se traduce en la existencia de dos estados civiles en Nueva Caledonia, Wallis y Futuna y Mayotte.

48. Si bien el concepto de derechos de las comunidades autóctonas y locales es ajeno al derecho francés, el Estado ha sabido integrar desde hace largo tiempo prácticas y usos de las comunidades y de los conocimientos populares locales. Ese es el caso, a título de ejemplo, por lo que respecta a las políticas de conservación de la diversidad biológica. De hecho, en el apartado j) del artículo 8 del Convenio sobre la Diversidad Biológica se reconoce la aportación de las comunidades locales e indígenas a la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y ese reconocimiento se recoge prácticamente en su totalidad en el derecho positivo nacional mediante la Ley marco de ultramar (Nº 2000-1207), de 13 de diciembre de 2000 (art. 33).

Recomendación 26 - Conservación y enseñanza de las culturas y lenguas regionales y minoritarias

49. Esas dos preocupaciones forman parte de las políticas resueltamente emprendidas por Francia desde el decenio de 1980. Se han creado numerosos museos y centros culturales dedicados a las culturas regionales; además de las colectividades locales, el Ministerio de Cultura y Comunicación presta apoyo a la celebración de festivales destinados a realzar ese patrimonio. El Consejo y la Misión del patrimonio etnológico, establecidos en 1980 bajo la tutela del Ministerio de Cultura, se encargan de garantizar la conservación de las bases de la identidad de las culturas locales y de contribuir a la coordinación de la política de investigación etnológica en el conjunto del territorio metropolitano y de ultramar. Por otra parte, el Gobierno

presta apoyo a numerosos proyectos de investigación sobre los idiomas regionales y las costumbres locales y proporciona subsidios para la edición. Por último, la Ley marco de ultramar, de 13 de diciembre de 2000, contiene medidas en favor de los idiomas y culturas regionales de los departamentos de ultramar y prevé, en su artículo 34, que los idiomas regionales que se utilizan en los departamentos de ultramar forman parte del patrimonio lingüístico de la nación.

50. En el sistema educativo, los idiomas regionales y minoritarios son materias optativas y dan lugar a la celebración de concursos para contratar a maestros de los niveles primero y segundo. Ese es concretamente el caso del vasco, el bretón, el catalán, el corso y el occitano en la metrópoli y del créole, el haitiano y los idiomas melanesios en ultramar. Hay otros numerosos idiomas locales, sobre todo ciertos idiomas amerindios, que son objeto de medidas y de una enseñanza experimental en el marco de algunos establecimientos. Algunas escuelas privadas imparten enseñanza lingüística reforzada, incluidos los idiomas extranjeros de los migrantes. En el informe mencionado *supra*, remitido al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial en febrero de 2005, figuran datos sobre esos diferentes temas.

Recomendación 27 - Edad mínima para contraer matrimonio

51. En el artículo 1 de la Ley N° 2006-399, de 4 de abril de 2006, por la que se refuerzan la prevención y la represión de la violencia en el seno de la pareja y contra los menores, se da cumplimiento a la recomendación del Comité de elevar a 18 años la edad mínima legal para que las muchachas puedan contraer matrimonio, poniendo fin a una desigualdad inaceptable en la actualidad. En el nuevo artículo 144 del Código Civil se dispone que "el hombre y la mujer no podrán contraer matrimonio antes de los 18 años cumplidos". Ese artículo del Código Civil es aplicable de pleno derecho en todo el territorio francés, incluidos todos los departamentos, regiones y colectividades de ultramar.

Recomendación 28 - Políticas para luchar contra la inseguridad en el empleo

52. Esta cuestión requiere importantes análisis que figuran en la segunda parte del informe.

Recomendación 29 - Representatividad y libertad sindicales

53. La situación concreta de Francia, caracterizada por una baja tasa de sindicación, hace que se corra el riesgo de que se constituyan sindicatos no independientes de empresarios en algunos ámbitos y ha contribuido a la definición de criterios de representatividad particulares y a que únicamente cinco centrales sindicales tengan derecho a presentarse a determinadas elecciones que facultan a participar en algunos mecanismos de cogestión, particularmente en el plano judicial, o mecanismos de protección y seguro. Sin embargo, la libertad sindical es absoluta, tal como se garantiza en la Constitución.

a) Criterios de representatividad

54. La aplicación de criterios de representatividad únicamente tiene lugar cuando ésta se ve cuestionada. La representatividad de derecho puede presumirse o probarse indiscutiblemente y en la actualidad se está debatiendo la definición de su eventual evolución.

Presunción incuestionable de representatividad

55. La representatividad de derecho resulta del Decreto de 31 de marzo de 1966, relativo a la determinación de los organismos destinados a debatir y negociar convenios laborales colectivos. En ese texto se designa *representantes de derecho a nivel nacional* a cinco sindicatos: a la Confederación General del Trabajo (CGT), la Confederación Francesa Democrática del Trabajo (CFDT), la Confederación General del Trabajo - Fuerza Obrera (CGT-FO) y la Confederación Francesa de Trabajadores Cristianos (CFTC) para el conjunto de las categorías profesionales, y a la Confederación Francesa de Personal de Dirección - Confederación General de Cuadros (CFE-CGC) para los puestos directivos. Esas organizaciones sindicales de asalariados se benefician de una presunción incuestionable de representatividad.

56. De la Ley de 27 de diciembre de 1968, relativa a las secciones sindicales, se deriva una presunción incuestionable de *representatividad a nivel de la empresa* (artículo L.412-4, párrafo 2 del Código del Trabajo) en el caso de las organizaciones afiliadas a una organización representativa a nivel nacional. Esta representatividad fue ampliada por la Ley de 13 de julio de 1971, por la que se reformaba el derecho de los convenios colectivos a concertar acuerdos colectivos (artículo L.132-2 del Código del Trabajo) y ese principio se aplica, en el caso de la representatividad de derecho, a las elecciones profesionales (artículos L.423-2 y L.433-2 del Código de Trabajo).

57. Por lo que respecta a la *representatividad de las organizaciones patronales*, existe una presunción de representatividad en la práctica para las representadas en la Comisión Nacional de Negociación Colectiva (CNNC), aun cuando no esté jurídicamente establecida. Ello dimana del Decreto N° 97-80 de 30 de enero de 1997, codificado en el artículo R.136-3 del Código del Trabajo, que fija la representación de los empleadores en la Comisión Nacional de Negociación Colectiva (CNNC): Movimiento de Empresas de Francia (MEDEF), Confederación General de Pequeñas y Medianas Empresas (CGPME), Unión Profesional de Artesanos (UPA) y Unión Nacional de Profesiones Liberales (UNAPL).

Representatividad probada

58. Si su representatividad se ve impugnada, los sindicatos pueden aportar la prueba de tal representatividad a nivel de la empresa o a nivel de la rama de actividad.

59. *A nivel de la empresa*, los sindicatos que consideren ser representativos actúan como tales y, en particular, crean una sección sindical, designan a un delegado sindical, intervienen en la preparación de las elecciones profesionales, proponen candidatos para la primera vuelta y participan en la negociación anual obligatoria.

60. El empleador y las demás organizaciones sindicales presentes en la empresa no están facultados para apreciar esa representatividad, pero pueden impugnarla ante los tribunales. En ese marco, el sindicato, para que se le reconozca el carácter de organización sindical representativa, debe probar que reúne en la empresa criterios establecidos en la legislación (artículo L.133-2 del Código del Trabajo) y la jurisprudencia. Los criterios jurídicos, definidos en la Ley de 11 de febrero de 1950, relativa a los convenios colectivos y a los procedimientos de solución de los conflictos colectivos, son el número de afiliados, la independencia, las cotizaciones, la experiencia y la antigüedad del sindicato y la actitud patriótica durante la

ocupación (este último criterio ha caído en desuso). La jurisprudencia ha agregado los criterios de actividad, audiencia e influencia. Esos criterios no son acumulativos.

61. *A nivel de la rama de actividad*, el principio reconocido es el de la aceptación mutua de cada uno de los sindicatos destinados a participar en la negociación colectiva. Así pues, únicamente cuando el sindicato o sindicatos presentes se impugnan entre sí su carácter representativo o cuando un sindicato pida participar en la negociación procede establecer cuáles van a ser los sindicatos facultados para negociar. En ese marco concreto, el *Ministro de Trabajo tiene competencia para determinar la organización u organizaciones representativas a nivel de rama de actividad* (artículo L.133-3 del Código del Trabajo). Los criterios de apreciación de la representatividad son los mismos que los examinados por los tribunales en el marco de la empresa.

Debate en curso

62. Desde hace varios años se debate en Francia la necesaria reforma de los criterios de representatividad, así como las modalidades y el contenido de tal reforma. El reciente informe Hadas-Lebel sobre la representatividad y la financiación de los sindicatos, remitido en mayo de 2006 al Primer Ministro, pone de manifiesto la situación existente en Francia y propone hipótesis de evolución en cuanto a la representatividad de las organizaciones profesionales y sindicales. En el informe se analiza, en particular, la posibilidad de una apreciación basada en los resultados electorales (elección de los magistrados de trabajo, elección de los delegados del personal y elección de los representantes de las ramas de actividad). Ese informe está siendo examinado por el Consejo Económico y Social, cuyo dictamen se espera para finales de 2006.

b) Respeto a la libertad sindical

63. La libertad sindical y el derecho a ejercer una actividad sindical están garantizados por la Constitución (párrafo 6 del preámbulo de la Constitución de 27 de octubre de 1946 y referencia en la Constitución de 4 de octubre de 1958). En el preámbulo de la Constitución se dispone que todo hombre puede defender sus derechos y sus intereses mediante la acción sindical y afiliarse al sindicato que desee.

64. Las reglas relativas al derecho sindical, codificadas en los artículos L.410-1 a L.413-2 del Código del Trabajo, entrañan lo siguiente:

- Pueden constituirse libremente sindicatos siempre que se respeten las condiciones legales relativas a su objetivo y el respeto de las condiciones de constitución.
- Los sindicatos tienen exclusivamente por objeto el estudio y la defensa de los derechos, así como intereses materiales y morales de carácter colectivo e individual de las personas mencionadas en sus estatutos (art. L.411-1).
- Pueden constituirse libremente los sindicatos o las asociaciones profesionales de personas que ejerzan la misma profesión u oficios similares o conexos, que contribuyan al establecimiento de productos determinados o que desempeñen la misma profesión liberal (art. L.411-2). Los fundadores de todo sindicato profesional deben facilitar los

estatutos y los nombres de quienes, cualquiera que sea su título, estén encargados de la administración o de la dirección (art. L.411-3).

- Toda persona pueda afiliarse al sindicato que desee (art. L.411-5). Eso entraña asimismo que toda persona sindicada tiene libertad para retirarse en cualquier momento de su sindicato, aun cuando exista alguna disposición en contrario (art. L.411-8). Únicamente hay tres modos de disolución: voluntaria, reglamentaria y judicial (art. L.411-9).
- Por último, el ejercicio del derecho sindical está reconocido en todas las empresas (art. L.412-1) y el Código del Trabajo prohíbe cualquier forma de discriminación sindical que emane del jefe de la empresa (art. L.412-2) y de una manera general (art. L.122-45 del Código del Trabajo) por razón del ejercicio de alguna actividad sindical o de la pertenencia a un sindicato.

65. *El conjunto de esas reglas, destinadas a garantizar la libertad sindical, se aplica indiferentemente a toda organización sindical legalmente constituida.* En consecuencia, los pequeños sindicatos y los nuevos pueden, por principio, ejercer libremente sus actividades. Únicamente en caso de impugnación deben probar su representatividad para legitimar su acción.

66. Así, los criterios actuales de representatividad, aunque imperfectos, permiten determinar objetivamente si pueden obligar legítimamente a la colectividad de trabajadores a la que pretenden representar. Por tanto, el derecho de los pequeños sindicatos o de los nuevos a ejercer libremente sus actividades no peligra por la aplicación de los criterios de la representatividad.

Recomendación 30 - Ratificación de los Convenios Nos. 117 y 174 de la Organización Internacional del Trabajo

Convenio N° 174 sobre la prevención de accidentes industriales mayores

67. Las disposiciones de la Ley N° 2003-699, de 30 de julio de 2003, relativa a la prevención de los riesgos tecnológicos y naturales y a la preparación de los daños, responden a las exigencias del Convenio N° 174 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Al igual que otros cuatro convenios internacionales del trabajo (173, 176, 184 y 181), este Convenio está en proceso de ratificación. La dirección jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores ha iniciado los trámites, si bien el procedimiento, que entraña en particular la intervención previa del Consejo de Estado, requiere cierto tiempo.

Convenio N° 117 sobre política social (normas y objetivos básicos)

68. No nos parece oportuno examinar la posibilidad de ratificar el Convenio N° 117. Ciertamente, aun cuando no suscitan ninguna objeción en general, los artículos de ese Convenio parecen en su mayor parte obsoletos o inadecuados, ya que se refieren a situaciones que en la actualidad no existen o existen sólo parcialmente.

69. El examen del convenio muestra que éste no resulta apropiado para la época actual por las razones siguientes: los motivos y la fecha de su preparación y aprobación (1962, es decir, hace 44 años); la evolución de los modos de vida de las poblaciones a que se refiere: las

sociedades rurales en los decenios de 1950 y 1960; el carácter anacrónico de las disposiciones; y lo desfasado de la forma.

a) Motivos y fecha de su preparación y aprobación (1962)

70. Las disposiciones del Convenio tienen por objeto revisar las del Convenio sobre política social, de 1947, que se referían a los "territorios no metropolitanos" a fin de que, en lo sucesivo, los Estados independientes sucesores de tales territorios continuaran aplicando el Convenio, tal como se precisa en el preámbulo. Ese Convenio se hacía eco de un período de la historia caracterizado por el proceso de descolonización. Por ello, parecía importante que los nuevos países independientes adoptaran objetivos y normas sociales básicos. El Convenio prevé también que puedan tener lugar movimientos importantes de población (principalmente en el interior de las regiones de los nuevos países independientes). Pese a esas circunstancias concretas, en 1962 se consideró necesario que las disposiciones relativas a las normas básicas de la política social fuesen objeto de un convenio internacional.

b) Evolución de los modos de vida de las poblaciones a que se refiere: las sociedades rurales en los decenios de 1950 y 1960

71. De manera general, el Convenio se refiere prioritariamente a los países en que las poblaciones rurales y las actividades agrícolas son mayoritarias. El Convenio se ocupa esencialmente de las condiciones laborales de los "cultivadores" y de los trabajadores agrícolas, en términos que no se ajustan verdaderamente a la realidad de nuestro país:

- "El control, mediante la aplicación de una legislación adecuada, de la propiedad y del uso de la tierra... habida cuenta de los derechos tradicionales" (art. 4);
- "Se deberían tomar todas las medidas pertinentes para proteger a los asalariados y a los productores independientes contra la usura..." (art. 13);
- "El control de las condiciones de arriendo y de trabajo, a fin de garantizar a los arrendatarios y a los campesinos el nivel de vida más elevado posible y una participación equitativa en las utilidades que puedan resultar del aumento en la producción y en los precios" (art. 4).

c) Carácter anacrónico de las disposiciones

72. En el Convenio figuran disposiciones y preocupaciones que no se ajustan al contexto actual del mundo del trabajo. A título de ejemplo, cabe mencionar las siguientes:

- El párrafo 2 del artículo 11: "Normalmente, los salarios se deberán pagar solamente en moneda de curso legal";
- El párrafo 3 del artículo 11: "Normalmente, los salarios se deberán pagar directamente al trabajador";
- El párrafo 4 del artículo 11: "Deberá prohibirse la sustitución total o parcial, por alcohol u otras bebidas espirituosas, de los salarios que por servicios realizados devenguen los trabajadores";

- El párrafo 5 del artículo 11: "El pago del salario no deberá efectuarse en tabernas o en tiendas, excepto en el caso de trabajadores empleados en dichos establecimientos".

d) Lo desfasado de la forma

73. El vocabulario empleado en este Convenio parece frecuentemente desfasado. Algunos términos, aunque puedan parecer aún pertinentes, ya no se emplean actualmente. Así, se hace referencia a las discriminaciones por razones del "color". Las palabras "instrucción pública" empleadas en el preámbulo habría ciertamente que sustituirlas por las palabras "educación" y "formación".

74. Por las razones mencionadas, Francia y la mayoría de los países europeos no han ratificado el Convenio N° 117.

Recomendación 31 - El fenómeno de las personas sin hogar

75. Se trata, por lo menos en parte, de una de las consecuencias de la precariedad del empleo y de los límites que afectan a las políticas de lucha contra la exclusión social. El fenómeno se examina en la segunda parte del presente informe.

Recomendación 32 - Papel de Francia en la Junta Ejecutiva de las Instituciones de Bretton Woods

76. Francia, que garantiza la promoción de los derechos humanos un lugar especial en el conjunto de su política internacional, desempeña su mandato de miembro de la Junta Ejecutiva del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional teniendo muy presente la influencia que esas instituciones pueden tener en dicho ámbito. La evolución que ha podido observarse en los últimos años en las políticas de ambas instituciones, que ponen de manifiesto la creciente atención que prestan al respeto de los derechos humanos, obedece en buena parte a la influencia de un país que ha sido uno de los primeros en destacar las consecuencias de los planes de ajuste estructural para el acceso de la población vulnerable a los derechos, particularmente los derechos económicos, sociales y culturales.

77. En 2001, el Consejo Superior para la Cooperación Internacional de Francia tuvo el honor de organizar, con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, un seminario sobre la responsabilidad de las instituciones económicas y financieras internacionales en relación con el respeto de los derechos, lo que permitió elevar el nivel de sensibilización de esas instituciones al respecto. Cabe mencionar que el Banco Mundial puso en marcha "La colaboración para el desarrollo", cuyo objetivo es promover relaciones de colaboración ejemplares entre empresas, Estados y organizaciones no gubernamentales (ONG), de manera que se abarquen las diferentes dimensiones del desarrollo, incluidos los derechos humanos.

78. Además, el Banco Mundial ha patrocinado, por conducto de un órgano subsidiario suyo, a saber, la Corporación Financiera Internacional (CFI), los Principios del Ecuador, aprobados en 2003, que se comprometen a respetar los bancos de inversión (actualmente unos 30); además, éstos se comprometen a interesarse más en las consecuencias que las infraestructuras que financian producen en la ecología y en los derechos humanos. Los proyectos de infraestructura

respaldados por el Banco Mundial han sido denunciados frecuentemente por sus efectos negativos sobre el medio ambiente próximo, particularmente humano, razón por la que el Banco Mundial ha preparado y desarrollado una metodología muy estricta para estudiar previamente esos efectos. Los estudios que se refieren a las grandes extensiones de agua se llevan a cabo actualmente bajo la observación de la Comisión Mundial de Presas, institución independiente que cuenta con el apoyo del Banco. Por ejemplo, en el caso de la presa de Nam Teun 2, en la República Democrática Popular Lao, se han financiado, a petición de Francia, programas de asistencia para permitir a las autoridades locales poner en marcha medidas concretas para reducir la pobreza. Francia ha insistido particularmente la necesidad de realizar un seguimiento de la construcción y del funcionamiento de esa presa.

79. El Instituto del Banco Mundial publicó en 2005 varios estudios sobre los vínculos existentes entre las violaciones de los derechos humanos, la mala gobernanza y el desarrollo deficiente, estudios que ponen de manifiesto una incorporación progresiva de la cuestión de los derechos humanos a las reflexiones estratégicas del Banco.

80. Por último, desde 1998 el Gobierno de Francia publica anualmente un informe para destacar las medidas adoptadas por Francia en el marco Banco Mundial y del FMI. Ese informe es objeto de un debate en una comisión de relaciones exteriores y en ocasiones en sesiones públicas, lo que permite a los parlamentarios franceses evaluar el compromiso contraído por Francia en favor de los derechos humanos en el marco de las instituciones financieras internacionales.

Recomendación 33 - Difusión de las observaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

81. En el sitio del Ministerio de Relaciones Exteriores en Internet, que abarca una sección de "Derechos humanos", accesible desde la página principal, se presenta el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y, mediante el vínculo correspondiente, se accede al último informe de Francia y a las observaciones que el Comité ha formulado al respecto.

82. Las observaciones formuladas por el Comité tras la presentación del segundo informe periódico han sido ampliamente difundidas entre las diferentes administraciones interesadas. Varias de las respuestas que figuran *supra* ponen de manifiesto que se han tenido realmente en cuenta por numerosas administraciones. La preparación del tercer informe ha entrañado un elevado grado de participación de la Comisión Nacional Consultiva de Derechos Humanos, así como una estricta utilización del conjunto de los informes ante los órganos creados en virtud de tratados. La subcomisión internacional de la Comisión dedicó varias sesiones a intercambiar opiniones con la administración sobre las orientaciones que podrían corresponder al presente informe; las propuestas que se recogen en esta nota han sido convenidas con esa subcomisión, que celebró una sesión conjunta con otras subcomisiones el 18 de diciembre de 2006.

Segunda parte

LUCHA CONTRA LAS SITUACIONES DE PRECARIEDAD Y EXCLUSIÓN SOCIAL EXISTENTES EN FRANCIA, PRESTANDO ESPECIAL ATENCIÓN A LAS DIFICULTADES CONCRETAS DE LOS JÓVENES Y DE LAS PERSONAS SIN HOGAR

83. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales tuvo a bien formular al Gobierno de Francia, con ocasión del examen realizado en 2001 de su segundo informe periódico, tres recomendaciones relativas a la lucha contra las principales situaciones de precariedad y de exclusión social:

Recomendación 21. Presentar información sobre los resultados de la aplicación de la ley marco destinada a abordar el problema de la exclusión social.

Recomendación 28. Adoptar medidas urgentes para luchar contra la inseguridad en el empleo, así como controlar el problema de los subsidios relacionados con esa inseguridad.

Recomendación 31. Prestar una atención especial, además de organizar campañas para ayudar a las personas sin hogar, sobre todo durante los meses de invierno, a la sensibilización de la población respecto de ese fenómeno y a la adopción de medidas tendientes a abordar el problema no solamente con carácter de urgencia, sino también de manera estructural.

84. Esas tres recomendaciones se refieren a tres cuestiones esenciales y complejas a las que se enfrentan actualmente un gran número de sociedades de los países industrializados, sobre todo de Europa. Constituyen una de las principales preocupaciones del Gobierno de Francia, el cual ha preparado sobre cada uno de esos temas políticas concertadas y resueltas tendientes a responder a los problemas sociales que representan.

85. En esta segunda parte del informe periódico se describirá sucesivamente cómo se caracterizan las situaciones de precariedad y de exclusión social en Francia, cuáles son sus causas y cuáles son las políticas seguidas por el Gobierno de Francia para ponerles remedio, tras de lo cual figura una conclusión con los primeros resultados de las iniciativas públicas más recientes.

I. DESCRIPCIÓN DE LAS SITUACIONES DE PRECARIEDAD Y DE EXCLUSIÓN SOCIAL EN FRANCIA

86. Desde el decenio de 1970 han aumentado en Francia la precariedad y la exclusión social. Pese a las políticas públicas aplicadas y periódicamente revisadas, esos fenómenos persisten y siguen afectando a un número no desdeñable de franceses. Aunque el número de pobres se mantiene relativamente estable, aumentan las diferencias y las personas sin recursos permanecen cada vez más tiempo en la pobreza⁴. La vulnerabilidad frente al desempleo y a la precariedad afecta básicamente a los jóvenes, las familias monoparentales, las mujeres solas y las personas

⁴ Informe del Secours Catholique, 2005.

de edad, que son cuatro categorías individuales, pero que tienen elementos comunes, entre los que cabe destacar una misma dinámica de exclusión social.

87. Hay varios síntomas que caracterizan a estos fenómenos de incremento de la precariedad en la Francia actual. Expondremos seis de esos fenómenos, que permitirán hacer un balance real de la situación y destacar su complejidad: a) el aumento de las desigualdades; b) la importancia y las características de las personas que perciben la prestación social mínima; c) el desarrollo del fenómeno de los "trabajadores pobres"; d) la importancia del desempleo en ciertas categorías vulnerables, particularmente los jóvenes, las mujeres y los migrantes recientemente llegados de determinados países; e) las dificultades de acceso a la vivienda; y f) el desarrollo del fenómeno de las personas sin hogar.

A. Aumento de las desigualdades

88. Es necesario examinar la evolución de las desigualdades en el seno de las sociedades desarrolladas para comprender los fenómenos de la pobreza y la precariedad. Esas desigualdades se manifiestan en varios ámbitos.

89. En primer lugar, **las desigualdades de ingresos**. Esas desigualdades, aun cuando han evolucionado en Francia entre 1996 y 2004, han desempeñado un papel importante. El informe del Consejo del Empleo, los Ingresos y la Cohesión Social (CERCS) publicado en noviembre de 2006 precisa que las personas del decil más rico de la población tenían en 2005 un ingreso más de tres veces superior al de las personas del decil más pobre y que el incremento de los ingresos de los dos deciles extremos habían aumentado más rápidamente que los de los demás: así pues, los más pobres habían reducido sus diferencias con las clases medias, pero los más ricos habían aumentado sus diferencias con las demás categorías. Las desigualdades de ingresos dependían concretamente de la categoría socioprofesional, la formación, la edad y el lugar de residencia. A este respecto, los agricultores y los obreros no especializados predominaban en el decil más pobre por comparación con su número dentro de la población total. Lo mismo cabe decir de las personas con un nivel inferior de formación (constituyen el 61,8% del último decil, en tanto que únicamente representan el 40,6% de la población total), los jóvenes menores de 30 años (el 10% del último decil y el 8,2% de la población total) y las personas que viven fuera de las zonas urbanas (el 29,5% del último decil por comparación con el 24,1% de la población total)⁵.

90. El **patrimonio** (financiero e inmobiliario) está más concentrado que los ingresos y representa una fuente aún más importante de desigualdad. De hecho, según el mismo informe del CERCS, el 10% de los hogares más ricos poseían casi la mitad (el 46%) del patrimonio nacional y, entre ellos, el 1% más rico tenía el 13%, en tanto que el 50% menos rico no disponía más que del 7%.

91. El "barómetro de las desigualdades y de la pobreza" (denominado bip 40) permite observar que, a partir de 2004, las **diferencias entre las tasas de desempleo** correspondientes a los directivos y los obreros, por una parte, y los jóvenes y las personas de más edad, por otra,

⁵ Consejo del empleo, los ingresos y la cohesión social (CERC), informe titulado "La France en transition, 1993-2005", noviembre de 2006.

volvieron a aumentar y estuvieron acompañadas de un incremento de los beneficiarios de la prestación social mínima. Entre los desempleados, el 34% lo eran de larga duración, en tanto que la tasa de desempleo de los obreros era tres veces superior a la de los directivos (en 2003). Por último, también se observan desigualdades en la **sanidad**, ámbito en el que la diferencia entre la esperanza de vida de los obreros y los directivos era de 8,3 años en 2003.

92. Las desigualdades se observan asimismo **a nivel del territorio**. Así, se observa que la proporción de personas que vivían por debajo del umbral de la pobreza es mayor en el cuadrante norte de Francia (desde el Sena-Marítimo hasta las Ardenas) y a lo largo del arco mediterráneo. En algunos ámbitos, particularmente los del empleo, la educación y la salud, las dificultades son también más importantes en los departamentos, regiones y colectividades de ultramar. A título de ejemplo, el número de beneficiarios de la renta mínima de inserción (RMI) es, en algunos departamentos, regiones y colectividades de ultramar, muy superior al número de beneficiarios en la metrópoli⁶. Las desigualdades son más pronunciadas en las ciudades: los hogares que viven por debajo del umbral de la pobreza representan el 21% en las zonas urbanas sensibles (ZUS), es decir, cerca del doble de la tasa promedio de pobreza⁷.

93. Cerca del 35% de los franceses perciben un aumento de la injusticia en la sociedad⁸. En general, se observa **un aumento del sentimiento de precariedad**. En 2005 el 93% de los encuestados se declaraba preocupado personalmente por la pobreza y el 90% por el desempleo. El 82% tenía la idea de que la pobreza había aumentado durante el año. Representaban un 14% más que en 2002. La causa citada en primer lugar era el endeudamiento excesivo (el 79%), por encima de la falta de trabajo (el 57%)⁹.

B. Importancia y características de los beneficiarios de la prestación social mínima

94. En una sociedad caracterizada por importantes mecanismos de solidaridad pública, el empobrecimiento de una parte de la población francesa puede medirse en parte por la evolución del número de beneficiarios de la prestación social mínima.

95. Al 31 de diciembre de 2004, había 3,4 millones de beneficiarios de una de las 9 modalidades de la prestación social mínima o del ingreso de solidaridad (destinado

⁶ Consejo Económico y Social, Dider Robert "L'accès de tous aux droits de tous", 2003.

⁷ Segundo Plan Nacional de Acción para la Inclusión (PNAI), 2003-2005, informe de Francia.

⁸ Eurobarómetro (S. Paugam), citado en el informe de la Comisión de la Familia (vulnerabilidad y pobreza), de abril de 2005, pág. 106.

⁹ Sondeo BVA citado en el informe de la Comisión de la Familia (vulnerabilidad y pobreza), de abril de 2005, pág. 106.

concretamente a los departamentos de ultramar)¹⁰. Los principales y más representativos son la RMI, el subsidio monoparental y el subsidio por adulto discapacitado.

96. La RMI, creada en 1988, garantiza recursos mínimos a toda persona de más de 25 años o que tenga uno o varios hijos a cargo. Se define reglamentariamente teniendo en cuenta la composición del hogar y el número de personas a cargo. Su importe se fija por decreto y se revisa una vez al año en función de la evolución de los precios¹¹. Se creó con objeto de responder a la situación de la población sin recursos propios, excluida de los mecanismos de seguridad social y con dificultades para integrarse en una sociedad en la que el acceso al empleo era cada vez más difícil. El número de beneficiarios de la RMI, que se elevaba a 1.276.800¹² al 31 de marzo de 2006, ha aumentado especialmente en los últimos años: en 2002 sólo lo hizo un 1,3%, en tanto que el aumento se cifró en el 5% en 2003 y en el 8,5% en 2004¹³. El aumento prosiguió en 2005 a un ritmo un poco menos elevado, pero siempre sostenido, cifrado en el 6,2% entre septiembre de 2004 y septiembre de 2005.

97. Con todo, es preciso matizar esa afirmación señalando que tales aumentos obedecen en parte al endurecimiento de las condiciones para acceder al subsidio de desempleo con el fin de alentar a los solicitantes adoptar una actitud más activa en la búsqueda de un empleo. De hecho, desde el comienzo de 2003 la duración del período en que se paga el subsidio de desempleo se ha reducido y las condiciones de acceso a ese subsidio se han endurecido en el caso de un gran número de personas desempleadas a partir de esa fecha. El número de solicitantes de empleo sin subsidio aumentó, por consiguiente, un 9% en 2004¹⁴, lo que se tradujo en un incremento aritmético de los beneficiarios de la RMI. El 40% de los solicitantes de empleo eran beneficiarios de la RMI a finales de 2005 -es decir, alrededor de 500.000 personas-, en tanto que 1,2 millones de ellas no percibían subsidio ni prestación general de solidaridad.

98. Paralelamente, el gran aumento del número de beneficiarios del subsidio monoparental y del subsidio por adulto incapacitado permite determinar cuáles son los grupos de población más vulnerables. El subsidio monoparental se otorga en función de los recursos a las personas sin cónyuge que tienen exclusivamente a su cargo a los hijos. El Estado paga el subsidio durante cierto tiempo. El número de beneficiarios del subsidio monoparental registra un aumento

¹⁰ DREES, *Études et résultats*, N° 447, "Les allocataires de minima sociaux en 2004", noviembre de 2005.

¹¹ Artículo L.262-2 de la Ley N° 2003-1200 de 18 de diciembre de 2003, art. 1 (*Boletín Oficial* de 19 de diciembre de 2003, en vigor el 1° de enero de 2004).

¹² Caja Nacional de Subsidios Familiares, Dirección de Estadística, Estudios e Investigación, Dirección de Investigación de Estudios de Evaluación y Estadísticas, Dirección de Fomento y de Investigaciones de Estudios y de Estadísticas.

¹³ Informe de 2005-2006 del Observatorio Nacional de la Precariedad y de la Exclusión Social, por Jean-Louis Borloo y Catherine Vautrin, pág. 22.

¹⁴ Informe de 2005-2006 del Observatorio Nacional de la Precariedad y de la Exclusión Social, por Jean-Louis Borloo y Catherine Vautrin, pág. 23.

constante desde su creación. Al 31 de diciembre de 2004, se beneficiaban de él 175.600 personas, lo que representaba un aumento del 3,3% por comparación con el año anterior¹⁵. El número de familias monoparentales beneficiarias de la RMI también registró un alza importante entre 1994 y 2003, cifrada en el 53% (el número de familias beneficiarias era de 250.900 en 2003), en tanto que el número total de beneficiarios únicamente aumentó un 26%¹⁶. Es un indicio de que las familias monoparentales son las más numerosas y de que sus recursos son muy insuficientes para atender a las necesidades de sus hijos.

99. Los beneficiarios del subsidio por adulto discapacitado también están evolucionando constantemente desde el decenio de 1990. Ese subsidio, financiado por el Estado, está destinado a las personas discapacitados que no pueden acceder a prestaciones de vejez ni a una renta por accidente de trabajo. Su importe se revaloriza cada año. El 1º de julio de 2005, el importe completo del subsidio ascendía a 599,49 euros mensuales (importe que puede complementarse hasta un total de 766 euros mensuales). En 2004, el número de beneficiarios del subsidio se incrementó en un 2,5% y alcanzó los 760.100 a finales de año¹⁷. Ese aumento, que equivale al aumento promedio observado entre 2001 y 2003, pone de manifiesto las dificultades concretas de integración de las personas con discapacidad y el aumento de la precariedad que sufren como consecuencia de desempeñar empleos poco especializados y poco remunerados, que son los que se les proponen. El 63,2% de los beneficiarios perciben el subsidio completo, lo que significa que un gran número de interesados carece de recursos propios.

100. La utilización creciente de la prestación social mínima pone de manifiesto que cada vez se recurre más a los mecanismos de asistencia, así como los cambios importantes que registra la sociedad francesa. Esa prestación no entraña un aumento simétrico del número de personas en situación de pobreza monetaria, sino que muestra la sustitución de ciertos subsidios (como los de desempleo) por otros recursos de asistencia, lo que sugiere que la situación de los grupos con bajos ingresos empeoró en parte entre 2003 y 2005 y, al mismo tiempo, las situaciones de pobreza y precariedad.

C. Desarrollo del fenómeno de los "trabajadores pobres"

101. Una tercera realidad observada, principalmente en 2002, es el desarrollo de la pobreza en el empleo, es decir, de los "trabajadores pobres".

102. Ese concepto tiene características paradójicas: los dos términos -"empleo" y "pobreza"- parecen antitéticos en las sociedades europeas. El empleo se supone que es una situación en la que la persona tiene recursos financieros que le permiten vivir y garantizar su vida a largo plazo. La pobreza se identifica más frecuentemente con las personas inactivas y jubiladas. Esa percepción estereotipada ha retrasado el proceso de adaptación del acceso a ciertas

¹⁵ DREES, *Études et résultats*, N° 447, "Les allocataires de minima sociaux en 2004", noviembre de 2005.

¹⁶ Publicación electrónica de la Caja Nacional de Subsidios Familiares, Dirección de Estadística, Estudios e Investigación, N° 33, enero de 2005.

¹⁷ DREES, *Études et résultats*, N° 447, ídem.

modalidades de la prestación social mínima y la puesta en práctica de políticas para luchar contra el problema.

103. Así pues, parece que, en la actualidad, el trabajo no protege siempre contra la pobreza. Existe el "trabajador pobre", que trabaja, pero que no puede extraer de su actividad recursos suficientes para garantizar a su hogar un nivel de vida superior al umbral de la pobreza, caracterizado por disponer entre el 50 y el 60% del ingreso promedio¹⁸. En 2004, el ingreso promedio ascendía a 1.320 euros mensuales, razón por la que el umbral de la pobreza, que era el 50% de ese promedio, se cifraba en 657 euros mensuales y, a su vez, el 60% representada 788 euros mensuales, cuantía que percibían 3,6 millones de personas pobres en el primer nivel y 6,8 millones de pobres en el segundo nivel¹⁹. La pobreza afecta principalmente a los jóvenes, las personas solas y las familias monoparentales. En 2001, entre esas personas pobres y según el umbral elegido, había, respectivamente, **0,99 millones o 1,97 millones de trabajadores pobres**²⁰. Además, si bien, como promedio, el ingreso disponible bruto por hogar aumentó un 1,7% entre 1993 y 2005, el poder adquisitivo se estancó, fenómeno que intensifica la sensación de pobreza en el trabajo²¹.

104. Esa situación abarca varios casos posibles en relación con el mercado de trabajo: una alternancia de períodos de trabajo y de desempleo, un trabajo a tiempo parcial deficientemente remunerado o incluso un trabajo a tiempo completo y remunerado con arreglo al salario mínimo interprofesional de crecimiento (SMIC).

105. La pobreza en el trabajo viene determinada por diferentes factores vinculados entre sí. El riesgo de pobreza entre los trabajadores viene determinado, en primer lugar, por la **situación del mercado laboral**, que registra importantes oscilaciones desde hace 15 años, las cuales afectan a las condiciones de empleo y de remuneración²². La búsqueda de flexibilidad por las empresas las alienta a "reajustar" la mano de obra a su demanda, evaluada a corto plazo, lo que entraña proponer contratos de trabajo que no están forzosamente en consonancia con las necesidades elementales de los hogares (por ejemplo, empleos escasamente remunerados, a tiempo parcial o de corta duración) y que los hacen entrar en un proceso de empobrecimiento progresivo.

106. La evolución de la **composición de los hogares** es el segundo factor que puede afectar a la situación de la pobreza en el trabajo: las familias monoparentales y las familias numerosas se

¹⁸ Cuarto informe nacional sobre la pobreza y la exclusión social.

¹⁹ Consejo del empleo, los ingresos y la cohesión social (CERC), informe titulado "La France en transition, 1993-2005", noviembre de 2006.

²⁰ Informe de la Comisión de la Familia (vulnerabilidad y pobreza), abril de 2005, pág. 26.

²¹ Conferencia sobre el empleo y los ingresos: elementos de encuadramiento, Centro de Análisis Estratégico, 14 de diciembre de 2006.

²² Informe de 2005-2006 del Observatorio Nacional de la Precariedad y de la Exclusión Social, pág. 66.

ven particularmente expuestas a la pobreza en el trabajo, a diferencia de los hogares en los que hay dos fuentes de ingresos o pocos hijos a cargo. A este respecto, Francia ha registrado un aumento considerable del número de familias monoparentales en los últimos años.

107. El **nivel de formación** es el tercer factor determinante de la pobreza en el trabajo: el 34% de los "trabajadores pobres" carece de titulación. Sin embargo, la titulación no constituye una garantía contra esa forma de precariedad: de hecho, los titulados superiores pasaron de representar el 7 al 9% de los trabajadores pobres entre 1997 y 2001. La tercera parte de los trabajadores pobres eran obreros en 2001 (el 33%), en tanto que esa proporción era del 29% en 1997²³. El desempleo registra una disminución desde finales de 2005, si bien se observa que la tendencia al pleno empleo puede ser sinónimo de precariedad. En la actualidad el pleno empleo no se parece al de los "30 años gloriosos" (años de reconstrucción posteriores a la segunda guerra mundial). Se caracteriza más bien por la diversidad de los contratos, la incertidumbre y el trabajo a tiempo parcial, consecuencia de la flexibilidad cada vez mayor de mercado de trabajo.

108. Por último, conviene destacar que el fenómeno de la pobreza en el trabajo es particularmente **notable con motivo de la reincorporación al empleo** después de un período más o menos prolongado de desempleo. La pérdida de los derechos vinculados a la condición de beneficiarios de la prestación social mínima (por ejemplo, ventajas fiscales, tarifas especiales para ciertos servicios, acceso privilegiado a las viviendas sociales en régimen de alquiler) da lugar a un aumento de los gastos para los trabajadores, lo que frecuentemente no se tiene en cuenta.

109. Así pues, los vínculos entre la precariedad y la actividad son muy complejos y el empleo no constituye ya una garantía contra la precariedad.

D. El desempleo, particularmente entre los adultos jóvenes

110. Desde 1998 se suceden en Francia períodos de reducción y de intensificación del desempleo. Hasta 2003, el desempleo tendió a estabilizarse, con una ligera disminución, lo que guarda una estrecha relación con la recuperación del crecimiento económico del país y con los efectos de las medidas de lucha contra el desempleo. A partir de comienzos de 2003, la situación empeoró y llegó a alcanzar un nivel próximo al 10% de la población activa. Desde el comienzo de 2006, la situación de Francia se caracteriza por una disminución del número de desempleados, que ha pasado a situarse por debajo del 9% de la población activa en septiembre.

111. La delimitación de los grupos más vulnerables al desempleo permite comprender las diferentes formas de precariedad que reviste la sociedad francesa actual por lo que respecta a ese factor.

112. **El desempleo afecta en primer lugar los jóvenes:** el 22% de los jóvenes de entre 18 y 29 años de edad que no están ya escolarizados se encuentran desempleados, porcentaje más de dos veces superior al promedio nacional. Como saben que los jóvenes sin

²³ Informe de la Comisión de la Familia (vulnerabilidad y pobreza), Martin Hirsch, abril de 2005, pág. 27.

hijos no tienen acceso a la prestación social mínima antes de los 26 años, un número importante de ellos comienza su vida adulta sumido en la pobreza como consecuencia de la inactividad. Lo que en otras épocas era una transición breve de los estudios al empleo ha pasado a ser un período más largo y caracterizado por numerosos elementos de incertidumbre, jalonado por etapas de prácticas o empleos temporales. De hecho, si bien la mayoría de los jóvenes tienen contratos indefinidos, el 21% de ellos ocupa un empleo temporal²⁴.

113. Aunque desde 1998 se observa la voluntad del Gobierno de promover la incorporación de los jóvenes al mundo del trabajo, éstos se han encontrado durante largo tiempo al margen de las políticas sociales, olvidados por las políticas en pro de la familia y muy poco tenidos en cuenta por las políticas redistributivas. Ahora bien, dado que las familias reciben ayuda cuando tienen hijos menores, las ayudas de las que disponen disminuyen cuando los hijos, una vez que son adultos, siguen a cargo de los padres y viviendo con ellos, ya que frecuentemente tienen problemas de alojamiento.

114. Esa evolución también obedece a la prolongación general de la duración de los estudios. En Francia se considera que la titulación académica es un valor indispensable para que los jóvenes se inserten, tal como se espera, en la sociedad y en el mundo laboral. Un título académico superior, aunque no es garantía de un empleo estable, reduce el riesgo de sufrir el desempleo. Los jóvenes con el bachillerato más dos años de carrera registran un nivel de empleo indefinido del 68%, en tanto que los no titulados únicamente llegan al 43%²⁵. Sin embargo, en la actualidad la inserción en el mundo laboral de los jóvenes titulados resulta más difícil, ya que el 40% de los títulos del tercer ciclo comienzan por un empleo temporal. No obstante, el 63% de los no titulados se encuentra en ese caso, lo que pone de manifiesto el interés que suscita la formación inicial²⁶.

115. **Los jóvenes sin titulación tropiezan**, de hecho, **con dificultades más importantes**. Aunque algunos contratos temporales que se ofrecen a los titulados son realmente períodos de prácticas que sirven de trampolín para un empleo duradero, los mismos contratos, cuando quienes los ocupan son los menos titulados o los no titulados, se caracterizan por una inseguridad por lo que respecta al empleo duradero, particularmente cuando únicamente se les proponen contratos de duración determinada.

116. Otro aspecto del desempleo los jóvenes es su **concentración en las zonas urbanas sensibles** (ZUS). El 40% de los jóvenes residentes en ZUS se ve afectado por el desempleo, cuya tasa es cuatro veces superior a la tasa de desempleo general, aunque se beneficien menos de

²⁴ Observatorio de las Desigualdades, febrero de 2006, "Empleo: los jóvenes en situación de precariedad".

²⁵ Ídem.

²⁶ Ídem.

los mecanismos de inserción²⁷. A las diferencias existentes en función de la edad se suman, por consiguiente, las relacionadas con el lugar en que se vive²⁸.

117. Ese desfase se explica por los efectos de la segregación urbana. Los "barrios" periféricos con una gran concentración de pobreza registraron a partir del decenio de 1980 la salida masiva de ellos de los estratos sociales medios, ya que se consideraba que esos barrios eran cada vez más lugares de concentración de las personas que tenían dificultades sociales y su atractivo económico era escaso. Actualmente viven en ellos grupos de población que tropiezan con dificultades importantes para obtener un empleo. Nos volveremos a ocupar de ese asunto más adelante.

E. Las dificultades de acceso a la vivienda

118. La "crisis de la vivienda" que existe actualmente en Francia es muy diferente de la que existió después de la segunda guerra mundial. Se caracteriza principalmente por la falta de adecuación entre la oferta y la demanda de vivienda y por un aumento exacerbado de los alquileres. La concentración creciente de la actividad económica en las ciudades provoca desde hace unos diez años una inflación considerable de los precios de los bienes raíces (con tasas anuales de aumento superiores al 10%), lo que intensifica la precariedad de los hogares con ingresos bajos. Las entidades públicas, a las que la ley atribuye una responsabilidad en materia de construcción de viviendas sociales, se ven imposibilitadas de actuar a causa de ese aumento espectacular de los precios del suelo edificable, que tanto merma su presupuesto de construcción.

119. Esa crisis de la vivienda puede desglosarse en función de varios factores que contribuyen a ella: **la falta de viviendas sociales, las viviendas deficientes y la insalubridad.**

120. Al 1º de enero de 2004 había en Francia 4.258.362 viviendas sociales²⁹. Del total de los hogares de Francia, el 17,6% correspondían a inquilinos de viviendas sociales. Ese porcentaje es más elevado por lo que respecta a los hogares constituidos por inmigrantes: el 30,1% ocupa una vivienda social³⁰. En el censo sobre la vivienda del Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos (INSEE) realizado en 2002 se evaluó la demanda anual no satisfecha de viviendas sociales, que se cifraba en 1.300.000 viviendas. Ahora bien, la oferta anualmente disponible sólo asciende a 433.000 viviendas (en 2004). Dicho con otras palabras, sólo **puede atenderse anualmente a una de cada tres peticiones de viviendas sociales.** El programa de construcción y reforma presupuestado para el próximo quinquenio, que es muy importante, ya que

²⁷ Connaissance de l'Emploi, "De l'école à l'emploi: quel chemin dans la ZUS?", N° 10, diciembre de 2004.

²⁸ Observatorio de las Desigualdades, noviembre de 2005, " El desempleo en los barrios denominados sensibles".

²⁹ Ministerio de Equipamiento, Secretaría General de la Dirección de Asuntos Económicos Internacionales (DAEI), Servicio de Economía, Estadísticas y Previsión (SESP), Censo de Viviendas Sociales (EPLS), enero de 2004.

³⁰ Séptimo informe del Alto Comité para el Alojamiento de las Personas Desfavorecidas, 2001.

abarca 800.000 viviendas, no será suficiente para eliminar el déficit. Según la Fundación Abbé Pierre, el Estado, las entidades locales y los interlocutores sociales gastaron el 1,95% del PIB en concepto de viviendas sociales, porcentaje que es inferior al de 2000 (el 2,07%), lo que se explica por el incremento correlativo de otros tipos de gastos sociales³¹.

121. En 2001 cerca de tres millones de franceses habitaban en viviendas deficientes³².

Se trata principalmente de hogares pobres, que se ven obligados a alojarse en viviendas no adaptadas a sus dimensiones y con pocas comodidades, dada la insuficiencia de ingresos de sus integrantes y pese a las prestaciones sociales que perciben. Cada vez hay más familias que recurren a sus parientes para que los acojan: cerca de 1 millón de personas se encuentran en esa situación en 2002, lo que representaba 50.000 más que en 1996, cifra de las que entre 150.000 y 300.000 vivían en condiciones muy precarias³³. Las disposiciones de la Ley de 1948, que había congelado los alquileres tras la segunda guerra mundial, permitiendo así que numerosas familias modestas habitaran en barrios muy caros, han pasado a ser prácticamente obsoletas con motivo del fallecimiento de los beneficiarios o de su ingreso en residencias de ancianos.

El presupuesto destinado a la vivienda ocupa actualmente una parte considerable de los ingresos de los hogares modestos, aun cuando perciban ayudas públicas (6 millones de hogares reciben una ayuda personalizada para la vivienda). Según un estudio³⁴, desde el comienzo del decenio de 1970 "el valor promedio del metro cuadrado de los alquileres de las personas pobres ha aumentado más rápidamente que el de los hogares cuyos ingresos eran medianos. (...) Los alquileres de los hogares pobres son actualmente como promedio un 20% más elevados que los de los hogares de las clases medias". Dado que el costo de la vivienda resulta inaccesible para los más pobres, el 16% de las personas alojadas en los centros de urgencia tienen un empleo fijo o precario³⁵.

122. Hay nuevas categorías de población afectadas por las dificultades de acceso a la vivienda, particularmente los asalariados que experimentan un debilitamiento profesional, los jóvenes y los extranjeros o los inmigrantes. Estos últimos experimentan una doble dificultad, ya que en ocasiones son víctimas de una discriminación de hecho, prohibida por la ley, por lo que respecta al acceso a la vivienda. La aparición de "barrios" de exclusión social agrega una dimensión espacial a la deficiencia de vivienda: se experimenta una especialización de espacio, la cual intensifica la precariedad y la exclusión social.

123. La **insalubridad** es otra característica de la situación francesa por lo que respecta la vivienda, aunque las comodidades ha aumentado y el hacinamiento ha disminuido en los últimos

³¹ Décimo informe anual de la Fundación Abbé Pierre, "L'État du mal-logement en France", febrero de 2005.

³² Observatorio de las Desigualdades, 7 de febrero de 2006: "Le mal-logement en 2006".

³³ 11º informe anual de la Fundación Abbé Pierre, "L'État du mal-logement en France", 2006.

³⁴ G. Fack, basándose en el INSEE, censo de la vivienda de 2002, citado en el informe de la Comisión de la Familia (vulnerabilidad y pobreza), de abril de 2005, pág. 58.

³⁵ *Libération*, "réfractaires et sédentaires grâce aux tentes", jueves 8 de agosto de 2006.

años³⁶. La Ley mencionada de 1948 produjo efectos perjudiciales importantes que aún no han desaparecido: como sus ingresos se vieron congelados, los propietarios de viviendas frecuentemente se negaban a realizar reformas, incluida la adaptación a las normas sanitarias y de seguridad. Como consecuencia de ello, parece ser que hay en Francia entre 400.000 y 600.000 viviendas insalubres, al margen de las pensiones y los alojamientos precarios, ocupados por familias pobres que no han encontrado otra solución a su problema: el 44% de los ocupantes son personas solas y el 40% son parejas de ancianos³⁷.

124. La sensación de precariedad que causa esa "crisis de la vivienda" social se traduce en el hecho de que, **"para uno de cada tres franceses, la pobreza consiste en no tener vivienda"**³⁸.

F. El fenómeno de las personas sin hogar

125. El número de personas sin hogar (o "sin techo") resulta difícil de calcular, dado que ese grupo de población se caracteriza por su movilidad y por su aislamiento³⁹. En sus estudios estadísticos, el INSEE considera que una persona sin hogar es la que ha pasado la noche anterior en un centro de acogida o en un lugar no previsto con fines de alojamiento. En su estudio de 2001 relativo a los grupos de población que frecuentaban los servicios de acogida o de distribución de comidas calientes, el INSEE señalaba que había 86.000 personas sin hogar entre las 93.000 que frecuentaban los servicios semanalmente. Esa estimación excluía las situaciones de alojamiento difícil, el caso de las personas sin hogar que no frecuentaban los servicios de acogida y de distribución de comidas y el de las que habitaban en núcleos de población de menos de 20.000 habitantes⁴⁰. Según otras estimaciones, hay **entre 300.000 y 800.000** personas sin hogar.

126. A través del 115, número telefónico nacional de urgencia de carácter gratuito para las personas sin hogar, al que llaman más de 1,2 millones de personas cada año, se evalúan más de dos tercios de las llamadas relacionadas con las solicitudes de vivienda. En las grandes ciudades, en las que se concentra la mayor parte de las personas sin hogar como consecuencia del gran número de refugios improvisados que ofrece el urbanismo de las megalópolis, los alojamientos provisionales que se les destinan en invierno no son suficientes, pese a un importante aumento de los centros de acogida. Entre abril de 2002 y abril de 2006, el número de plazas en todo el conjunto de instalaciones de acogida (alojamientos de urgencia, centros de alojamiento y de reinserción social, centros de acogida para los solicitantes de asilo y habitaciones en pensiones)

³⁶ INSEE première N° 885 e INSEE résultats (société), N° 20.

³⁷ *Fuente:* Centro nacional de lucha contra la vivienda indigna, citado en el informe de la Comisión de la Familia (vulnerabilidad y pobreza), de abril de 2005, pág. 63.

³⁸ Informe de la Comisión de la Familia (vulnerabilidad y pobreza), abril de 2005, pág. 106.

³⁹ Consejo Nacional de Información Estadística (CNIS), "Pour une meilleure connaissance des sans-abri et de l'exclusion du logement", informe final del grupo de trabajo sobre las personas sin hogar, N° 29, 1996.

⁴⁰ INSEE, *Economía y estadística*, N° 391-392, "Les sans-domicile", noviembre de 2006.

pasó en la región de París de 17.211 a 26.642⁴¹. En el plano nacional, los centros de acogida cuentan con unas 95.000 plazas. En el plan para la invierno de 2006-2007 se preveía la creación de 4.273 plazas, que pasarían a estar disponibles durante todo el año.

127. La situación de las personas sin hogar representa una exclusión social extrema que afecta al *modus vivendi* general de la persona. Las características de esas personas muestran **situaciones muy diferentes**. En general, experimentan una falta de socialización progresiva durante la que pierden sus puntos de referencia y sus códigos sociales. Otras pasan a ser personas sin domicilio fijo de resultas de una situación de crisis: ruptura conyugal o familiar, pérdida de empleo, enfermedad, etc. En su mayoría se encuentran en la calle y confían en salir de allí. Otras personas afirman haber elegido la calle y reivindican su marginación porque les evita sufrir ciertas limitaciones de la vida social⁴². Esas personas no buscan ayuda ni reinserción. La marginación está presente como un acto individual y político, realizado como muestra de rechazo de la sociedad en la que viven, posición más o menos sincera que guarda relación con el difícil tema de determinar si esa interiorización de su condición no es en primer lugar un indicio de su situación de víctimas: un empresario fracasado que considera haber sido víctima de una falta de comprensión, un esposo (o esposa) divorciado y privado de la custodia sus hijos, una madre soltera, un ex presidiario, un anciano que ha perdido sus puntos de referencia, etc.

128. Hay ciertas categorías de personas más afectadas que otras. A los hombres que viven en las ciudades, los jóvenes y las personas de edad se suman los extranjeros, las mujeres sin pareja y las familias monoparentales. Algunas asociaciones, como Restos du Cœur, señalan, de hecho, la presencia cada vez más frecuente de madres jóvenes sin pareja con sus hijos, de jóvenes menores de 26 años que no pueden acceder a la RMI y de personas de edad cuya pensión de jubilación no alcanza pagar los alquileres, que experimentan alzas espectaculares de año en año. Esas asociaciones ponen de manifiesto la nueva tendencia de las personas sin hogar a agruparse no ya de 2 en 2 o de 3 en 3, sino en grupos de más de 12 personas, en cuyo seno establecen cierto nivel de sociabilidad y códigos propios. Esas agrupaciones, que perpetúan las situaciones de marginación, complican la tarea de los organismos encargados de su reinserción.

129. Aun cuando las personas sin hogar declaren haber elegido vivir en la calle, los poderes públicos no pueden desinteresarse de ellas, ya que frecuentemente se ven afectadas por enfermedades. Según el estudio de 2001 del INSEE, se estima que el 16% de las personas sin hogar tienen mala salud, lo que contrasta con el 3% de las personas que tienen un domicilio propio. Una de cada diez personas sin hogar padece enfermedades respiratorias, secuelas de un accidente o una enfermedad grave. Ese cúmulo de vulnerabilidades incrementa las dificultades de las políticas públicas, que deben vincularse a la adopción de medidas de urgencia de los programas de ayuda y de reinserción pluridimensionales.

130. El fenómeno espectacular de las personas sin hogar, grupo de población errante y que vive al margen de una sociedad opulenta, constituye un interesante elemento revelador de las

⁴¹ *Libération*, "réfractaires et sédentaires grâce aux tentes", jueves 8 de agosto de 2006.

⁴² *Libération*, "Pourquoi ils couchent dehors", de Nicole Maestracci (Presidenta de la Federación Nacional de Asociaciones de Acogida y Reinserción) y Eric Pliez (Director General de la Asociación Aurore), 4 de agosto de 2006.

disfunciones de la sociedad urbana. Ese espejo favorece también una toma de conciencia por parte del conjunto de la población. Durante el verano de 2006, la prensa de París centró su atención, por una parte, en los problemas que planteaban los campamentos de personas sin hogar, a los que una asociación había facilitado tiendas de campaña en las riberas del Sena, lugar en el que el ayuntamiento había decidido ampliar el espacio de ocio destinado a los grupos sociales medios y pobres que no tenían la posibilidad de salir de vacaciones, y, por otra parte, en la vulnerabilidad de esas personas durante los meses de la canícula, habida cuenta de su mal estado de salud. La cuestión volvió a plantearse a comienzos del invierno siguiente, cuando un grupo de personas decidió proponer a los parisinos que compartieran las tiendas de campaña con las personas sin hogar como símbolo de solidaridad y de protesta contra la falta de reacción de la administración pública frente al problema. Ese espejo también puede deformar la imagen, ya que tiende a concentrar la atención en los problemas de alojamiento, si bien las cuestiones suscitadas son mucho más complejas.

II. ¿CÓMO SE EXPLICA EL AUMENTO DE LA PRECARIEDAD EN FRANCIA?

131. Sobre la base de los datos de que se dispone y antes de exponer las políticas públicas adoptadas para hacer frente a los problemas señalados, es preciso analizar las causas del aumento de la precariedad y de la exclusión social, ya que una terapia eficaz al respecto únicamente puede asentarse en un buen diagnóstico.

132. Se distinguirán las causas generales relativas al conjunto de la sociedad y las causas más concretas correspondientes a determinadas categorías.

A. Causas generales, internacionales y nacionales

133. La globalización de la economía produce efectos sociales innegables, tanto positivos como negativos, los cuales deben tenerse en cuenta en el caso francés. En este contexto, el modelo social francés y el sistema educativo tropiezan con ciertas dificultades de reacción y de adaptación.

1. Efectos de la globalización

134. En el marco de la globalización, hay toda una serie de agentes externos que ejercen una gran influencia en la vida económica nacional.

135. Las empresas multinacionales disponen de un poder creciente para imponer su voluntad a través de los intercambios comerciales dentro de grupos, los cuales constituyen una parte importante del comercio mundial y se estima que representan entre uno y dos tercios de éste.

136. En aplicación de la Ley de Ricardo, la globalización entraña una división internacional del trabajo entre los países, lo que, en teoría, significa aprovechar al máximo las ventajas comparativas de cada uno de ellos. Ese principio da lugar a la aparición de marginados e impulsa el fortalecimiento de las competitividades relativas. Sus efectos en el mercado de trabajo son importantes, especialmente en el caso de los puestos de trabajo en la industria y la agricultura, cuyos productos se someten a una competencia cada vez mayor. Se ejerce una

presión a la baja sobre los salarios de esos sectores, incrementada por la amenaza de la deslocalización.

137. El **fenómeno de la deslocalización** no es nuevo en Francia. En los decenios de 1980 y 1990 la deslocalización afectó masivamente a los sectores industriales de la siderurgia, el carbón, la construcción naval y los textiles, sumiendo a algunas regiones en profundas crisis de las que no siempre consiguieron salir merced a las ayudas estructurales para la reconversión facilitadas por la Unión Europea: la tasa de desempleo de las regiones de Lorraine y Nord-Pas de Calais son, por esta razón, superiores a la media nacional, pese a que tuvieron lugar numerosas jubilaciones anticipadas.

138. La deslocalización ha proseguido durante los últimos años en un buen número de sectores. Se concentra en las actividades con poca densidad de tecnología, que requieren más frecuentemente un escaso nivel de especialización. En el sector industrial, después de la deslocalización de los textiles⁴³ y de la electrónica, se produjo la deslocalización de una parte de la metalurgia y del plástico a favor de los países de Europa central y oriental, tal como muestra el hecho de que cada vez hay más empresas que reubican sus instalaciones en países en desarrollo o en países de Europa cuya mano de obra es más barata.

139. Hay una nueva amenaza: **el acceso de cierto número de países de reciente industrialización a un nivel elevado de investigaciones puede afectar a su vez a los sectores industrial y terciario**, con un importante contenido de investigaciones, que hasta ahora se consideraban protegidos. En el informe anual correspondiente a 2005 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) se estima que existen varias razones fundamentales para que continúe la tendencia actual a la internacionalización de la investigación y el desarrollo hacia los países en desarrollo. En la actualidad, más de la mitad de las empresas multinacionales han deslocalizado una parte de sus actividades de investigación y desarrollo en China, la India o Singapur. La globalización ha dado lugar a un modelo bastante complejo de distribución geográfica de las actividades: las empresas se organizan en redes internacionales y buscan a socios y a subcontratistas a nivel mundial⁴⁴.

140. La deslocalización produce consecuencias económicas importantes para los países y regiones que la experimentan y, en primer lugar, frecuentemente entraña una pérdida de puestos de trabajo. En general, se considera que la deslocalización explica en parte la persistencia del desempleo estructural, que afecta a personas de edad madura y con poca formación, a las que resulta difícil reconvertir, especialmente en las zonas deprimidas. Además, la deslocalización se traduce en un aumento de las prestaciones sociales compensatorias: complementos para jubilaciones anticipadas de cuantía insuficiente, ayudas sociales diversas y subsidios de desempleo que gravan los presupuestos sociales y limitan los márgenes de maniobra de los poderes públicos en pro de políticas más ofensivas.

⁴³ La liberación de las cuotas chinas a las exportaciones de textiles a comienzos de 2005 entrañó un crecimiento espectacular e inmediato de las importaciones europeas, lo que impulsó la imposición de nuevos obstáculos cuantitativos.

⁴⁴ Estudio de Celerant Consulting realizado por Pascal Ansart, Director General, en 2005.

141. La deslocalización de la industria y de los servicios produce, por otra parte, un efecto psicológico importante. **Refuerza la sensación de inseguridad ante el empleo.** Según la encuesta "CSA - L'Expansion - France Inter", de octubre de 2004, el 88% de los franceses consideraba que la deslocalización de las empresas francesas era un fenómeno "grave" y el 70% consideraba que sería "duradero". A este respecto, cabe señalar que el pesimismo es un elemento que obstaculiza las inversiones.

142. En tanto que las economías nórdicas, también afectadas, parecen haber logrado globalmente conciliar las políticas sociales con el mantenimiento de una tasa elevada de empleo, Francia registra resultados menos satisfactorios. **De hecho, los efectos de la deslocalización resultan difíciles de cuantificar.** En los 20 últimos años, la globalización del comercio ha destruido unos 300.000 empleos⁴⁵. La Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo indicaba que, en el segundo trimestre de 2004, se habían registrado 163 reestructuraciones que habían dado lugar a cerca de 60.000 despidos, lo que contrastaba con la creación de 16.000 puestos de trabajo⁴⁶. Entre 2002 y 2004 se procedió a deslocalizar 3.718 empleos en Francia, que afectaban sobre todo a las telecomunicaciones y a la metalurgia⁴⁷. La deslocalización se traduce sobre todo en pérdidas de puestos de trabajo poco especializados: "1,3 millones de empleos de producción concreta perdidos, en tanto que aumentaron los empleos intelectuales, de gestión y de comercialización (0,9 millones), empleos de una buena parte del sector industrial (0,7 millones) y los empleos en los servicios colectivos (1,3 millones)"⁴⁸.

143. Esos datos pesimistas deben matizarse en la medida en que "la mayoría de las inversiones directas en el extranjero que se hacen desde Francia se efectúan con destino a otros países desarrollados con el fin de prestar apoyo a las exportaciones de productos manufacturados en sectores que son generadores netos de empleo en Francia"⁴⁹. **Francia está relativamente bien dotada en sectores que escapan estructuralmente a la deslocalización:** "actividades que exigen una mentalidad muy occidental y un conocimiento de nuestros hábitos de vida (comercialización y publicidad, oficios artísticos), servicios locales (administración pública, construcción, mantenimiento, hostelería, restauración y turismo), economía solidaria (cerca de 2 millones de empleo), agricultura y ganadería, marcas de lujo mundialmente conocidas"⁵⁰ y

⁴⁵ "Richesse du monde, pauvretés des nations", Daniel Cohen, éd. Flammarion, 1997.

⁴⁶ "L'Observateur de l'OCDE 2003 emploi et mondialisation: promesse ou menace?".

⁴⁷ Estudio del Observatorio Europeo del Cambio, citado por Arnaud Leparmentier - *Le Monde*, septiembre de 2004 - Un phénomène dont l'impact reste marginal à l'échelle de l'Union européenne.

⁴⁸ Comercio internacional, presentación general: Hélène Erkel-Rousse (Dirección de Previsión) y Lionel Fontagné (Centro de Estudios Prospectivos y de Información Internacional (CEPII)) - 2004.

⁴⁹ Erkel-Rousse y Fontagné (ibíd.).

⁵⁰ Mondialisation et délocalisations: menaces et réalités, abril de 2004, www.mediasetdemocratie.net.

prestación de servicios locales a las personas, que se desarrollarán debido al aumento de la esperanza de vida. "Los diez sectores industriales que más han invertido en el extranjero generaron 100.000 empleos en Francia entre 1997 y 2000"⁵¹.

144. La globalización, frente a la que las industrias reaccionan mediante una búsqueda de una mayor productividad, produce otro efecto en el mercado de trabajo, a saber, **el aumento de las exigencias en materia de titulación, con el debilitamiento correlativo de la posición de las personas que carecen de título**. Los trabajadores poco especializados experimentan como promedio un desempleo dos o tres veces mayor que el de los especializados, así como una disminución relativa de su remuneración⁵². Además, la evolución de las técnicas de producción hace que las empresas seleccionen a sus asalariados procurando utilizarlos de manera variada y flexible. De ahí que se recurra a personas cada vez más cualificadas, aun cuando se trate de utilizar poco sus competencias.

145. Por otra parte, las empresas se adaptan a las transformaciones económicas que tienen lugar en el mundo mediante métodos de producción justo a tiempo con el fin de reducir las existencias al mínimo y responder a los pedidos lo más rápidamente posible, lo que se traduce en métodos de producción que acentúa la **flexibilidad de los trabajadores**. Las empresas modulan el volumen de trabajo para hacer frente a las fluctuaciones temporales de la demanda, que experimenta variaciones imprevisibles en el mes, la semana o incluso el día. Por consiguiente, según los sectores de actividad y los tipos de empresa, el empleo presenta características diferentes y marcadas disparidades entre los trabajadores. En numerosas actividades de servicios, la contraprestación que se otorga tiene una escasa duración, razón por la que no se puede garantizar el empleo en régimen de exclusividad ni de larga duración. La flexibilidad del volumen de trabajo se obtiene internamente mediante contratos de duración determinada, contratos provisionales o contratos a tiempo parcial o externamente mediante la subcontratación.

146. **Las disparidades en materia de estabilidad en el empleo son importantes y tienen tendencia a incrementarse** y a diferenciarse según las categorías: trabajadores no especializados o especializados, trabajadores jóvenes o trabajadores más experimentados. La precarización del empleo afecta especialmente a los grupos vulnerables, es decir, a las mujeres y a los adultos jóvenes. Esas personas, con el fin de no perder su empleo, aceptan todo tipo de trabajos y de condiciones laborales siempre que les garanticen su supervivencia.

2. La disminución del poder económico y social de los Estados

147. Otro efecto de la globalización, que abarca ciertas normas comunes, como las de la Organización Mundial de Comercio (OMC), es la limitación de las facultades de intervención de los Estados en la economía a través de elementos que han forjado su soberanía histórica, como los derechos de aduanas y los controles de capitales, pero también mediante instrumentos más recientes como la política industrial.

⁵¹ Estudio de CDC Ixis, Patrick Artus.

⁵² Ídem.

148. La reducción de la soberanía del Estado francés en materia de intervención económica se explica también por su pertenencia a la Unión Europea, **particularmente desde la ratificación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento** durante la Reunión del Consejo Europeo en Ámsterdam, en junio de 1997.

149. Hay dos mecanismos que caracterizan a ese Pacto. En primer lugar, un mecanismo preventivo para la vigilancia de las posiciones presupuestarias de los Estados miembros, así como la coordinación de las políticas económicas. En segundo lugar, un mecanismo correctivo para poner en práctica un "procedimiento de déficit excesivo" cuando el déficit presupuestario de un Estado miembro tiende a sobrepasar un umbral de referencia fijado en el 3% del producto interno bruto (PIB). El Pacto de Estabilidad y Crecimiento responde a una lógica de disciplina presupuestaria que tiende a **limitar el riesgo de comportamiento "free rider" (irresponsable) con el objetivo de que la Unión Europea pueda reaccionar con eficacia frente a una crisis real exterior** y garantizar la solvencia monetaria de los países miembros.

150. Hasta el momento el Pacto no ha producido todos los efectos deseados. La evolución económica de la zona del euro ha sido frecuentemente mediocre, pese a un entorno internacional favorable. Durante 15 años (1990-2004), el peso relativo de la zona del euro ha disminuido en un 16% con relación a los Estados Unidos y en un 9% con relación al Reino Unido⁵³. De manera general, la zona del euro ha conjugado un ritmo de crecimiento económico escaso, una tasa de inflación comparable y una tasa de desempleo globalmente superior a la de sus socios internacionales⁵⁴ (alrededor del 9% en la zona del euro). Hay quienes lamentan que la rigidez del Pacto no permita a los países miembros aprovecharse de la situación económica exterior a fin de acumular márgenes de reserva o aumentar el déficit presupuestario de un país para reactivar el crecimiento.

151. Habida cuenta de las deficiencias señaladas, independientemente de que se refieran al mecanismo preventivo o al correctivo, así como las dificultades con que tropiezan algunos miembros para alcanzar los objetivos presupuestarios, el Pacto se reformó ligeramente como consecuencia de la petición formulada por el Consejo Europeo en marzo de 2005. Las modificaciones realizadas son, en particular, la posibilidad de una diferenciación de los objetivos presupuestarios a mediano plazo para tener en cuenta la diversidad de las situaciones económicas y presupuestarias de los países miembros y el fortalecimiento del mecanismo correctivo para tener más en cuenta las realidades de una Unión ampliada a 25 Estados miembros⁵⁵. Por lo demás, la política económica y social de Francia está actualmente limitada por las obligaciones de equilibrio presupuestario y las relativas a su deuda exterior como consecuencia de su pertenencia a la zona del euro.

⁵³ *Le Monde*, "Les piètres performances de la zone euro", Jean-Paul Fitoussi (Presidente del Observatorio de Coyunturas Económicas de Francia), 31 de diciembre de 2004.

⁵⁴ www.diplomatie.gouv.fr.

⁵⁵ Informe general sobre la actividad de la Unión Europea, 2005.

3. La debilidad estructural del crecimiento

152. La relación insuficientemente activa entre el crecimiento y el empleo es una de las explicaciones que proporciona tradicionalmente la ciencia económica sobre la existencia del desempleo masivo. La correlación entre los dos fenómenos pudo estudiarse desde el decenio de 1970, cuando el crecimiento de Francia, muy dinámico durante los "30 años gloriosos", se desaceleró por las crisis petrolíferas de 1973 y 1979. El nuevo ritmo de crecimiento no ha sido suficiente para absorber al ritmo del crecimiento de la población activa. El mercado se ha deteriorado progresivamente, lo que se ha traducido en una inestabilidad⁵⁶ y una mayor inseguridad en el empleo, que afectan a la vez a los asalariados y a los que buscan trabajo.

153. **Dado que la tasa de crecimiento se mantiene baja desde el decenio de 1980, persiste la dificultad de reabsorber a las personas desempleadas, con pocas variaciones:** la tasa de disminución del desempleo alcanzó su nivel mínimo en 1993-1994, cuando la tasa de crecimiento del PIB registraba valores negativos; la tendencia se invirtió entre 1997 y 2001, con la recuperación económica; las dos curvas se inclinaron posteriormente a la baja; la tasa de disminución del desempleo está de nuevo en alza desde enero de 2006, en parte como consecuencia del mejor comportamiento de la economía europea.

154. No obstante, la relación es compleja: el CERCS señala, así, un aumento de la inestabilidad a partir de 1997 debido a que los trabajadores especializados que habían aceptado empleos inferiores a su nivel de competencias se aprovecharon de la recuperación del crecimiento para buscar empleos correspondientes a sus aspiraciones, lo que repercutió en el mercado laboral. Además, es preciso tener en cuenta el efecto poco estimulante sobre la tasa de disminución del desempleo, pese a las reformas en curso, de ciertos mecanismos de seguro de desempleo. Esos elementos, a los que se suma el hecho de que el ritmo de crecimiento se mantiene bajo, explican por qué **el número de trabajadores que llevan mucho tiempo desempleados sigue siendo elevado en Francia.**

4. La segregación urbana, factor de exclusión social

155. Entre los decenios de 1950 y 1970 el paisaje urbano francés se caracterizó por la aparición de grandes conjuntos habitacionales en la periferia de las ciudades, en el marco de la reconstrucción de la posguerra y de la erradicación de los barrios de tugurios, a lo que siguió un esfuerzo particular por dar alojamiento a las familias de inmigrantes admitidas en el país para compensar el déficit de mano de obra. Esa organización espacial, concebida en su origen como un factor de modernidad, se ha transformado en un instrumento pernicioso de segregación social con efectos negativos para la población recluida en esos "barrios".

⁵⁶ Es preciso destacar la definición entre inestabilidad e inseguridad en el empleo. Según el CERCS, la estabilidad del empleo se refiere a la relación de continuidad entre un asalariado y una empresa. Existe inestabilidad cuando el asalariado renuncia o cuando la empresa lo despide o rescinde su contrato. La inseguridad en el empleo significa, por el contrario, que existe una interrupción "duradera" en la vida profesional de la persona con motivo de un cambio de empresa. En otras palabras, la inseguridad en el empleo se mide por la tasa de paso del desempleo al empleo, la cual, en este caso, debe ser de baja.

156. Desarrollada después de la guerra por el arquitecto Le Corbusier, a quien se debe el concepto de complejos urbanísticos radiales⁵⁷ y sus discípulos de la Escuela de Atenas, **la política de los grandes conjuntos habitacionales coincidió con una considerable mejora de las condiciones globales de higiene del hábitat** en Francia: el 39% de las viviendas carecían totalmente de comodidades a comienzos del decenio de 1970, cifra que descendió al 2,6% en 2002⁵⁸. Como se observará, el Estado comenzó enseguida buscar una respuesta al importante desafío que representaba la desviación de la utopía de las "ciudades nuevas". Aunque los resultados no han estado a la altura de los esfuerzos realizados, la elección política consensual de una liberalización progresiva del mercado inmobiliario y la descentralización, desarrollada a partir de 1982 (así, la parte destinada vivienda en el presupuesto del Estado pasó del 5,2% en 1984 al 2,8% en 2004)⁵⁹ han desempeñado, junto con la evolución de los gustos de la clase media, un papel clave.

157. En un principio, la construcción de esos grandes conjuntos habitacionales se inspiraba en buena medida en teorías urbanísticas nuevas. Estas proponían la construcción de ciudades verticales, que se suponía que eran más funcionales y propicias a las relaciones sociales. Los grandes conjuntos habitacionales fueron concebidos a partir de ese concepto. Los arquitectos construían entonces en un contexto de crecimiento económico y demográfico acelerado.

158. Por otra parte, los urbanistas y las autoridades municipales del decenio de 1960 estaban influidos por la preocupación, muy específicamente francesa, de evitar el colapso de los centros de las ciudades, por lo que planificaron con ese objetivo un desarrollo urbano con varios polos. Más que un sistema radial, concibieron **redes policéntricas en las que cada gran conjunto habitacional debía ser a su vez una ciudad**, merced a la vinculación entre el empleo, los servicios públicos, los comercios y los centros de ocio (las casas de cultura puestas en marcha por André Malraux). Esas "ciudades nuevas" se basaban en un modelo dinámico que tropezó con dos limitaciones: la desaceleración del crecimiento y, por ello, del empleo, y el cambio de los gustos de las clases medias, que pasaron a inclinarse mayoritariamente por las viviendas unifamiliares.

159. Los grandes conjuntos habitacionales, que se esforzaban por integrar todas las soluciones que se esperaban de una ciudad, y en primer lugar empleo de diversa índole, **poco a poco pasaron a ser "ciudades dormitorios"**, que abandonaron primeramente los jóvenes directivos y después las clases medias. En los primeros trabajos científicos, iniciados en torno a Paul-Henri Chombart de Lauwe en el decenio de 1960, se cuestionaba la posibilidad de que existiera una vida social en ese hábitat colectivo. En los estudios sociológicos y psicológicos se observaba ya una tendencia a una gran homogeneidad demográfica, social y profesional, que entraña un retroceso desde el punto de vista de la identidad y de la cultura, así como problemas de alcoholismo y de fatiga física y nerviosa.

⁵⁷ Le Corbusier.

⁵⁸ *Le Monde*, entrevista a Jean-Claude Driant, profesor del Instituto de Urbanismo de París: "Quels remèdes pour en finir avec le mal-logement?", 3 de septiembre de 2006.

⁵⁹ Ídem.

160. El empeoramiento de la imagen de los grandes conjuntos habitacionales prosiguió en el decenio de 1970, cuando la política de inmigración permitió la llegada de familias de trabajadores de otros países. Los grandes conjuntos habitacionales, abandonados por las clases medias, se convirtieron en el **lugar de establecimiento masivo por excelencia de las familias pobres e inmigrantes**. Las dificultades relacionadas con el empleo agravaron la situación. Al mismo tiempo, las grandes operaciones de rehabilitación de los barrios del centro, antiguamente realizadas bajo la égida del Ministerio de Cultura, modificaron radicalmente la imagen de estos barrios, que pasó a ser muy positiva e impulsó a las clases medias y altas a regresar al corazón de las ciudades. El entusiasmo por las viviendas individuales modernas también se da, por otra parte, en el conjunto de las clases medias, alentado por la política de crédito inmobiliario subvencionado. Han surgido nuevos barrios periféricos, pero de viviendas unifamiliares, residenciales y socialmente homogéneas. En el decenio de 1990 el fenómeno del acceso a la propiedad se amplió en beneficio de la clase media, lo que se vio facilitado por la disminución de los tipos de interés (hasta llegar a ser negativos) y el alargamiento de los períodos de devolución de los préstamos, que permitió a los hogares endeudarse hasta un máximo de 25 a 30 años. El parque de viviendas privadas disminuyó en consecuencia: se redujo en 900.000 viviendas entre 1978 y 1988⁶⁰.

161. Los grandes conjuntos habitacionales de la periferia, en los que se mantiene el grueso del parque de viviendas sociales, abandonadas por la clase media, han pasado a ser arquetipos urbanos de exclusión social o cuando menos de segregación visible. Además, sufren una degradación física: por una parte, las sociedades a cargo del hábitat social deben hacer frente a problemas crecientes de cobro de los alquileres, dado que en sus inmuebles se concentran los grupos de población más pobres; por otra parte, la norma espacial concebida para las familias francesas no se adapta a las familias frecuentemente numerosas de migrantes, lo que da lugar a una utilización masificada de los apartamentos y a una ocupación espontánea, no prevista y agresiva de los espacios comunes.

162. Dado que, en estos grandes conjuntos habitacionales, no todos son marginados y que no todos los marginados viven en estos barrios, la representación exagerada de la que son víctimas produce a su vez una gran distanciamiento social: habitar en esos lugares es una desventaja para la búsqueda de trabajo. La cuestión de la seguridad, que se suma a esas representaciones, legitima los efectos de la segregación. Los "disturbios de los suburbios" de noviembre de 2005 pusieron de manifiesto un sentimiento generalizado de inquietud, cristalizado en los barrios conocidos por su inseguridad, al tiempo que incrementó la marginación social de sus habitantes y su ruptura con el "mundo exterior". Las contradicciones aumentan entre las prácticas sociales, las ideas que la gente tiene de sí misma y el espacio que habitan. Se produce el fenómeno que los sociólogos denominan "profecía autorrealizadora": **los habitantes están tan influidos por la imagen que el exterior tiene de ellos que reproducen esas ideas y esos estereotipos**, aunque unas y otros no se ajusten a lo que tales personas son realmente. La dirección que figura en el curriculum vitae se considera un estigma.

163. Las posibilidades de movilidad espacial de los habitantes son, como consecuencia de la falta de recursos financieros, muy reducidas, habida cuenta de la "crisis de la vivienda",

⁶⁰ *Le Monde*, entrevista a de Jean-Claude Driant, profesor de Instituto de Urbanismo de París: "Quels remèdes pour en finir avec le mal-logement", 3 de diciembre de 2006.

particularmente en los centros de las ciudades. Aumentan las diferencias entre el alquiler promedio de las ZUS y el alquiler promedio de las viviendas privadas. Según el estudio trimestral de los alquileres realizado por el INSEE, los alquileres de las viviendas privadas eran casi dos veces superior a los de las ZUS al 1º de enero de 2005⁶¹. La falta de movilidad en el ámbito de las viviendas entraña cierto grado de **especialización social de la ZUS**: hay quienes hablan de una "guetización" de algunos barrios. Entre los jóvenes, la "profecía autorrealizadora" se traduce en una subestima de sus capacidades y en la idea de que el desempleo es un fatalismo. La mentalidad concreta de los barrios se hace eco, en particular, del desarrollo de una socialización propia, construida por préstamos y códigos sociales que ponen de manifiesto las dificultades y las discriminaciones sufridas.

164. "Las poblaciones más vulnerables tienen tendencia a permanecer en esos barrios, pese a que las trayectorias sociales ascendentes van generalmente acompañadas de un abandono de las zonas urbanas sensibles"⁶². El inmovilismo residencial se hace, pues, extensivo a un inmovilismo social. Los grupos de población de esos tipos de hábitat registran una **tasa de desempleo más de dos veces superior a la tasa de desempleo nacional, dificultades escolares** y una menor proporción de titulados universitarios⁶³. Los vínculos entre la vivienda, el espacio y la situación profesional constituyen un círculo vicioso y la situación social y profesional del individuo se degrada.

165. Las excesivas tasas de desempleo y de precariedad en las ZUS se explican en parte por la existencia de esa segregación espacial.

5. La inadaptación de la escuela a una sociedad más diversa

166. El desempleo y la precariedad ponen de manifiesto un problema de fondo que no comienza con el fin de los estudios, es decir, a los 16 o a los 25 años. La inserción en la vida activa y la elección de opciones dependen también de los medios de que se dispone inicialmente para lograr el éxito. **La importancia del fracaso escolar en Francia parece ser actualmente uno de los obstáculos importantes a la inserción profesional futura y una de las causas de la precariedad y la exclusión social.**

167. En 2005, 150.000 jóvenes de entre 15 y 24 años abandonaron la escuela sin titulación profesional ni diplomas de enseñanza general. El 15% de ellos no dominaba las disciplinas básicas y el 10% tenían dificultades graves para leer⁶⁴. Esos problemas se refieren frecuentemente a estudiantes procedentes de clases sociales desfavorecidas. La toma de conciencia sobre la importancia del fracaso escolar, medido al final de la escolaridad obligatoria, es relativamente reciente⁶⁵. Durante largo tiempo se consideró únicamente responsabilidad del

⁶¹ Informe sobre la evolución de los alquileres, Secretaría de Estado para la Vivienda, 2004.

⁶² Informe del Observatorio de las Zonas Urbanas Sensibles correspondiente a 2005.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ France 5, 2006, Magazine Ripostes.

⁶⁵ Opinión del Alto Consejo de Evaluación de la Escuela, noviembre de 2004.

estudiante, pero actualmente se considera que afecta directamente al propio sistema educativo. La identidad nacional se construyó en parte sobre el mito de la escuela como "crisol republicano", que garantizaba el acceso igualitario de todos al "elevador social". El primer sucesor del General de Gaulle en la Presidencia de la Quinta República, Georges Pompidou, hijo de maestros de provincias y miembro por concurso-oposición de uno de los cuerpos más prestigiosos de la administración pública, constituía uno de los héroes del mito.

168. Sin embargo, el sociólogo Pierre Bourdieu⁶⁶ señaló enseguida la existencia de una **correlación entre el fracaso escolar y el medio social**, tras de lo cual pidió que se pusieran en práctica políticas dinámicas para contrarrestar los obstáculos sociales: consideraba que la falta de un acervo de conocimientos teóricos, los cuales son omnipresentes y esenciales en las previsiones institucionales, constituía una explicación básica de por qué había tan pocos hijos de obreros y agricultores que accedían a los estudios y empleos superiores. Las formas de instrucción y las referencias culturales de la elite seguían siendo idénticas a las que existían cuando únicamente una ínfima minoría estaba escolarizada, en tanto que, desde el decenio de 1960, la generación del auge de los nacimientos había causado una masificación de la enseñanza.

169. Un segundo elemento de análisis es **el hecho de que una parte de la formación profesional que se imparte no se ajusta a las necesidades de las empresas**. Según la encuesta sobre el empleo del INSEE, realizada en 2003, unos cinco años después de la terminación de la formación inicial, los jóvenes que disponían del Certificado de aptitud profesional (CAP) o del Diploma de estudios profesionales (BEP) experimentaban un nivel de desempleo dos veces superior al de los titulados superiores. Entre 1975 y 2003, la tasa de desempleo de los titulares de un CAP, un BEP y el bachillerato pasó del 8 al 17%, con un nivel máximo del 26% en 1997; en el caso de los no titulados, la tasa pasó del 10% a más del 35%, en tanto que, durante el mismo período, la tasa correspondiente a los titulados superiores únicamente pasó del 4 al 10%. Los niños que habían experimentado un fracaso escolar se orientaron enseguida hacia la formación profesional. El sistema constituye, por consiguiente, **una máquina de producir una triple exclusión: cultural** (falta de acceso a la dimensión teórica de los conocimientos), **social** (orientación hacia oficios poco considerados) y **económica** (el desempleo).

170. El "modelo republicano" de escuela, sinónimo de igualdad de oportunidades, resulta, en realidad, excluyente⁶⁷.

171. Además, los niños de origen extranjero, procedentes de algunos países y pertenecientes a entornos desfavorecidos, sufren aún más sus deficiencias. A falta de estadísticas oficiales desglosadas por origen étnico, que están prohibidas por la Constitución francesa, los investigadores incluyen varios tipos de datos para consignar los efectos segregados del sistema escolar francés: los relativos a los resultados escolares de los extranjeros y los de las personas que habitan en barrios desfavorecidos, datos que se sabe que, en buena parte, son los mismos. Medidas cuando se produce el acceso a la escuela, en sexto grado, con motivo de las pruebas

⁶⁶ P. Bourdieu, J. C. Passeron, *Les héritiers*, París, Ed. de Minuit, 1964.

⁶⁷ *Le Monde diplomatique*, "L'école républicaine mise en bière", Louis Weber, marzo de 2005.

nacionales de evaluación, las diferencias de los resultados entre los alumnos extranjeros y los franceses son de seis puntos en matemáticas y de nueve puntos en francés⁶⁸.

172. En su informe de 2005, el Alto Consejo para la Integración puso de manifiesto, sin embargo, que **no es la nacionalidad propiamente dicha la que influye en el éxito⁶⁹ sino la experiencia personal de la migración y las condiciones socioeconómicas de vida.**

En igualdad de condiciones sociales, los estudiantes de origen inmigrante tienen los mismos resultados que los estudiantes franceses. Ciertamente el nacimiento y la escolarización en el extranjero pueden obstaculizar el adecuado desarrollo de la escolaridad, sobre todo en el primer ciclo, si bien, cuando las familias inmigrantes son económicamente desfavorecidas, éstas no pueden hacer frente a ese obstáculo social, que no puede eludirse en la escuela francesa, tal como está organizada. En un estudio de la Dirección de Evaluación, Previsión y Resultados (DEPP) del Ministerio de Educación Nacional se puso de manifiesto que los estudiantes de origen extranjero acumulaban frecuentemente un retraso en cuanto al dominio del francés y representaban un porcentaje muy elevado en los cursos especializados destinados a las personas con deficiencias escolares. Hay una dinámica perjudicial que obedece a varios factores⁷⁰: el lugar de residencia, la falta de movilidad y la elección del establecimiento escolar.

173. La información disponible sobre los niños extranjeros es extrapolable a todos los niños que tropiezan con obstáculos sociales y culturales. El sistema escolar francés, aunque es objeto de políticas concretas, tales como el establecimiento de zonas de educación prioritaria, no logra corregir suficientemente las desigualdades sociales y económicas profundas.

174. La gran concentración de personas desfavorecidas en barrios periféricos cada vez más homogéneos impide, además, que se establezca el crisol social necesario para proceder a la integración que la escuela pública pretende conseguir. **La falta de una mezcla social en los centros escolares produce efectos acumulativos negativos** por lo que respecta al aprendizaje y al rendimiento académico. Esa situación se ve agravada por la existencia de una oferta de escuelas privadas (subvencionadas) que no han de observar la "carta escolar"; las familias de las clases medias y superiores prefieren frecuentemente llevar a ellas a sus hijos antes que a establecimientos públicos, en los que los estudiantes procedentes de medios desfavorecidos están en mayoría. Esa situación produce un círculo vicioso que incrementa el efecto de "gueto" de ciertas escuelas públicas. Las políticas públicas establecidas para acabar con ese círculo vicioso únicamente producen resultados modestos por el momento.

175. **El sistema educativo no impide la reproducción de situaciones sociales heredadas ni logra contener la precariedad y la exclusión social.** Pese a que algunos no titulados logran encontrar un lugar en el mundo laboral e integrarse socialmente, la falta de titulación constituye

⁶⁸ Estudio de la Dirección de Evaluación, Previsión y Resultados (DEPP) del Ministerio de Educación Nacional, tomando como base a 18.000 alumnos.

⁶⁹ Documentación francesa, lucha contra la discriminación: hacer respetar el principio de la legalidad, informe dirigido al Primer Ministro.

⁷⁰ *Le Monde diplomatique*, "Un "new deal" pour l'école", Georges Felouzis y Joëlle Perotton, diciembre de 2005.

un riesgo social real que la escuela no logra reducir al mínimo. La toma de conciencia es reciente, aunque particularmente se deja sentir en la actualidad, ya que el modelo histórico de la República integradora mediante la escuela se encuentra profundamente conmocionado por estos datos. En la actualidad se está desarrollando un debate público centrado en ese tema.

B. Factores que explican la situación de determinados grupos sociales

176. A continuación se examinan el desempleo de los adultos jóvenes, su falta de bienestar, la discriminación y las causas que hacen que una persona pase a ser una persona sin hogar.

1. El desempleo de los adultos jóvenes

177. Los adultos jóvenes franceses son un grupo social especialmente vulnerable en el mercado laboral. Ocupan una posición particular: registran una tasa de desempleo elevada, trabajan con contratos de muy corta duración, experimentan fenómenos de falta de identificación con una clase social, etc. Hay varios elementos que permiten explicar las razones de esa vulnerabilidad.

178. Ya se ha indicado que uno de los fenómenos propios de los jóvenes que acceden al mercado laboral es el efecto de la falta de identificación con una clase social. En una época duradera de escasez de trabajo, las empresas eligen a los candidatos que tienen un nivel de titulación mayor del que requiere el puesto al que pretenden acceder⁷¹. Esa falta de identificación con una clase social produce un efecto excluyente en los menos diplomados y, por consiguiente, su tasa de desempleo se resiente especialmente ante la evolución de la actividad económica: únicamente pueden acceder a los puestos de trabajo abandonados por otras personas con más titulación que ellas en una etapa, por consiguiente, de reactivación de la economía⁷².

179. Por otra parte, **los jóvenes se ven más afectados que el resto de la población por las transformaciones jurídicas del empleo**, cuyas modalidades son mucho más numerosas que en otras épocas. Así pues, el empleo se encuentra en una constante mutación desde hace 20 años, lo que se traduce, en particular, en la creación de numerosos tipos de contratos para atender a las necesidades de las empresas y activar el mercado de trabajo. Aunque el contrato de duración indeterminada sigue siendo aún la norma, hay otros tipos de contratos que abundan desde el comienzo del decenio de 1980, como el contrato de duración determinada, el contrato provisional, el contrato a tiempo parcial, etc. Frecuentemente se crean contratos concretos para alentar a las empresas a contratar a personas procedentes de grupos vulnerables, particularmente los desempleados de larga duración y los jóvenes. Esas innovaciones jurídicas contribuyen a que los jóvenes que comienzan a trabajar lo hagan con un contrato precario y a que la mitad de ellos perciban el salario mínimo interprofesional de crecimiento, lo que fomenta la precariedad y la exclusión social, tanto más cuanto que una y otra limitan las perspectivas de desarrollo profesional y de progreso social.

⁷¹ *Revista del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales*, N° 31.

⁷² *Economie et statistique*, N° 378-379, 2004.

180. La difícil inclusión de los jóvenes en el mercado de trabajo se explica, por otra parte, por la deficiencia de la formación profesional que se imparte en los establecimientos universitarios, en los que la enseñanza sigue siendo muy teórica.

181. A estos problemas estructurales se añade el de la **representación de la juventud en el resto de la sociedad**. En Francia, el acceso al empleo de los adultos jóvenes se ha considerado tradicionalmente el momento de su plena integración social. Ahora bien, la representación social de los jóvenes hace que ese acceso sea particularmente difícil en la actualidad. Según diferentes encuestas, en lugar de ser considerado un elemento dinámico y motivador de la economía y de la sociedad, el adulto joven frecuentemente es considerado un ser incompleto al que es preciso formar y al que es preferible no confiar responsabilidades importantes.

182. Esa percepción particular de la juventud en Francia es el resultado de su historia. Desde el final del decenio de 1960, los jóvenes son considerados un grupo de población vulnerable, lleno de ideas revolucionarias que sabe difundir y dispuesto a manifestarse y a declararse en huelga. El firme rechazo al "primer contrato de trabajo", en la primavera de 2006, puso de manifiesto la incompreensión que existe entre los jóvenes y los poderes públicos. Las políticas públicas de ayuda al empleo de los jóvenes, que se supone que se ajustan a las necesidades de flexibilidad de las empresas, también pueden ser consideradas por sus destinatarios como una confirmación de que el empleo de un joven resulta arriesgado y costoso, así como un menoscabo de su imagen en la sociedad.

183. Así pues, en el mercado de trabajo de Francia los jóvenes tropiezan con dificultades que constituyen una proyección de los problemas generales de empleo, pero que también están vinculadas a una representación cultural poco favorable.

2. La falta de bienestar de los jóvenes

184. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales está preocupado por el aumento de la tasa de suicidios en el grupo social en edad de trabajar, lo que considera una consecuencia del aumento de la inseguridad en el empleo. En primer lugar es preciso tener en cuenta que, según el estudio de la Dirección de investigación de estudios de evaluación y estadísticas (DREES), realizado en mayo de 2006, relativo al suicidio y a la tentativa de suicidio, la tasa global de suicidios ha disminuido ligeramente desde 1993⁷³. Sin embargo, la situación sigue siendo preocupante, razón por la que conviene verificar los vínculos posibles entre las dificultades con que se tropieza en el mercado de trabajo, como la pérdida del empleo o la inseguridad constante en relación con el trabajo, así como el proceso previo a la comisión del suicidio.

185. Aunque éste se consideraba en otras épocas un acto eminentemente personal, el sociólogo Émile Durkheim⁷⁴ señaló que ese acto podía también obedecer a causas sociales. Su análisis con diferentes variables puso de manifiesto que las cifras de suicidios estaban en función de los

⁷³ Études et résultats DREES, "Suicide et tentatives de suicide en France", N° 488, mayo de 2006.

⁷⁴ Emile Durkheim, *Le Suicide*, 1897.

entornos sociales, particularmente los familiares, profesionales, políticos y confesionales. De manera general, Durkheim demostró la existencia del **vínculo entre suicidio y deterioro del vínculo social**, que se desarrolla a medida que un país se enriquece, cuando se ponen de manifiesto enfrentamientos y perturbaciones de orden colectivo más intenso. Ese análisis goza actualmente de un amplio reconocimiento.

186. En las sociedades modernas, **el trabajo es la base de la integración social del individuo**. Es principalmente en la esfera profesional donde se refuerza la socialización de un individuo, ya que esa esfera le dota de los medios necesarios para establecerse no sólo geográficamente, sino también socialmente. Con el aumento de la inseguridad en el empleo, particularmente mediante la aparición de los empleos precarios, la situación social del individuo se deteriora. Según algunos autores, el empleo, cuando no existe o es inestable, no es ya un medio de reconocimiento ni de socialización, sino que genera una tensión permanente. Se crea un proceso de "desocialización" que conduce al individuo a perder sus puntos de referencia e incluso al suicidio.

187. El suicidio es, **en Francia, un fenómeno que afecta a toda la población**, particularmente desde 1975, año a partir del cual surgió el desempleo en masa. Es la primera causa de mortalidad entre los jóvenes⁷⁵. En el primer estudio realizado por el Centro de Epidemiología sobre las causas médicas de los fallecimientos, en 2003 se consignaban 10.664 fallecimientos por suicidio, lo que representaba el 2% de los fallecimientos ocurridos en la Francia metropolitana: 7.943 eran hombres y 2.721 eran mujeres. Aunque no existen estadísticas sobre los suicidios relacionados con el trabajo, los estudios coinciden en vincular algunos suicidios con el mundo laboral. Algunas profesiones son más vulnerables, como las que guardan relación con la violencia y la muerte. El temor a las reestructuraciones o al despido o la competencia exacerbada entre los trabajadores es otro factor. En otros estudios⁷⁶ se determina que, en un contexto de desempleo masivo, **cada vez que éste aumenta un 1% se observa un aumento de los suicidios en un 4 o un 5%**. Frente a un porvenir profesional sombrío, al que no siempre puede hacer frente a la familia, el suicidio se convierte en el último recurso.

188. La precariedad del empleo no es ciertamente la única razón de un fenómeno cuyas diversas causas han sido subrayada por los especialistas. El fenómeno se explica asimismo en parte por los problemas concretos de la vivienda con que tropiezan los jóvenes: se observa que el parque de viviendas privadas ha tendido a disminuir desde el decenio de 1970; a ello se agrega las crecientes exigencias en materia de garantías para los arrendadores, que se encuentran en la cómoda situación de poder elegir a sus arrendatarios; de ello se derivan para los jóvenes, especialmente para los que se encuentran en situaciones más precarias, dificultades importantes para encontrar una vivienda, lo que les empuja al "Tanguyisme"⁷⁷, a ser personas sin domicilio fijo o al suicidio y, en cualquier caso, a cierta falta de bienestar.

⁷⁵ Études et résultats DREES, "Suicide et tentatives de suicide en France", N° 488, mayo de 2006.

⁷⁶ Fuente: AES.

⁷⁷ Palabra derivada del título de una película en la que se describe una familia cuyo hijo, aunque adulto, sigue viviendo con sus padres.

3. Las discriminaciones

189. Aunque están estrictamente prohibidas por la ley, hay varias discriminaciones que sufren de hecho ciertos grupos de población. En febrero de 2005, Francia presentó, después de haberlo actualizado a fondo, su 15º informe periódico al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y en abril de 2005 presentó su sexto informe periódico al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. En esos documentos pueden encontrarse importantes novedades sobre la situación respecto a esos dos tipos de discriminación, así como sobre las políticas dinámicas adoptadas para luchar contra tales fenómenos. A continuación figura cierta información sumaria al respecto.

190. La discriminación sexual se manifiesta en la accesibilidad al empleo. En 2001, el 29,7% de las mujeres jóvenes de entre 15 y 24 años que habían abandonado la escuela se encontraban **desempleadas, lo que representaba un 50% más que en el caso de los hombres jóvenes**. El 31% de la población activa de mujeres está empleado a tiempo parcial sin desearlo: el 36% de las que trabajan a tiempo parcial declara que desea trabajar en régimen de dedicación exclusiva⁷⁸. No obstante, siguen mejorando las condiciones de la mujer en el mercado de trabajo, lo que demuestra el acercamiento de las trayectorias profesionales entre los hombres y las mujeres.

191. Aunque la discriminación respecto de los extranjeros y los inmigrantes recientes es también ilegal, en una encuesta realizada por la Dirección de Población y Migraciones en 2005 se revelaba que el 58% de las secciones de recursos humanos de las empresas francesas admitía que no deseaba contratar a trabajadores extranjeros. **El 50% de los extranjeros jóvenes de fuera de la Unión Europea se encontraban desempleados en 2004, lo que representaba un porcentaje superior en dos veces al de los nacionales**⁷⁹. Aunque el nivel de estudios de los jóvenes hijos de inmigrantes es comparable al de los franceses del mismo nivel social, ese dato no encuentra paralelismo en el mercado de trabajo⁸⁰. Por ejemplo, los titulares de un diploma de bachillerato o de estudios de un nivel superior y de origen argelino registran un nivel de desempleo del 32%, en tanto que el promedio se sitúa en el 15%⁸¹. Otro dato: el 50% de los jóvenes extranjeros que tienen un nivel de estudios de bachillerato más cuatro años de enseñanza adicional ocupan puestos destinados a los que tienen un título de bachillerato más un año de estudios superiores⁸².

⁷⁸ INSEE, encuesta sobre el empleo, 2000.

⁷⁹ Observatorio de las Desigualdades: los extranjeros, grado en que se encuentran discriminados, 14 de febrero de 2004.

⁸⁰ *Libération*: "l'échec scolaire en trompe-l'œil des enfants d'immigrés", 2005.

⁸¹ INSEE, encuesta sobre el empleo, 2000.

⁸² *Ibid.*

192. Así pues, la discriminación constituye una fuente de precariedad que afecta sobre todo a las mujeres y las personas de origen extranjero y que resulta tanto más difícil de superar cuanto que encuentra sus raíces en comportamientos engañosos a fin de evitar a tales personas.

4. Causas que contribuyen a que una persona se convierta en una persona sin hogar

193. El fenómeno de las personas sin hogar en las grandes ciudades francesas no es nuevo. Anteriormente la sociedad francesa conoció a los "vagabundos" y los "mendigos". Toda sociedad cuenta con una franja de asociales que forman parte de la extrema pobreza. La novedad de este fenómeno estriba en que, tal como se ha observado, alcanza una dimensión considerable y una visibilidad cada vez mayor por el hecho de que se compartan espacios reivindicados para otros usos y resulta intolerable para el resto de la sociedad francesa como consecuencia de la imagen obsesiva de precariedad que muestra.

194. Ciertamente el análisis de los diferentes elementos integrantes de la población sin hogar revela una **especie de condensación del conjunto de la sociedad, sin que falte ninguna categoría social**. Las razones que llevan a un ex directivo y a un joven sin titulación a vivir en la calle son evidentemente diferentes, pero todas ellas tienen un denominador común, a saber, la vulnerabilidad de su situación profesional y social.

195. Al margen de ese denominador común, el examen de los principales mecanismos que convierten a una persona en una persona sin hogar permite determinar las posibles políticas de prevención y de reinserción, aunque también sus límites. Las personas sin hogar no son ya solamente, tal como se ha observado, hombres maduros sin trabajo, sino también jóvenes, familias con hijos y personas muy ancianas.

196. En primer lugar, una persona ya muy pobre puede verse obligada a vivir en la calle porque sus recursos económicos no le permiten pagar alquileres cada vez más altos a propietarios que exigen garantías, como, por ejemplo, disponer de un empleo estable. El 20% de los hogares más pobres reside en una vivienda con un excesivo nivel de ocupación⁸³. De ahí el hecho de que **el fenómeno de las personas sin hogar se haga eco de otros problemas como la crisis de la vivienda, el desempleo y la falta de titulación**. Esos problemas, cuando se conjugan entre sí, empujan a los grupos sociales, que en un principio son vulnerables, a una situación de extrema pobreza.

197. A las causas económicas e institucionales hay que añadir otras de carácter sociológico y psicológico, que pueden referirse a personas anteriormente pertenecientes a clases sociales más acomodadas. Las personas que viven en la calle no se encuentran así solamente por el hecho de su pobreza en el sentido estricto de la palabra: su situación puede dimanar también de una evolución brutal de su situación afectiva (hogares brutalmente disueltos en un contexto de carestía del mercado inmobiliario y de penuria de vivienda social, al tiempo que desaparece el vínculo familiar más amplio) o social (despido o fin de los ingresos compensatorios) como consecuencia de problemas psiquiátricos, de adicción a las drogas o de situaciones administrativas inexplicables, como las de las personas que no pueden acogerse al derecho de

⁸³ *Le Monde*, entrevista con Jean-Claude Driant, profesor del Instituto de Urbanismo de París: "Quels remèdes pour en finir avec le mal-logement?", 3 de septiembre de 2006.

asilo, pero que no pueden ser expulsadas y a las que la ley prohíbe que se dé empleo, etc. Esas personas se han desplazado bruscamente o de manera gradual hacia una situación sin hogar a falta de mecanismos sociales adaptados a sus necesidades, que les habrían ayudado en el momento oportuno. Tales personas establecen a veces su propia sociedad de socorro mutuo, organizándose en pequeñas colectividades de ayuda solidaria. Éstas recrean ciertos puntos de referencia y códigos sociales y se apropian de una parte de la calle, de la que pasan a ser elementos de animación⁸⁴.

198. El fenómeno de las personas sin hogar es en cierta forma **revelador de la complejidad de los problemas sociales actuales de un país desarrollado**. La exclusión social guarda relación en parte con la historia personal de cada uno, pero también es un fenómeno que ilustra dificultades profundas de una sociedad en su conjunto.

199. El desarrollo y la persistencia de formas de precariedad en Francia encuentran, en general, su origen en numerosos factores. Algunos guardan relación con los obstáculos exteriores, cada vez más imperiosos, otros con factores sociológicos, e incluso psicosociológicos, y otros con elementos coyunturales. Las respuestas que han de aportarse respecto de esos diferentes factores son por su propia naturaleza muy diversas y sobre todo no pueden producir efectos en las mismas secuencias temporales: así, los factores sociológicos ya identificados en el decenio de 1960 por Pierre Bourdieu se hacen eco de la transformación de larga data de las sociedades.

III. LAS POLÍTICAS GUBERNAMENTALES DE LUCHA CONTRA EL DESEMPLEO, LA PRECARIEDAD Y LA EXCLUSIÓN EN FRANCIA

200. Teniendo en cuenta esas dificultades y esa complejidad, el Gobierno de Francia ha emprendido la realización, en forma de planes de acción de componentes múltiples y actualizados periódicamente, de unos programas para tratar cada una de las causas que se han especificado.

201. En Francia hay numerosos agentes que se esfuerzan, desde hace tiempo, en conocer y comprender los fenómenos que entraña la precariedad, para que el Estado elabore unas políticas que le permitan afrontar el problema que representan unas transformaciones que entran en contradicción con el pacto de la República, que garantiza a todo el mundo "Libertad, Igualdad y Fraternidad". El carácter interrelacionado y complejo de las causas del desempleo y de la precariedad ha llevado a muchas administraciones a movilizarse, lo que ha dado lugar a una estrecha cooperación entre ministerios, bajo la férula de unos comités interministeriales que se han reunido periódicamente. La ley marco de lucha contra la exclusión social y el Plan de cohesión social, que se cuentan entre las iniciativas más recientes, dan fe de la voluntad que tiene el Estado francés tanto de tratar los problemas de manera profunda asumiendo las responsabilidades que le son propias como de dar cabida a los interlocutores sociales y al tejido asociativo.

⁸⁴ *Ibíd.*

202. El desempleo, la precariedad y la exclusión son objeto de políticas antiguas pero que también se reforman periódicamente en función de los indicadores de resultados. Esas políticas se dirigen a tratar, en primer lugar, las causas estructurales de la precariedad y de la exclusión, dentro de los márgenes de maniobra que les permiten, por un lado, una sociedad que se ha decantado por un liberalismo económico atemperado por un "modelo social" y, por otro, las restricciones externas que representan tanto las normas europeas como la liberalización concertada del comercio internacional. En esas políticas se muestra interés por determinados grupos de destinatarios, sobre todo por las personas de edad, los trabajadores que llevan mucho tiempo desempleados y los jóvenes, y se tienen en cuenta sus dificultades particulares y, mediante esas políticas, se pretende dotarlos de un "capital social" que les permita reinsertarse en la sociedad de bienestar y progreso que Francia intenta edificar desde hace más de 200 años.

203. En la última parte de la presente síntesis se expondrán esas políticas, y se hará hincapié en las más recientes. Se expondrán, en primer lugar, las políticas gubernamentales encaminadas a atajar las causas estructurales de las desigualdades sociales y, en segundo lugar, las encaminadas a luchar contra la precariedad y las exclusiones que afectan a algunos sectores particulares de la población.

A. Medidas para atajar las causas estructurales de las desigualdades

204. Las restricciones específicas de un mercado laboral cada vez más liberalizado han dado lugar a varias reformas de los mecanismos de asistencia para reinsertar laboralmente a los desempleados, reformas que han surgido de la realización de experiencias importantes en las que ha participado el sector privado. Por otra parte, dado que, según se ha comprobado, el fenómeno de la veloz urbanización que se produjo en la segunda mitad del siglo XX ha constituido, a pesar de las estrategias de planificación que se trazaron, uno de los factores generadores de la exclusión social y económica, se han aplicado unas políticas activas de "reclasificación" de los espacios urbanos discriminatorios. Por último, cabe decir que el análisis del debilitamiento de la escuela como agente de integración, debilitamiento que ha contrariado las grandes expectativas que se habían depositado en los "maestros de escuela", ha llevado a elaborar unas reformas importantes que se han combinado con una proliferación de experiencias innovadoras, con objeto de responder a la diversidad de las situaciones.

1. Políticas gubernamentales de incentivación del empleo, sobre todo del empleo juvenil

205. El empleo, que es una de las preocupaciones más acuciantes de los gobiernos que se han sucedido desde que terminaron los "30 años gloriosos" y que se ha suscitado a medida que aparecían, en ese ámbito, bolsas de marginación, es objeto de políticas públicas que se reevalúan y reorientan periódicamente y movilizan a muchas administraciones y, en los últimos tiempos, a la sociedad civil. Ahora, esas políticas se dirigen, de manera principal, a los jóvenes, los trabajadores que llevan mucho tiempo desempleados y las personas de edad. Se recordarán, en el presente documento, las iniciativas principales, que se incluyeron en el Plan de empleo juvenil de 1997 y, después, en el Plan Nacional de Acción para el Empleo (PNAE) de 1998 y, a continuación, se expondrán las iniciativas más recientes: el Plan de cohesión social para la reforma del servicio público de empleo (2005) y la sección dedicada al empleo en la Ley de programación para la cohesión social (2005).

a) El Plan de empleo juvenil (1997)

206. El empleo juvenil ha sido, desde fecha muy temprana, uno de los objetivos prioritarios del Gobierno de Francia. Éste redactó un Plan de empleo juvenil que entró en vigor en el otoño de 1997 y cuyo objetivo era favorecer el empleo de los jóvenes ayudando económicamente a los empleadores durante un plazo determinado. En él se ofrecían a los jóvenes de 18 a 26 años unos contratos de plazo fijo de cinco años en sectores considerados prioritarios, que presentaban necesidades nuevas o que tenían fuerte demanda, como los sectores cultural, deportivo, ambiental o de servicios de ámbito comunitario, como los de seguridad o transporte, etc. El Estado sufragaba una parte del sueldo del joven contratado equivalente al 80% del SMIC. El objetivo proclamado era facilitar la contratación de 350.000 jóvenes, titulados o no, en tres años. En el balance que se hizo en 2002, se determinó que se habían creado 280.000 empleos juveniles a partir de la entrada en vigor del Plan, es decir, un 80% de los previstos.

207. El sector asociativo ha sido el más beneficiado por los empleos juveniles, ya que ha registrado 190.000 contrataciones⁸⁵. Tradicionalmente, ha sido un sector bastante pobre en Francia y el "arranque" del Plan ha sido, en ocasiones, difícil, dado que una parte apreciable de los empleos no han podido mantenerse una vez concluido el plazo de cinco años. También algunas administraciones se han beneficiado de los empleos juveniles; por ejemplo, la administración de educación nacional, que ha contratado, en esas condiciones, a 67.282 jóvenes en cuatro años, principalmente como auxiliares docentes y monitores de apoyo escolar. Asimismo, la policía ha reclutado a 20.000 jóvenes, debido a la gran necesidad de efectivos que tenía el cuerpo de "policía comunitaria". Después de algunas incertidumbres, por lo general se ha podido garantizar el mantenimiento de esos empleos.

208. El sector del medio ambiente ha constituido el tercer sector creador de empleos juveniles, con 12.000 contrataciones registradas en 1999, principalmente en las administraciones territoriales y, sobre todo, en labores de recogida selectiva de residuos, educación medioambiental y conservación de espacios naturales⁸⁶. Los empleos se han ofrecido, sobre todo, a una mayoría de varones jóvenes en dificultades, con calificaciones de poco nivel, poseedores del CAP y del BEP (primer grado de la enseñanza secundaria). Por consiguiente, los resultados del servicio de empleo juvenil han sido tangibles en los sectores público y asociativo.

209. En cambio, la parte del Plan de empleo juvenil dedicada al sector privado con ánimo de lucro no ha funcionado de verdad. Ese mecanismo ha obtenido resultados escasos que han dado lugar a varias adaptaciones sucesivas y, luego, a la implantación de otros mecanismos que estaban mejor adaptados a las características del sector privado y que ampliaban las posibilidades de contratar a jóvenes.

⁸⁵ Ministerio de Asuntos Sociales, del Trabajo y de la Solidaridad, finales de 2002.

⁸⁶ www.ifen.fr.

b) El Plan Nacional de Acción para el Empleo: una estrategia coordinada en favor del empleo a partir de 1998

210. En la reunión del Consejo Europeo celebrada en Luxemburgo en noviembre de 1997 se adoptó la decisión de emprender una iniciativa novedosa y ambiciosa para favorecer el desarrollo del empleo y la lucha contra el desempleo en Europa. Esa convergencia de puntos de vista entre todos los países miembros de la Unión Europea atestiguaba que el problema del empleo había adquirido, dentro de la mundialización económica y social, una dimensión que rebasaba no sólo los límites de los Estados sino también la capacidad de éstos de resolverlo por sí solos. En esa coyuntura se definió un principio de "vigilancia multilateral" y de evaluación, nacido de los intercambios de información para determinar las buenas prácticas. En el Consejo de Lisboa, celebrado en marzo de 2000, se ratificó ese planteamiento europeo al definirse una "Estrategia de Lisboa" con unos objetivos concretados en cifras: entre ese año y 2010 debía registrarse un aumento de la tasa de empleo de la población activa, que se situaría en el 70%; de la tasa de los trabajadores de edades comprendidas entre 55 y 64 años, que se situaría en el 50%, y de la tasa de empleo femenino, que se situaría en el 60%; y uno de los medios para conseguirlo sería redoblar el esfuerzo de inversión dedicado a la investigación y al desarrollo, para alcanzar un 3% del PIB. Con la Estrategia de Lisboa se pretendía hacer de Europa "la economía del conocimiento más competitiva y más dinámica del mundo". Después de haberla proclamado, se reafirmaron sus objetivos, sobre todo con ocasión de la celebración del Consejo Europeo de Göteborg de 2001, en el que se añadió el medio ambiente como tercera rama de la estrategia. Así pues, la Unión Europea se ha dotado de una estrategia integrada y ambiciosa, fundada en tres pilares (económico, social y ambiental), para favorecer la competitividad y el crecimiento con una perspectiva de desarrollo sostenible.

211. Esa voluntad europea reafirmada ha llevado a cada gobierno a definir unos planes de acción para reactivar el empleo. El de Francia lo ha hecho, en primer lugar, con el PNAE, aprobado en 1998. Este plan es la matriz plurianual, actualizada periódicamente, dentro de la cual se elabora el conjunto de las modalidades de lucha contra el desempleo de la política francesa, incluido el desempleo juvenil. Francia ha trazado, en ese ámbito, una estrategia global que gira en torno a tres ejes estrechamente coordinados: la ambición de un crecimiento más intenso y más sostenible que cree más empleos dentro de una economía con una productividad laboral muy elevada y que beneficie a todas las categorías socioprofesionales, a ambos sexos y a todas las generaciones.

212. En el Consejo Europeo de Niza, celebrado en 2001 bajo la presidencia de Francia, se intentó reforzar los objetivos de Lisboa. En el nuevo PNAE elaborado consiguientemente por Francia se prevé la participación de numerosas administraciones y, en particular, de los Ministerios de Empleo y Solidaridad, de Economía, Hacienda e Industria y de Educación Nacional, así como de las Secretarías de Estado de Derechos de la Mujer y de Formación Profesional y de algunos de los interlocutores sociales franceses, las administraciones territoriales y profesionales particulares. En ese PNAE de 2001 se añaden a los objetivos de las versiones precedentes el de la prevención de la exclusión gracias a la mejora de la apreciación de las dificultades que sufren ciertas categorías de personas, en particular los jóvenes sin calificaciones.

213. Mediante el PNAE para el período 2006-2010, se pretende, además, mejorar la tasa de empleo de las personas mayores, que es una de las más bajas de Europa. Desde finales del

decenio de 1990, se ha registrado en Francia la expulsión del mercado laboral de los trabajadores de edad superior a 50 años, sobre todo después de haberse promulgado unos planes sociales que entrañaban reconversiones industriales y deslocalizaciones. Esa deriva nefasta hacia una economía fundada, cada vez más, en el conocimiento ha incitado a reaccionar a los poderes públicos y a los interlocutores sociales. En el nuevo Plan se precisan las disposiciones del acuerdo sobre esa cuestión que firmaron, en octubre de 2005, el Gobierno de Francia y los interlocutores sociales. Con una aspiración de permanencia, el Plan se dirige a luchar contra los factores que marginan a los trabajadores de más edad, a favorecer su empleabilidad y a asegurar su carrera profesional.

c) El Plan de cohesión social para la reforma del servicio público de empleo (2005)

214. El servicio público de empleo se organiza, en Francia, en torno a tres organismos principalmente: el Organismo Nacional del Empleo, la UNEDIC y las Asociaciones para el Empleo en la Industria y el Comercio (ASSEDIC). El Organismo, creado en virtud de una ordenanza de julio de 1967, es una institución estatal que organiza la intervención pública en el mercado laboral por medio de la prospección de empleo y la colocación de solicitantes de puestos de trabajo. La UNEDIC y las ASSEDIC son dos organismos privados emanados de un acuerdo nacional interprofesional en virtud del cual se instituyó un régimen de seguro de desempleo y de apoyo económico a los desempleados, que se crearon a instancias del General de Gaulle, en 1958, con objeto de paliar las consecuencias más graves que tenía el desempleo en la vida de las personas. A raíz de la promulgación de la Ley de programación para la cohesión social, de enero de 2005, esos dos organismos se convirtieron en elementos del servicio público de empleo.

215. La débil coordinación entre el Organismo Nacional del Empleo, la UNEDIC y las ASSEDIC, tres agentes que estaban encargados de la reinserción laboral y cuyas políticas eran, en ocasiones, contradictorias (por ejemplo, el otorgamiento de una cuantiosa compensación por concepto de seguro de desempleo disuadía a las personas de reinsertarse laboralmente) y a las cuales se sumaban numerosas iniciativas locales, sobre todo dentro de la política de municipios (juntas de distrito, misiones en favor del empleo, etc.), se ha puesto en correlación con la persistencia de un desempleo elevado desde hace dos decenios en Francia. Por tanto, el Gobierno ha decidido, no sin dificultad, reformar profundamente el servicio público de empleo, a fin de adaptarlo a la evolución del mundo laboral y a las necesidades de los demandantes de empleo.

216. Esa reforma ha formado parte del Plan de cohesión social definido en la ley de 18 de enero de 2005. Se caracteriza por tener dos prioridades. Por un lado, la creación de ventanillas únicas con la entrada en funcionamiento de las "casas de empleo", formadas mediante la asociación entre las instituciones estatales, las administraciones territoriales y otros organismos de diversa índole. Por otro lado, la mejora de la selección de los sectores en que hay empleo, reagrupando a todos los agentes laborales y velando por que estén bien coordinados y por que funcionen de manera cohesionada. Esas ventanillas únicas de asistencia comunitaria se han puesto a disposición de los solicitantes de empleo de manera progresiva. A finales de 2006, había en funcionamiento 200 "casas de empleo"⁸⁷. Se tiene previsto crear, para finales de 2007, otras 300.

⁸⁷ www.cohesionsociale.gouv.fr.

217. La obligación que pesa sobre el Estado, el ANPE, la UNEDIC, las ASSEDIC y la Asociación Nacional de Formación Profesional de Adultos de concertar convenios plurianuales tiene por objeto mejorar la coordinación de sus intervenciones. Desde el punto de vista funcional, la coordinación se organiza ahora de diversas maneras:

- El examen de la situación de las nuevas solicitudes de empleo por parte de la UNEDIC y el ANPE debe efectuarse, a partir del 1º de julio de 2006, en un plazo máximo de ocho días, a fin de agilizar la elaboración de un "proyecto personalizado de reinserción laboral" para cada solicitante.
- Se abre un expediente único para el solicitante de empleo, que pueden consultar los principales agentes del servicio público de empleo, para agilizar, de manera óptima, el intercambio de información entre ellos.
- Una estructura común al ANPE y la UNEDIC, que les permite integrar sus sistemas de información y coordinarse territorialmente⁸⁸.

218. Además, el ANPE moviliza, desde 2002, otros medios de actuación con los contratos subvencionados, la suscripción de acuerdos y convenios con empresas, sobre todo públicas, como la Sociedad Nacional de Ferrocarriles (SNCF) y la agencia de empleo temporal Adecco. En junio de 2006, se definió la base financiera de ese proyecto en el cuarto "contrato de progreso" suscrito por el ANPE con el Estado.

d) La sección de empleo de la Ley de programación para la cohesión social (2005) y el tercer Plan de empleo

219. Mediante la Ley de programación para la cohesión social, promulgada el 18 de enero de 2005, se pretendía acrecentar la coherencia de las políticas en todos los ámbitos en que pudiera mejorarse la cohesión social, sobre todo en los de la vivienda y la igualdad de oportunidades en materia de empleo. La citada ley, que está dotada con un presupuesto de 12.700 millones de euros para cinco años (2005-2009), se articula en torno a 20 programas de acción.

220. Las iniciativas principales aportadas por ese plan son las siguientes: un apoyo "reforzado" para conseguir empleo destinado a 800.000 jóvenes con dificultades y basado en la concesión de incentivos fiscales a los empleadores; la mejora de la remuneración y de la condición de los aprendices; en el caso de los desempleados, ayudas a la creación de microempresas; un "contrato de futuro" que se ofrece a los beneficiarios de las prestaciones sociales mínimas que conjuguen tiempo de trabajo y de formación; unos "convenios de reclasificación personalizados" para los empleados despedidos por motivos económicos, que permitan a esas personas beneficiarse, durante ocho meses, de un conjunto de medidas dirigidas a facilitar su reclasificación acelerada; ofrecimiento de unos contratos subvencionados (contrato de futuro y contrato de apoyo) a las empresas; el ofrecimiento de ayudas a la creación de empleos de prestación de servicios a particulares, con objeto de que se lleguen a crear 500.000 empleos en tres años en ese pujante

⁸⁸ www.travail.gouv.fr.

sector; el desarrollo de la formación en régimen de alternancia mediante la extensión del aprendizaje a las escuelas superiores.

221. Esa ley se conjuga con la realización del Proyecto de acceso al empleo (TRACE) definido en el artículo 5 de la Ley marco de lucha contra la exclusión social, de 29 de julio de 1998. El TRACE tiene por objeto insertar profesionalmente a los jóvenes con dificultades graves de edades comprendidas entre los 16 y los 25 años, que reciben formación y cuya progresión se supervisa durante un plazo máximo de 18 meses, con miras a que puedan obtener un empleo estable. Se ha ampliado a los jóvenes en situación de precariedad grave que frecuentan poco o nada las misiones locales, ni los servicios de acogida, de inserción y de asesoramiento. Ya sólo en la región de París, 3.539 jóvenes, es decir, el 59,47% de los admitidos en el proyecto, habían logrado beneficiarse de él entre 1999 y 2003 y los resultados de empleos sostenibles representaron alrededor del 37% del total. Ese proyecto se está reemplazando poco a poco por el contrato de inserción en la vida social (CIVIS), cuyas modalidades son parecidas (seguimiento personalizado y contrato de alternancia o formación orientada a la profesionalización).

222. El 31 de agosto de 2006, se presentó un tercer "plan de empleo" con miras a reforzar el círculo virtuoso de la creación de empleo. Las nuevas medidas afectan a las poblaciones más vulnerables. A los jóvenes procedentes de barrios sensibles se les ofrecen cursillos remunerados con presencia de un tutor y una ayuda para buscar empleo prestada por instancias privadas. Ese "plan de empleo" se dirige también a los trabajadores que lleven mucho tiempo desempleados, los cuales se beneficiarán del subsidio de solidaridad específico cuando superen los dos años de desempleo. Hay otras medidas innovadoras que caracterizan a ese tercer plan, en particular la exención del pago de las cuotas a la seguridad social al nivel del SMIC para las empresas de menos de 20 empleados y la organización de 50.000 "actividades preparatorias de la contratación" que han llevado a cabo en algunas empresas los desempleados que no han cobrado el seguro, y gracias a las cuales estos han recibido una formación por un plazo máximo de tres meses⁸⁹.

e) Nuevo compromiso de las empresas en favor del empleo y contra la discriminación racial

223. Ninguna medida de asistencia pública será eficaz sin el indispensable compromiso de las empresas. Éstas desempeñan un papel esencial en la reducción de la exclusión en el mercado laboral. Son uno de los instrumentos más importantes de integración y de mantenimiento de la cohesión social. Los poderes públicos han querido imprimir un impulso a dicho papel mediante una campaña para sensibilizar a las empresas con respecto a la importancia de contratar a jóvenes, sobre todo a jóvenes procedentes de los barrios periféricos.

224. En noviembre de 2004 se proclamó la Carta de la Diversidad en la Empresa, proclamación en la que participaron inicialmente 40 empresas y el Instituto Montaigne, a fin de dar testimonio del compromiso de toda la sociedad en favor de la diversidad cultural, étnica y social. En la actualidad, ya la han firmado más de 2.000 empresas. En esa Carta se promueve la diversidad desde la perspectiva de la igualdad de oportunidades en el mercado laboral y la contratación, en muestra de buena voluntad, de las "minorías visibles". Los signatarios se comprometen a

⁸⁹ *Ibid.*

sensibilizar y a procurar formación a sus equipos a esos efectos, a acatar y aplicar el principio de no discriminación y a consignar en un informe anual los métodos que hayan puesto en práctica y los resultados de éstos.

225. Atendiendo a las recomendaciones del informe que presentó el Sr. Bernard Stasi (que había ejercido el cargo de Mediador de la República hasta 2004) al Primer Ministro en febrero de 2004 y a las del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, así como a la adaptación de la directiva europea de junio de 2000 relativa la aplicación del principio de la igualdad de trato a las personas sin distinción por motivos de raza ni de procedencia étnica, se creó una Autoridad superior de lucha contra la discriminación y a favor de la igualdad (HALDE), en virtud de la Ley de 30 de diciembre de 2004. La HALDE, presidida por el antiguo director de una gran empresa automovilística, atiende las reclamaciones particulares de las víctimas de discriminación, elabora recomendaciones de modificaciones legislativas, reglamentarias o procedimentales y ha lanzado varias iniciativas dirigidas a las empresas. A finales de febrero de 2006, 108 empresas habían respondido al ofrecimiento de la HALDE de participar en su lucha contra la discriminación, siguiendo una metodología que consistía en evaluar a los aspirantes a la contratación mediante escalas de análisis de aptitudes objetivas, suprimiendo la fotografía y toda mención de la procedencia, e incluso experimentando con el currículum vitae anónimo (en el caso de la empresa AXA)⁹⁰. En ese ámbito, la SNCF ha constituido, por ejemplo, un "comité de diversidad y contratación".

226. Por otra parte, la asociación "Nuestros barrios tienen talentos" ha lanzado, en estrecha colaboración con el ANPE y el MEDEF (Movimiento de las Empresas de Francia), una iniciativa innovadora en la que se ofrecen foros organizados en las ZUS para que las empresas puedan reclutar en esas zonas a jóvenes titulados menores de 26 años y se pone de relieve que esa iniciativa puede constituir una aportación tanto para los jóvenes titulados procedentes de barrios desfavorecidos como para las empresas. La asociación organiza una preselección de perfiles en función de las necesidades expuestas por los empleadores y pone en contacto, enseguida, a los aspirantes y a las empresas. Una base de datos permite a la asociación seguir la trayectoria de cada aspirante. Se ofrece a los solicitantes de empleo una sesión de "coaching colectivo" mensual que imparte un equipo de profesionales que determina los puntos fuertes y los puntos débiles y elabora un diagnóstico individual de empleabilidad en coordinación con el ANPE.

227. En el informe presentado al Consejo Económico y Social por el Sr. Didier Robert en 2003 se puso de relieve la participación creciente de las empresas en iniciativas ejemplares de numerosas asociaciones y autoridades locales, como intercambios de opiniones, seminarios o programas de inserción, sobre todo destinados a los jóvenes⁹¹.

228. Todas esas iniciativas dan fe del compromiso de todas las clases de interlocutores, públicos y privados, de favorecer, de manera simultánea, el empleo de los jóvenes procedentes de barrios sensibles y la diversidad cultural y social en el seno de la empresa.

⁹⁰ Informe anual de la HALDE de 2005.

⁹¹ Consejo Económico y Social, Didier Robert: "L'accès de tous aux droits de tous", 2003.

f) Las políticas de lucha contra la discriminación de género

229. Desde que se suscribió el Tratado de Ámsterdam, en el que se incorporó como objetivo de todas las políticas de la Unión Europea el principio de la igualdad de trato entre hombres y mujeres, ha habido una profusión de disposiciones legislativas y reglamentarias que promueven, aún más, y respaldan ese tipo de iniciativas. Quien desee obtener información más amplia sobre el tema puede consultar los informes remitidos por Francia al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer; en el presente documento sólo se citará parte de esa información:

- La Ley de igualdad profesional, aprobada en abril de 2001, tenía por objeto estimular el diálogo social sobre el citado tema, con miras a mejorar la conciliación de las vidas familiar y profesional, al tiempo que se efectuaba una reducción pactada de la jornada laboral.
- Se reforzaron los servicios de acogida destinados a los hijos de corta edad para descargar a los padres de impedimentos graves, y el objetivo fijado para el período 2001-2004 era el de acoger a 250.000 menores más⁹².
- En marzo de 2004, la totalidad de las organizaciones patronales y sindicales de Francia firmaron un "acuerdo nacional interprofesional de pluralidad e igualdad profesionales de hombres y mujeres".
- En junio de 2004, el Gobierno lanzó un sello acreditativo de "igualdad" que concedería el Ministerio de la Paridad y la Igualdad Profesional y tendría por objeto destacar las prácticas idóneas de las empresas. La conservación del sello está supeditada a la organización de una evaluación periódica y dinámica basada en ocho criterios y tres campos: a) las actividades en favor de la igualdad profesional llevadas a cabo en la empresa; b) la gestión de los recursos humanos y la dirección; c) el tener en cuenta la paternidad en el ámbito profesional.
- La Ley de igualdad salarial entre hombres y mujeres, de 23 de marzo de 2006, ha añadido a esa política la ambición de suprimir las disparidades salariales entre los hombres y las mujeres antes del 31 de diciembre de 2010, dado que, en la actualidad, las mujeres cobran, por ejercer el mismo trabajo que los hombres, unos sueldos que son un 11% inferiores⁹³.

230. El planteamiento a largo plazo del desarrollo de la economía francesa, en caso de que ésta se concentre en la excelencia, aspira a ser compatible con el respeto del principio de igualdad, que informa el "contrato social" en que se funda la nación francesa y según el cual toda persona debe recibir su parte de la riqueza nacional. Por ello, el Estado aplica una política que tiene dos aspectos complementarios: por un lado, facilitar al mayor número de personas el acceso a las

⁹² www.euroemploi-centre.org.

⁹³ *Premières Synthèses Informations: les écarts de salaires horaires entre hommes et femmes en 2002*, junio de 2006, DARES.

calificaciones que les permitan participar como agentes en la competencia internacional por medio de reformas estructurales que afecten a la educación, a la formación y a la política de municipios y, por otro lado, redistribuir una parte de la riqueza nacional en beneficio de los segmentos de población más vulnerables, que, de lo contrario, corren el peligro de quedar marginados (los jóvenes, las personas de edad, las personas sin hogar, etc.).

2. Políticas de lucha contra la discriminación territorial: la "política de municipios"

231. A finales del decenio de 1970 se pusieron en marcha unas políticas gubernamentales mediante las cuales se pretendía mejorar el medio y la vivienda de los barrios en los que se manifestaban problemas estructurales de exclusión que afectaban, de manera particular, a los jóvenes. El relativo fracaso de esa "política de municipios" hizo dudar, a finales del decenio de 1990, de la utilidad de ese tipo de políticas que consumían cuantiosos medios públicos. Después de un largo proceso de concertación, se decidió reactivar la política de municipios mediante la Ley marco de programación para los municipios y la rehabilitación urbana, aprobada en 2003. La novedad principal es, sin duda, la promoción del potencial de desarrollo económico y social de los territorios urbanos frágiles, es decir, los territorios que se han convertido en guetos.

a) Políticas en favor de las zonas urbanas sensibles

232. La "Delegación Interministerial para los Municipios", cuya finalidad era estimular las relaciones sociales en los grandes complejos urbanos, se creó por decreto y empezó a funcionar el 3 de marzo de 1977, con el objetivo de aglutinar al Estado, las administraciones locales y los organismos que prestaban servicios sociales de acogida y con la aspiración de resolver el problema de los fenómenos de segregación que empezaron a aparecer dos decenios después del surgimiento de los "complejos urbanísticos radiales". Esa delegación elaboró, a principios del decenio de 1980, un "Programa de desarrollo social de los barrios" para "rehabilitar" grandes complejos en 23 barrios. La aspiración que lo movía era la de mejorar las condiciones de vida de los residentes gracias al fomento de actividades socioeconómicas. Al mismo tiempo, se pusieron en marcha unos "convenios entre el Estado y los municipios", con objeto de prevenir la delincuencia, con la participación de diversos ministerios (Interior, Justicia, Asuntos Sociales, Cultura y Juventud y Deportes) y de las administraciones territoriales.

233. En 1984 se creó el Comité Interministerial para los Municipios, un órgano llamado a desempeñar, de manera permanente, un papel importante en la política que se aplicaría en las ciudades. La Delegación Interministerial para los Municipios, que pasó a depender, en 1993, del Ministerio de Asuntos Sociales (y luego, durante algunos años, del Ministerio de Municipios), es su brazo ejecutivo. El Comité está compuesto por un equipo pluridisciplinario y realiza actividades tanto temáticas (ciudadanía-prevención-seguridad, inserción-empleo-desarrollo económico, gestión urbana) como territoriales.

234. Las políticas urbanas se redefinieron por primera vez mediante la Ley marco de municipios, aprobada el 13 de julio de 1991. En ella se fijan los principios y se enuncian los medios para que todos los ciudadanos franceses tengan un "derecho a la ciudad". Asimismo, en ella se exhorta a las administraciones locales a que ofrezcan unas condiciones de vida y de vivienda que favorezcan la cohesión social y permitan evitar el fenómeno de la segregación.

235. En 1996, apareció la noción de "integración urbana" dentro de un Pacto de reactivación de los municipios que se articulaba en torno a cuatro grandes ejes: "llevar el Estado y los servicios públicos a los barrios", prestando atención particular a la seguridad de sus vecinos; favorecer el empleo y las actividades económicas con medidas que beneficiaran al comercio de proximidad y al empleo de jóvenes; acrecentar la pluralidad social; y fortalecer el tejido asociativo.

Se ha creado un Fondo de Revitalización Económica (FRE) con la finalidad de otorgar ayudas directas tanto a las empresas como a los agentes económicos locales de la política urbana.

236. Ese Pacto ha ido acompañado de un corpus de textos legislativos y reglamentarios. En él se definen las demarcaciones geográficas en las que se aplicarán unos mecanismos incentivos de exención fiscal. Y se distinguen 700 ZUS, 300 zonas de redinamización urbana (ZRU) y 38 zonas francas urbanas (ZFU). A fin de responder al aumento de la inseguridad, se pretende constituir una "policía comunitaria" que mejore la prevención de ese fenómeno y se desplegarán 4.000 policías en los barrios suburbanos. Además, se han creado unas unidades educativas reforzadas para reinsertar a menores que sean reincidentes graves.

237. En 1997, se suprimió el Ministerio para los Municipios y su personal se integró en el Ministerio de Empleo y Solidaridad, que se asentó sobre cinco pilares: trabajo y empleo, salud, protección social, inmigración y política de municipios, con miras fortalecer los mecanismos del Pacto de reactivación de los municipios.

238. Con la Ley de solidaridad y rehabilitación urbana de 2000 se pretendió incrementar la coherencia de las políticas urbanas anteriores y favorecer los mecanismos de solidaridad en los municipios. Se aspiraba a conectar las cuestiones del urbanismo, la vivienda y el transporte y, por ello, se modificaban simultáneamente el código de urbanismo, construcción y vivienda, el código general de las administraciones territoriales, el de la sanidad pública, el de la seguridad social, el código general tributario y el de expropiaciones. Con esa ley también se pretendía mejorar el reparto de viviendas sociales en territorio nacional y fomentar una mayor pluralidad social diversificando las viviendas. A tal fin, en ella se impuso a todo municipio que constituyera un parque de viviendas de alquiler limitado en al menos el 20% de su término.

239. El Comité Interministerial para los Municipios garantiza la aplicación de esa política que aglutina al conjunto de las instancias públicas centrales: realiza evaluaciones, a menudo severas, de los grandes proyectos urbanos que se le presentan y anima, agilizándolo, un programa de demoliciones de grandes edificios cuyas viviendas han quedado obsoletas y de restablecimiento de continuidades urbanas. El FRE, que inicialmente estaba reservado a las ZUS, se ha ampliado a los territorios prioritarios de los contratos urbanos suscritos por el Estado y las administraciones locales. En la circular de 13 de diciembre de 2000 de la Secretaría de Estado de Presupuesto y del Ministerio Delegado para los Municipios, en la que se redefinieron las misiones, se distinguieron cuatro puntos: la ayuda para poner en funcionamiento un proyecto de creación de una empresa, la ayuda para ejecutar inversiones, la ayuda para apoyar y dinamizar el tejido económico existente y, por último, el apoyo a las obras de ingeniería.

240. El 1º de agosto de 2003 se promulgó una Ley marco de programación para los municipios y la rehabilitación urbana. En virtud de ella se creó un observatorio nacional para estudiar de cerca las desigualdades que había en las ZUS, a fin de reducirlas. También se previó en ella un Programa de renovación urbana de las ZUS y los territorios prioritarios, dotado con un presupuesto de 30.000 millones de euros para cinco años y destinado a agilizar la

reestructuración de los barrios más degradados, con miras a lograr la pluralidad social y el desarrollo sostenible mediante la reimplantación de comercios, la llegada de empresas y la mejora de la calidad de vida. Ese programa se ha prorrogado hasta 2011. Su objetivo cuantitativo para el período 2004-2011 es construir 250.000 viviendas de alquiler, demoler 250.000 viviendas de esa índole que se han quedado obsoletas y rehabilitar 400.000⁹⁴. El último aspecto de la Ley marco es el de la creación de una Agencia Nacional de Renovación Urbana (ANRU), que velará por que se cumplan esos objetivos⁹⁵.

241. El comité de evaluación constituido ha formulado algunas recomendaciones, una de las cuales se ha plasmado en la elaboración, por parte de la ANRU, de una norma en la que se prevé que una parte de los empleos que creen las obras de renovación habrán de beneficiar a los residentes y, más concretamente, a los jóvenes.

b) Las zonas francas urbanas como elemento de atracción

242. A partir de 1996 y en virtud del Pacto de reactivación de los municipios, se crearon ZFU, a fin de luchar contra el desempleo en los barrios desfavorecidos. Se trataba de los barrios que contaran más de 10.000 vecinos, estuvieran considerados como los que padecían dificultades más graves y se hallaran en ZRU.

243. El principio aplicado ha sido el de la discriminación positiva: "dar más a los territorios que tengan más dificultades", lo que se materializa en el otorgamiento de exenciones sociales y fiscales importantes a las pequeñas empresas de esas zonas, a fin de atraer actividades y crear puestos de trabajo. Se prorrogó la vigencia de las ZFU otros cinco años en virtud de la Ley de reforma financiera, de 30 de diciembre de 2002.

244. Por otra parte, las ZRU permiten a las empresas y a los establecimientos que se instalen en ellas beneficiarse de las disposiciones derogatorias de algunas normas de contratación de empleados, como las que los eximen de abonar las cuotas patronales a la seguridad social.

245. Se han instituido mecanismos de acceso prioritario al empleo en favor de la población de las ZUS, que suele estar expuesta al peligro del desempleo, sobre todo en el caso de los jóvenes poco calificados; se trata de los "contratos subvencionados". Éstos tienen por objeto favorecer la inserción de las personas que busquen empleo mediante la realización de una actividad económica por parte de éstas y, en última instancia, la obtención de un puesto de trabajo normal y permanente. Los "contratos subvencionados" son de varios tipos; unos se dirigen a grupos concretos y otros, a la generalidad de los solicitantes de empleo. Pueden acogerse a ellos tanto las empresas del sector mercantil como las de otros sectores. Suelen ofrecer posibilidades de formación y de adquisición de calificaciones a las personas interesadas.

⁹⁴ Boletín de información bimensual de la Delegación de Municipios, 13 de agosto de 2003.

⁹⁵ www.ville.gouv.fr/infos/dossiers/anru-un-apres.html.

c) Políticas de lucha contra la vivienda obsoleta

246. El 13 de julio de 2006 se promulgó una Ley de compromiso nacional en materia de vivienda en que se preveía la aplicación práctica de medidas, tanto jurídicas como reglamentarias, para reducir el parque de "viviendas indignas". En ella se detalla el régimen jurídico de la seguridad de las infraestructuras comunes de los edificios colectivos de vivienda, se prevé la realización de obras para adaptar a las normas de seguridad más de 500 centros de acogida y se prohíbe el recurso a los cortes de luz eléctrica, gas, agua y calefacción durante el período invernal. En el artículo 60 de dicha ley se refuerza la función de los PDALPD en lo que respecta a la vivienda indigna. El Estado se compromete a movilizar los terrenos de dominio público para construir 30.000 nuevas viviendas en los próximos tres años⁹⁶.

247. Por otra parte, el Comité Interministerial de Lucha contra la Exclusión, reunido el 12 de mayo de 2006, adoptó 23 medidas para combatir la precariedad y la exclusión⁹⁷. Por lo que atañe a la vivienda indigna, las medidas afectaron, sobre todo, al goce de los derechos fundamentales por medio de la eliminación de las condiciones de vivienda más miserables. Desde una perspectiva general, se han previsto tres instrumentos. En lo que respecta al código civil, se han modificado las reglamentaciones de vivienda y se ha concedido nueva importancia a la noción de "dignidad" (artículo 187 de la Ley de solidaridad y rehabilitación urbana). A partir de esa reforma se han adoptado medidas coercitivas personales contra los propietarios, a quienes se les impone la obligación de hacer obras para poner fin a la inseguridad y la insalubridad. Se otorga financiación pública para incitar a los propietarios y los arrendatarios a mantener unas viviendas dignas: el Organismo Nacional de Mejoramiento de la Vivienda otorga subvenciones para aumentar la comodidad de las viviendas insalubres; la concesión de un subsidio de vivienda se supedita, ahora, al ofrecimiento de una vivienda digna y el pago de dicha prestación podrá suspenderse cuando se decreta que la vivienda es insalubre o entraña peligro.

3. Políticas destinadas a devolver al sistema educativo su función integradora

248. La escuela republicana francesa ha sido históricamente el ámbito, por antonomasia, de la promoción y de la integración sociales. Por consiguiente, los poderes públicos, habiendo constatado sus carencias, la han conceptualizado como un elemento indispensable de las políticas gubernamentales de lucha contra la exclusión y la discriminación. Esas políticas abarcan el conjunto del sistema, desde la escuela primaria hasta las superiores y la universidad. El objetivo principal que se les ha asignado, en todos los niveles, es el de superar las disparidades igualando las oportunidades de lograr el éxito escolar por medio de una formación mejor adaptada, incluso por medio de programas de excelencia que orienten a los alumnos hacia las escuelas superiores. Como complemento de esas políticas gubernamentales, se han implantado mecanismos para que los profesores y maestros comprendan y capten mejor las dificultades de sus alumnos (se les ofrecen módulos especiales de formación en que se imparten conocimientos sobre la extrema

⁹⁶ Comité Interministerial de Lucha contra la Exclusión, 12 de mayo de 2006, Carpeta de prensa.

⁹⁷ www.logement.gouv.fr.

pobreza, en los institutos universitarios de formación de maestros; se reparten folletos y volantes, etc.)⁹⁸.

a) Medidas de lucha contra el fracaso escolar desde la escuela primaria

249. Habida cuenta de que las dificultades escolares se concentran, a menudo, en las familias pobres y de inmigrantes, el Gobierno de Francia ha organizado varias reformas para responder a las deficiencias de un sistema cuya capacidad de integración ha quedado embotada. Se han habilitado varios mecanismos, en particular, para paliar dificultades concretas, como las dificultades lingüísticas con que tropiezan los niños inmigrantes.

250. En abril de 2005 se promulgó una Ley marco de programación del futuro de la escuela, con objeto de lograr que todos los alumnos llevaran a buen término sus estudios. A quienes tropiezan con dificultades para adquirir la base de conocimientos y de aptitudes que se estima necesaria se les ofrece un servicio de apoyo que adopta la forma de un "programa personalizado de éxito académico". Las medidas relativas a la enseñanza primaria y al primer ciclo de la secundaria están vigentes desde el inicio del curso escolar de 2006.

251. Se fijan unas directrices anuales en la enseñanza primaria para verificar la adquisición de conocimientos y aptitudes que constituyen la base común y, además, se definen los programas mediante ciclos que permiten a los maestros regular la progresión pedagógica sobre la marcha. El "programa personalizado de éxito académico" entra en funcionamiento en el momento en que se manifieste que un alumno corre peligro de no llegar a dominar las asignaturas esenciales que correspondan al grado escolar en que se encuentre. Los equipos pedagógicos estudiarán cada caso y dictaminarán al respecto.

252. Esas medidas tendrían que ayudar a crear un "círculo virtuoso" de aprendizaje. No se han previsto expresamente medidas concretas para los hijos de inmigrantes, pero el sistema de programas personalizados de éxito académico se dirige, de manera particular, a ellos, habida cuenta de la elevada tasa de fracaso escolar que registran. Al insistir en que se evalúe el dominio de la lengua francesa desde la clase de grado CE1 y en que se domine dicha lengua desde la edad más temprana, el Gobierno de Francia ha definido, de manera implícita, como prioritaria la integración de los hijos de inmigrantes.

253. Las nuevas disposiciones para procurar que todos los alumnos del primer ciclo de la enseñanza secundaria triunfen en sus estudios se parecen mucho a las previstas para la enseñanza primaria. Además, en la ley se prorroga la vigencia de los "institutos acreditados", con miras a potenciar la formación profesional. En la ley se fijan cuatro requisitos para obtener esa acreditación: la coherencia de la formación con los oficios posibles, la acogida de un alumnado variado, el ofrecimiento de una gama amplia de títulos y la prestación de servicios de evaluación de la experiencia adquirida⁹⁹.

⁹⁸ Consejo Económico y Social, Didier Robert: "L'accès de tous aux droits de tous", 2003.

⁹⁹ Sitio del Ministerio de Educación Nacional, Enseñanza Superior e Investigaciones.

254. Por último, en virtud del artículo 14 de la Ley de 23 de abril de 2003 se instituyó el Consejo Superior de Educación, órgano consultivo independiente, que puede emitir dictámenes y formular propuestas en materia de pedagogía, programas, organización y resultados del sistema educativo y formación de los docentes.

b) Iniciativas de inserción mediante la educación dentro de la política de municipios

i) Las zonas de educación prioritaria: primeras medidas gubernamentales en pro del éxito académico

255. A pesar de que en el ordenamiento jurídico de la República se afirma el principio de igualdad de oportunidades, han aparecido disparidades sociales entre los menores, una parte de las cuales se deben a la segregación espacial ocasionada por la dinámica selectiva de urbanización. La comprobación de ese fenómeno, que se hizo en el momento en que se ideaban los primeros elementos de la política de municipios, ha estimulado la elaboración de unas políticas destinadas a mejorar el rendimiento escolar de la población que vivía en los barrios desfavorecidos.

256. Las zonas de educación prioritaria (ZEP), elementos primeros de esas políticas, entraron en funcionamiento en 1982. Esa iniciativa rompía con el principio de igualdad de trato a todos los ciudadanos. Al principio, sólo se crearon ZEP en algunas regiones, pero luego se generalizaron. Se han movilizado medios importantes para estimular a las instituciones de enseñanza de esos barrios a elaborar proyectos educativos originales y a forjar alianzas locales. Los recursos movilizados superan en un 10% aproximadamente a los recursos de que disponen las escuelas de otros barrios. Además, se conceden primas a los docentes como compensación por sus condiciones de trabajo difíciles.

257. En las evaluaciones que llevó a cabo el Observatorio de Zonas Prioritarias (OZP) al principio del decenio de 1990, se comprobó que los medios invertidos en esas instituciones, cuya cuantía no había sido despreciable, no habían bastado, sin embargo, para resolver los problemas. Se comprobó que el volumen de alumnado de las clases había disminuido con cierta lentitud¹⁰⁰, que había una gran proporción de docentes jóvenes con escasa experiencia y que, además, se había acentuado la homogeneidad social de los alumnos. Se había producido, en esas zonas, una especialización de facto al haberse reagrupado en su seno a los alumnos con mayores dificultades escolares. Las ZEP habían pasado a ser, con el tiempo, más un símbolo político que un instrumento eficaz que beneficiara a los más desfavorecidos. A pesar de ello, esas zonas acogían a un alumno de cada cinco y absorbían una parte importante del presupuesto de educación nacional.

258. Habida cuenta de que el citado balance de las ZEP resultó insatisfactorio, se decidió aplicar reformas radicales para subsanar sus deficiencias. El 8 de febrero de 2006, el Ministro de Educación Nacional presentó un Plan de reactivación de la educación prioritaria¹⁰¹, con el que

¹⁰⁰ *Économie et statistique*, N° 380, 2004.

¹⁰¹ "Les positions de l'observatoire des zones prioritaires", *Revue Ville, école, intégration*, marzo de 2006, N° 144.

pretendía incrementar y diversificar los medios de actuación en las ZEP y en el que se fijaban varias prioridades: relaciones estrechas entre el personal directivo y los mentores pedagógicos de todos los alumnos; aplicación de programas diferenciados para las clases heterogéneas¹⁰²; mejora de la oferta de servicios públicos en los territorios donde su presencia sea muy reducida (en el marco de la reactivación de la política de municipios). El Ministerio de Educación Nacional decidió también concentrar sus esfuerzos presupuestarios en un número más reducido de instituciones que antes para responder a la crítica justificada de que había dispersado, de manera excesiva, los medios destinados a la educación prioritaria, denominados medios de fomento de "la ambición y el éxito". Esa política entró en vigor al inicio del curso escolar de septiembre de 2006 y se le asignaron 1.000 docentes suplementarios y 3.000 auxiliares docentes suplementarios.

ii) El contrato educativo local como medida de inserción por medio de la enseñanza

259. La educación completa del niño constituye una exigencia para lograr el éxito, la inserción y la prevención de la exclusión. Por ello, otros ministerios se han asociado con el de educación nacional para organizar una política de educación completa dirigida a luchar contra la exclusión. En la circular interministerial de 9 de julio de 1998 y, posteriormente, en la de 25 de octubre de 2000, se organiza la coordinación de la respuesta a las dificultades de aprendizaje de los niños. Si bien los beneficiarios son el conjunto de los niños y los adolescentes escolarizados, desde los de las escuelas de párvulos y de enseñanza primaria hasta los de la enseñanza superior general y profesional, se otorga prioridad a los de las zonas urbanas y rurales con dificultades.

260. En el plano nacional, la Dirección de Juventud, Educación Popular y Vida Asociativa del Ministerio de la Juventud ha creado un instrumento que cuenta con la aprobación de sus asociados ministeriales: el "contrato educativo local" (CEL), que permite emprender proyectos educativos escolares, paraescolares o extraescolares propuestos por los agentes locales y elaborados a partir de un diagnóstico compartido de las necesidades sociales de un territorio determinado, garantizar su seguimiento y evaluación y coordinar su financiamiento. El objetivo principal de los CEL es fomentar el acceso del mayor número de personas a las actividades culturales, educativas, deportivas y de ocio. Su presupuesto era de 36,5 millones de euros en 2004 y estaba financiado, por ejemplo, con fondos de los Ministerios de la Juventud, de Educación Nacional y de Investigación, de Deporte, de Cultura y de Municipios, así como con créditos de las administraciones locales, ayudas de las cajas de asistencia familiar y el Fondo de Acción y Apoyo para la Integración y la Lucha contra la Discriminación (FASILD).

c) En pro de la igualdad de oportunidades en la universidad y en el ingreso en las escuelas superiores

261. El ingreso en las "escuelas superiores", una peculiaridad francesa que recompensa a la élite académica, es objeto de un interés muy especial, habida cuenta de su importancia simbólica y estratégica. Hay dos "escuelas superiores" que, con dos maneras de interpretar la igualdad de oportunidades, han impulsado, en fechas recientes, un movimiento muy importante. No ha sido

¹⁰² *Ibíd.*

menos interesante la reflexión que se ha llevado a cabo dentro de la universidad acerca de las reorientaciones que ésta necesita.

i) El ejemplo del Instituto Enrique IV

262. Se había comprobado no sólo que las solicitudes de ingreso en las "clases preparatorias de las escuelas superiores" por parte de alumnos de los medios sociales menos favorecidos eran escasas, sino que también las propias familias de esos medios tendían a prohibirse el acceso a esos "templos de la élite".

263. Al iniciarse el curso de 2006, el Instituto Enrique IV, uno de los institutos cuyas "clases preparatorias" garantizan a los alumnos las mejores oportunidades de aprobar el examen de ingreso en las "escuelas superiores", acogió a una treintena de alumnos becados procedentes de medios sociales desfavorecidos. Esa iniciativa se inscribía en lo dispuesto en la Ley marco de abril de 2005. Contó con el respaldo del Rector de París (representante del Ministerio) y se aprobó en virtud de la decisión que adoptó el Primer Ministro, el 1º de diciembre de 2005, de abrir una "clase piloto"¹⁰³. Así, los alumnos provenientes de las ZEP se benefician de una orientación personalizada de gran calidad, de una enseñanza específica de la cultura general y del aprendizaje de los conocimientos fundamentales indispensables para aprobar el examen de las clases preparatorias.

ii) El Instituto de Estudios Políticos de París como agente educativo

264. El Instituto de Estudios Políticos de París, institución de enseñanza superior que ostenta un estatuto especial, es, desde que se fundó, uno de los puntos de paso privilegiados para ingresar en las carreras superiores de la función pública nacional e internacional, de las finanzas y de los medios de difusión. Ha sido objeto particular de los análisis corrosivos de Pierre Bourdieu, que ha demostrado que dicha institución participaba activamente en el sistema de reproducción endógena de las élites de Francia, con lo cual eran muy pocos los jóvenes de clases provistas de poco capital social que podían ingresar en él, debido a sus criterios de selección. A instancias de su Director, a partir de diciembre de 2000, el Instituto de Estudios Políticos de París propuso unos acuerdos a algunos institutos situados en ZEP para seleccionar a algunos de sus alumnos con más posibilidades y prepararlos, a fin de ofrecer a los estudiantes procedentes de medios desfavorecidos más oportunidades de ingresar en esa institución de enseñanza superior tan prestigiosa.

265. Así pues, se creó un puente entre las instituciones de enseñanza secundaria y el Instituto de Estudios Políticos. Alumnos y profesores de éste acuden periódicamente a los institutos seleccionados y organizan en ellos actividades de información y de formación. Y, a la recíproca, 600 alumnos de esos institutos acuden, todos los años, al Instituto de Estudios Políticos para asistir a cursos y reunirse con los alumnos y profesores de éste. Ulteriormente, la dirección del Instituto ha trabajado en la creación del primer "instituto de excelencia", que se inaugurará en un barrio de la periferia a finales de 2007. Mediante esta iniciativa se pretende superar la barrera psicológica que hacía que, de manera inconsciente, los alumnos que vivían en barrios desfavorecidos se excluyeran, movidos por el fatalismo, del paso al itinerario de

¹⁰³ *Le Monde*, 16 de mayo de 2006.

excelencia que constituye el examen de ingreso en el Instituto de Estudios Políticos. Además, este instituto de París ha diversificados sus procedimientos de selección y los perfiles de los aspirantes y fijado unos nuevos requisitos mejor adaptados a las poblaciones de origen modesto¹⁰⁴ que tienen un bagaje cultural diferente. Por otra parte, en los casos en que se prevea que sus familias carecerán de los medios económicos oportunos, el Instituto ofrecerá a los alumnos admitidos una "beca" del Ministerio de Educación Nacional y un subsidio de vivienda. Se ofrece a todos los estudiantes un "convenio de educación prioritaria".

266. Las iniciativas del Instituto de Estudios Políticos de París han tenido repercusiones significativas. Varias decenas de escuelas superiores y de instituciones de enseñanza superior han anunciado recientemente que iban a implantar unos servicios de tutoría y de apoyo para los alumnos de instituto de las ZEP durante los tres años que preceden a la obtención del título de bachillerato. La Escuela Superior de Comercio ofrece, también, a estudiantes de enseñanza secundaria voluntarios de ZEP la posibilidad de recibir, desde la segunda enseñanza hasta la última, una formación preparatoria¹⁰⁵. Por otro lado, algunas empresas ha mostrado, al contratar a antiguos estudiantes de ciencias políticas acogidos a los convenios de educación prioritaria, una voluntad verdadera de comprometerse en esa experiencia. BNP-Paribas, France télévisions y la SNCF han suscrito acuerdos en ese ámbito.

iii) El debate sobre el tema "universidades y empleo"

267. Por lo que atañe a las exigencias actuales del mercado laboral, la calidad de la formación universitaria y el valor de los títulos representan dos de las exigencias más importantes que hay que satisfacer para que los adultos jóvenes puedan gozar de una verdadera inserción profesional. Por consiguiente, el Gobierno de Francia decidió organizar, a partir de principios de junio de 2006, una ronda de debates en todo el país sobre el tema de "la universidad y el empleo". Con las ideas que se debatieron se pretendía determinar cómo cumplir los dos siguientes objetivos: la mejora de la profesionalización, y el estímulo del aprendizaje y de la alternancia en las universidades.

268. A fin de favorecer el que los estudiantes adquieran unos instrumentos de profesionalización, se han previsto siete reformas: un itinerario académico profesionalizado a partir del tercer año para los estudiantes que lo deseen (cursillos, alternancia y aprendizaje); el encuentro con profesionales para que los estudiantes adquieran un conocimiento mejor del mundo de la empresa; la adecuación de las calificaciones adquiridas al conseguir el título; la "localizabilidad de los estudiantes", que permita seguir la progresión de éstos durante los tres años posteriores a su salida de la universidad; la potenciación y la reorganización de los cursillos, y, por último, la fusión de los cursos de máster profesional con los cursos de máster de investigación¹⁰⁶. Hay una "comisión de debates" que anima ese movimiento, para el cual el estudiante y su entrada en el mercado laboral son su preocupación central.

¹⁰⁴ *Libération*, sábado 7 y domingo 8 de enero de 2006.

¹⁰⁵ *Le Monde*, "Comment ouvrir les grandes écoles aux lycéens de banlieue?", 4 de octubre de 2005.

¹⁰⁶ Debat-université-emploi.education.fr: informe provisional, 29 de junio de 2006.

d) Las instituciones de inserción de Defensa

269. En virtud de la Ordenanza N° 2005-833, de 2 de agosto de 2005, se creó una Institución Pública de Inserción de Defensa (EPIDe), institución pública que se hallaba bajo la doble tutela del Ministerio de Defensa y el de Empleo, Cohesión Social y Vivienda¹⁰⁷.

270. Las jornadas de llamamiento y de preparación para ingresar en las instituciones de defensa permiten localizar, todos los años, a unos 60.000 jóvenes con dificultades de entre los 800.000 que se presentan. La misión de la EPIDe es ayudar a los jóvenes (de ambos sexos) de 18 a 21 años que se encuentren en situación de fracaso escolar, sin trabajo y en peligro de caer en la marginalidad a reencontrar su puesto en la sociedad y a favorecer su ingreso en la vida activa gracias a una formación bien adaptada. Para cumplir esa misión, la EPIDe crea y gestiona unos centros de formación: las Instituciones de Inserción de Defensa (EID), organiza los estudios que se imparten en esos centros y acoge y alberga a los jóvenes que siguen esos estudios, que pueden durar de seis meses a dos años.

271. El objetivo de la EPIDe es abrir 50 EID que acojan a 20.000 jóvenes hasta finales de 2007. Está facultada para trabar alianzas y concertar actividades de cooperación nacional o internacional con administraciones públicas, empresas y organismos de formación públicos o privados. La creación y la misión de la EPIDe se inscriben en el plan de "La batalla en pro del empleo" y el Plan de cohesión social emprendidos por el Gobierno y se dirigen a una población vulnerable compuesta por adultos jóvenes a quienes se ha decidido ofrecer esa "segunda oportunidad".

272. La formación que se imparte en las EID, garantizada por un cuerpo docente ilusionado y bastante importante, comprende cuatro módulos: un repaso de los conocimientos académicos fundamentales; una formación cívica y de comportamiento que conjuga horas lectivas con aplicación práctica cotidiana; una formación profesional que aspira a favorecer la contratación en sectores de empleo deficitarios (por ejemplo, los de la hostelería, la restauración, la prestación de servicios a particulares, la prestación de servicios a empresas, construcción y obras públicas, transporte y logística), y una formación en primeros auxilios. A lo anterior se unen actividades físicas, participación en las labores cotidianas ligadas a la vida en común y aprendizaje del respeto a la autoridad. La finalidad de todo ello es que los voluntarios adquieran, en seis meses de formación, el grado de conocimiento general necesario para aprender un oficio y tengan la posibilidad de proseguir su aprendizaje en una de las carreras tradicionales o de encontrar un trabajo, sobre todo gracias a la realización de un cursillo de formación en una empresa o a la obtención de un contrato de aprendizaje.

B. Medidas gubernamentales de lucha contra la precariedad y la exclusión dirigidas a la población más vulnerable

273. La política de redistribución en provecho de las personas más vulnerables, que se plasma, sobre todo, en unos mecanismos inclusivos mediante los cuales se procura reintegrar a esas

¹⁰⁷ Ordenanza N° 2005-883, de 2 de agosto de 2005, de implantación, dentro de las instituciones de defensa, de un servicio de apoyo para insertar social y profesionalmente a los jóvenes con dificultades.

personas en el cuerpo social, se organiza a partir de una ley fundamental aprobada en 1998, la Ley marco de lucha contra la exclusión social, que es la principal de una serie de normas encaminadas a garantizar a todo el mundo, de manera efectiva, el goce de los derechos económicos, sociales y culturales fundamentales, entre los cuales cabe citar el derecho al trabajo, a la protección social, a la salud y a la vivienda.

1. La Ley marco de lucha contra la exclusión social (1998)

274. La Ley marco de lucha contra la exclusión social, que se promulgó el 29 de julio de 1998, nació de la conciencia creciente de la importancia que tenía combatir el aumento de esa exclusión. En su primer artículo se dispone que "la lucha contra la exclusión social es un imperativo nacional que se funda en el respeto de la igual dignidad de todos los seres humanos y una prioridad del conjunto de las políticas públicas de la Nación".

275. El objetivo de esa ley era tratar la exclusión social en todos los ámbitos, ya fuera el del empleo, el de la vivienda, el de la salud, el de la escuela, el de la justicia o el de la cultura. Su formulación se basó en un nuevo ideario, en el que se tuvo en cuenta la situación global de los sectores de población pobres y se procuró que éstos disfrutaran de sus derechos de manera efectiva. Así pues, la indivisibilidad de los derechos es una de las principales exigencias de esa ley.

276. Informan esa ley cuatro grandes metas¹⁰⁸:

- Garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales, es decir, del derecho al empleo, a la vivienda, a la atención médica, a la educación y a la cultura;
- Prevenir la exclusión social mejorando el procedimiento aplicable en caso de sobreendeudamiento, tomando precauciones contra los desahucios, garantizando los medios de subsistencia a los más indigentes, combatiendo el analfabetismo, generalizando el acceso a los deportes y velando por que se ejerza la ciudadanía;
- Responder, de manera eficaz, a las situaciones de emergencia, sobre todo generalizando la vigilancia de la coyuntura social y mejorando la red de acogida urgente;
- Robustecer e incrementar las alianzas para cohesionar los instrumentos de lucha contra la exclusión social.

277. Como complemento de esa ley en la que se fijaban las directrices generales, surgieron ulteriormente varios textos legislativos y reglamentarios que la precisaron y completaron: la Ley de 18 de diciembre de 1998, de disfrute de los derechos y de resolución amistosa de conflictos; la Ley de 27 de julio de 1999, de creación de la cobertura universal de los riesgos de enfermedad; la Ley de 12 de abril de 2000, que regula los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la administración; la Ley de 13 de diciembre de 2000, de solidaridad y

¹⁰⁸ Exposición de los motivos de la Ley marco de lucha contra la exclusión social, de 29 de julio de 1998.

rehabilitación urbana; el segundo Programa de lucha contra la exclusión social, de julio de 2001, dirigido a fortalecer los mecanismos de la Ley de 29 de julio de 1998; la Ley de 2 de enero de 2002, de renovación de la acción social y medicosocial; la Ley marco de 1º de agosto de 2003, de programación para los municipios y la rehabilitación urbana, y la Ley de 18 de enero de 2005, de mejoramiento de la cohesión social en todos los ámbitos oportunos¹⁰⁹.

278. En 1999, se puso en funcionamiento un Observatorio Nacional de la Pobreza y la Exclusión Social (ONPES) para garantizar el seguimiento y la evaluación de la aplicación de la Ley marco de lucha contra la exclusión social. El ONPES ha elaborado análisis periódicos del fenómeno y de las causas de la pobreza y de la exclusión¹¹⁰. En febrero de 2002, el Ministerio de Justicia creó un Servicio de Acceso en materia de Derecho, Justicia y Política de Municipios, con miras a afianzar la coherencia entre los diversos componentes de la Ley marco¹¹¹.

279. La aplicación de la ley ha estimulado la elaboración de varios programas colectivos de formación conjunta y de interfecundación de saberes y prácticas gracias a los cuales los universitarios, los profesionales y las personas que han padecido una situación de precariedad grave han podido dialogar sobre su experiencia y buscar soluciones para realizar unos proyectos innovadores de lucha contra la precariedad y la exclusión. Esos programas se han tratado en publicaciones y en una jornada de presentación pública en el Consejo Económico y Social, que se celebró el 7 de febrero de 2002. En el informe del Consejo, titulado "L'accès de tous aux droits de tous", de 2003, se describen, asimismo, algunas de esas iniciativas.

280. En el examen que se hizo de la Ley marco de lucha contra la exclusión social, encomendado concretamente a la Inspección General de Asuntos Sociales¹¹², se comprobó que los medios que ha movilizado han permitido atender mejor las necesidades de los segmentos de población prioritarios, lo cual ha dado lugar, sobre todo, a un aumento de la reinserción laboral de los beneficiarios de la RMI. No obstante, en la evaluación se ha señalado también que no se han cumplido suficientemente algunos objetivos.

281. Mediante la Ley orgánica de reglamentación de las leyes financieras, promulgada el 1º de agosto de 2001 y en virtud de la cual se reformó la totalidad del régimen de gestión del erario público, se pretendió ayudar a responder a los problemas metodológicos descubiertos en la evaluación de la Inspección General; a partir de ese momento, había que definir claramente cada política pública, con unos objetivos y unos costos que habrían de preverse con arreglo a los criterios de evaluación, y elaborar un informe anual de resultados para seguir atentamente el proceso. Por otra parte, el colectivo de asociaciones ALERTA celebró la decisión del Gobierno

¹⁰⁹ *Synthèse des bilans de la loi d'orientation du 29 juillet 1998*, mayo de 2004, Maryse Fourcade, Valérie Jeske et Pierre Naves (miembros de la Inspección General de Asuntos Sociales).

¹¹⁰ *Synthèse des bilans*. *Ibid.*

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² *Ibid.*

de definir, a finales de 2005, una lista de indicadores de medición de la pobreza que permitirían fijar unos objetivos precisos de reducción del fenómeno.

2. La conciliación del derecho al trabajo con el derecho a la protección social

282. Desde 1945, el Estado providencia desempeña un papel activo de promoción del crecimiento económico y procura, de manera simultánea, ofrecer una protección social a todos los ciudadanos, empezando por los más débiles, para rectificar las injusticias sociales derivadas del funcionamiento de la economía de mercado. El Estado providencia está ligado estrechamente a la idea de "contrato social" heredada del siglo XVIII. El incremento de la precariedad y de la exclusión en el decenio de 1970 indujo al Gobierno de Francia a idear mecanismos nuevos.

283. Se construyó, de manera progresiva, un régimen francés de "prestaciones sociales mínimas" que consta de nueve fórmulas de prestación. Su finalidad primordial es garantizar una renta mínima a las personas necesitadas o a su familia, es decir, a las personas cuya renta se sitúe por debajo del umbral de pobreza. Cada una de las nueve prestaciones sociales mínimas está prevista para ayudar a un segmento de población concreto o para paliar una situación particular. La principal es la RMI, que se otorga a 1.276.800 beneficiarios. En 2003 y 2004, se han emprendido varias reformas encaminadas a modificar los derechos que se pueden hacer valer y los requisitos para percibir las prestaciones sociales mínimas.

284. En las disposiciones de la Ley de 29 de julio de 1998 relativas al empleo se ha procurado conciliar las prestaciones sociales mínimas con los incentivos a la reinserción laboral. Se estimó importante alentar a los desempleados a buscar trabajo con más ahínco ofreciéndoles la posibilidad de que, cuando percibieran una prestación social mínima, pudieran acumularla parcialmente a los ingresos procedentes del trabajo¹¹³. A tal fin, se fijaron dos prioridades: orientar, de manera más precisa, los servicios de ayuda al empleo hacia los segmentos de población con dificultades, y reforzarlos al mismo tiempo, y prestar mejor apoyo a los solicitantes de empleo.

285. Las medidas de apoyo se ejecutaron por intermedio del Programa de Medidas Personalizadas para Empezar de Nuevo (PAP-ND) y del proyecto TRACE (reservado a los jóvenes con dificultades, que ahora ha sido reemplazado por el CIVIS). El PAP-ND se creó para reinsertar profesionalmente a los solicitantes de empleo, con independencia de su perfil, ofreciéndoles un servicio y un seguimiento personalizados hasta su reinserción. Mediante él se formaliza un compromiso recíproco entre el solicitante de empleo y un servicio público antes de que aquél se reincorpore al trabajo.

286. A lo anterior se suman, como ya se ha expuesto, varios servicios de empleo subvencionados que se dirigen a las personas que sufren dificultades de inserción¹¹⁴. En el momento de la contratación, la persona beneficiaria conserva derechos vinculados a la

¹¹³ Informe del CERCS, 2005.

¹¹⁴ *Premières synthèses*, N° 16, abril de 2006: "Conjoncture de l'emploi et du chômage au quatrième trimestre 2005: le recul du chômage se poursuit malgré le tassement de la croissance".

prestación de la RMI, como el de la cobertura universal de los riesgos de enfermedad instituida en 1999 (véase *infra*).

287. En virtud de la Ley de 30 de mayo de 2001, se instituyó una prima de empleo para quienes reanudaran una actividad y percibieran una remuneración equivalente al SMIC, que se amplió en 2003 y se reformó en virtud de la Ley de finanzas de 2007, para atender, en parte, las necesidades económicas de los "trabajadores pobres". Tiene por objeto incrementar las ganancias pecuniarias de los trabajadores mal remunerados, a fin de estimularlos para que conserven su empleo.

288. La descentralización de la RMI en favor de los consejos generales, efectuada mediante la Ley de 18 de diciembre de 2003, fue acompañada de la creación de un nuevo instrumento: el contrato de inserción de los beneficiarios de una renta mínima de actividad, que permite a un empleador que contrate a un beneficiario de la RMI percibir una ayuda que se le abonará con la condición de que el empleado haya redactado un proyecto personal de inserción social o profesional¹¹⁵.

289. Por último, en virtud de la Ley de 18 de enero de 2005, se instituyó un contrato de futuro destinado a facilitar la inserción social y profesional de los beneficiarios de la RMI, el subsidio de solidaridad específico o el subsidio monoparental. Ese contrato se amplió a los beneficiarios del subsidio por adulto discapacitado en julio de 2005¹¹⁶, a quienes se concedió el derecho de acumular ese subsidio a unas rentas procedentes del trabajo.

3. El derecho a la salud

290. La pobreza produce múltiples efectos en la salud, desde vulnerabilidad a las epidemias hasta obesidad, pasando por alcoholismo y tabaquismo. Por otra parte, constituye un lastre para las personas en su carrera profesional y, en mayor medida, en su itinerario de inserción social. Habida cuenta de ello, es importante que haya una política de sanidad pública dentro de la lucha contra la exclusión.

a) Acceso a la atención sanitaria

291. La precariedad es una situación en la que se acumulan, muy a menudo, dificultades sociales, profesionales y, asimismo, de salud. Constituye una degradación de la vida profesional y social que entraña, a su vez, la degradación de la persona en cuanto tal. El empeoramiento de la situación social y el de la salud son procesos imbricados. Y así, por ejemplo, dependiendo de su calidad material, la vivienda protegerá, o no, contra la degradación de la salud y acrecentará o disminuirá las posibilidades de curación¹¹⁷. Por consiguiente, interesa que en las políticas gubernamentales se adopten medidas para mejorar el estado de salud de las personas

¹¹⁵ Informe del CERCS, *Ibid.*

¹¹⁶ *DREES, études et résultats*, "Les allocataires de minima sociaux en 2004", noviembre de 2005.

¹¹⁷ Informe presentado por la Sra. Emmanuelle Cambois al ONPES, 2004.

desfavorecidas, que, con frecuencia, están, y se sienten, en peor estado que la generalidad de la población. Según un estudio de la DREES, el 12% de los beneficiarios de la cobertura universal de los riesgos de enfermedad, que se describe *infra*, declaran que su estado de salud es malo y el 4%, que es muy malo¹¹⁸.

292. Había en Francia, desde hacía tiempo, mecanismos destinados a mejorar el acceso de las personas desfavorecidas a la atención sanitaria. Esos mecanismos se completaron mediante la ampliación de la Ley marco de lucha contra la exclusión social de 1998, al reconocerse que el progreso en materia de salud formaba parte intrínseca de la lucha contra la precariedad y la exclusión, ya que contribuía a la rehabilitación de las personas.

293. La cobertura universal de los riesgos de enfermedad, instaurada en virtud de la Ley de 27 de julio de 1999, tenía por objeto responder a una demanda creciente de servicios de atención por parte de la población desfavorecida instalada en Francia. Ese mecanismo comprende dos regímenes: la "cobertura universal básica" y la "cobertura universal complementaria".

294. La cobertura universal de los riesgos de enfermedad permite afiliarse al régimen del seguro de enfermedad a toda persona residente en Francia de manera estable y en situación regular, a condición de que no tenga derecho legítimo a beneficiarse de otra modalidad del régimen del seguro de enfermedad y de que se halle en Francia desde un mínimo de tres meses y en situación de regularidad. Las personas cuyos ingresos fiscales superen determinado tope¹¹⁹ deberán abonar una cuota anual del 8% del importe de los ingresos que superen ese tope¹²⁰.

295. La cobertura universal complementaria permite ofrecer una asistencia complementaria gratuita a quienes residan en Francia de manera estable y regular y cuya renta sea la más baja, y las condiciones de los recursos se fijan por decreto. El 1º de julio de 2006, el tope aplicable se elevó a 598,23 euros en la Francia metropolitana¹²¹.

296. Por otra parte, se han formulado unos programas regionales de acceso a la prevención y a la atención sanitaria dirigidos expresamente a las personas más pobres. Se ha intensificado la

¹¹⁸ Encuesta a los beneficiarios de la cobertura universal de los riesgos de enfermedad, marzo de 2003, DREES.

¹¹⁹ Ese tope fue de 6.849 euros en el período comprendido entre el 1º de octubre de 2004 y el 30 de septiembre de 2005 y de 6.965 euros en el comprendido entre el 1º de octubre de 2005 y el 30 de septiembre de 2006.

¹²⁰ DREES, *études et résultats*, "Les bénéficiaires de la CMU au 31 décembre 2005", agosto de 2006.

¹²¹ Carpeta de prensa de Médicos del Mundo, "L'accès aux soins des plus démunis en France en 2006", octubre de 2006.

coordinación entre los profesionales de la salud y los servicios sociales¹²². La creación de servicios de acceso a la atención sanitaria en las instituciones hospitalarias públicas ha estimulado la mejora de la calidad de la asistencia sanitaria y social y la mejora de la integración de las personas, tanto en su medio interno como externo¹²³.

297. Por último, el tercer mecanismo creado recientemente para prestar asistencia médica a los segmentos de población desfavorecidos es la ayuda médica estatal (AME). Esta ayuda se destina a sufragar los gastos sanitarios de las personas que no reúnan los requisitos de estabilidad y de regularidad de residencia necesarios para ser beneficiarios de la cobertura universal de los riesgos de enfermedad y cuya renta sea inferior al tope mínimo exigido para percibir la cobertura universal complementaria. Desde 2003, los menores extranjeros indocumentados y los menores no acompañados también están acogidos a la AME y ya no tienen derecho a los servicios del seguro de enfermedad. A fin de detener la explosión de gastos que se produjo en ese ámbito, sobre todo en determinadas administraciones de ultramar, en la Ley de finanzas de 30 de diciembre de 2003 se supeditó la obtención de la AME a una residencia ininterrumpida de tres meses en Francia¹²⁴. Al 31 de diciembre de 2005, estaban acogidas a la AME cerca de 180.000 personas, lo que entrañaba un incremento del 20% en un año.

b) Medidas gubernamentales de lucha contra el suicidio

298. Al ser una señal de ruptura del vínculo con la sociedad, el suicidio se sigue disimulando y subestimando todavía. Por tanto, es difícil determinar el significado que tiene la tentativa de suicidio. Sin embargo, como se ha comprobado, el suicidio suele explicarse aduciendo razones sociales, como el desempleo prolongado o las dificultades para procurarse una vivienda, lo que demuestra, una vez más, la relación que hay entre dificultades sociales y problemas de salud. Habida cuenta de que el suicidio es la segunda causa de fallecimiento en Francia de las personas de edades comprendidas entre los 15 y los 44 años, su prevención constituye una de las prioridades de la sanidad pública.

299. La Unión Nacional de Prevención del Suicidio (UNPS), que es una de las principales entidades dedicadas a divulgar información sobre ese fenómeno y a prevenirlo y que surgió del reagrupamiento, en 1996, de seis asociaciones que trabajaban en el ámbito de la prevención del suicidio, ha instituido un Día Nacional para la Prevención del Suicidio que moviliza anualmente a todas las instancias.

300. Desde 1998, 13 regiones han instaurado un programa regional de salud y prevención del suicidio que se ocupa tanto de los intentos de suicidio como de los suicidios propiamente dichos, adoptando una idea innovadora, puesto que antes ambos se trataban por separado. En 2000, el

¹²² *Synthèse des bilans de la loi d'orientation du 29 juillet 1998*, mayo de 2004, Maryse Fourcade, Valérie Jeske et Pierre Naves (miembros de la Inspección General de Asuntos Sociales).

¹²³ La DREES realizó un sondeo de opinión que se expone en la sección D, relativa a la protección social.

¹²⁴ *Ibíd.*

Ministerio de Sanidad dio un nuevo impulso a la política de lucha contra el suicidio con la Estrategia nacional de acción contra el suicidio 2000-2005, en la que se hace hincapié en la información, el intercambio de experiencias y la prevención. Cuatro ejes definen los objetivos de cada institución y de los profesionales de la sanidad¹²⁵: favorecer la prevención gracias a la mejora del diagnóstico de los riesgos de suicidio; disminuir el acceso a los instrumentos letales que se utilizan ordinariamente para suicidarse; mejorar la calidad de la asistencia y del seguimiento a medio y largo plazo, y mejorar los conocimientos de epidemiología.

301. La Ley de política de sanidad pública, de 9 de agosto de 2004, confirmó y fortaleció la voluntad de obtener resultados concretos fijándose el objetivo de reducir los fallecimientos por suicidio en Francia en un 20% en los cinco años siguientes a su promulgación. El Plan de psiquiatría y salud mental para el período 2005-2008, promulgado en abril de 2005, incorpora, además, un programa específico de prevención del suicidio en el que se insiste en que este fenómeno debe incluirse en un planteamiento más cohesionado de la prevención y la asistencia dentro del ámbito de la salud mental. Conforme a ese plan, el Ministerio de Sanidad procede, en la actualidad, a evaluar la Estrategia para el período 2000-2005 antes de elaborar un nuevo plan nacional sobre el particular.

302. Por otra parte, el Ministerio de Sanidad se ha unido al Ministerio de Educación Nacional en una alianza en materia de sanidad pública, a fin de diagnosticar las depresiones en las instituciones docentes. Inicialmente, la Estrategia nacional de acción contra el suicidio 2000-2005 se dirigía, en esencia, a los adolescentes y los adultos jóvenes. Sin embargo, en 2002, su aplicación se amplió a los reclusos y, en 2005, a las personas de edad.

4. El derecho a la vivienda: las políticas de mitigación del fenómeno de las personas sin hogar

303. Las causas que llevan a varias decenas de miles de personas a vivir en la calle en un país cuyos inviernos son bastante rigurosos son, como se ha comprobado, variadas y complejas. Las respuestas gubernamentales, que durante mucho tiempo se han basado en un enfoque humanitario de urgencia limitado al ofrecimiento de centros de acogida nocturnos, se han diversificado en los últimos años, gracias, sobre todo, al ahondamiento del diálogo con el mundo asociativo. En el año 2006, que se ha caracterizado por la intensa presencia del tema en los medios de difusión, se ha producido, además, un aumento de la movilización y se han formulado medidas nuevas.

a) Medidas gubernamentales en favor de las personas sin hogar

304. En la Ley marco de lucha contra la exclusión social de 1998 había también disposiciones relativas a las personas sin hogar, y en particular se preveía un programa de incremento del número de centros de acogida urgente. En una evaluación de la Inspección General de Asuntos Sociales¹²⁶ se dictamina que el esfuerzo realizado ha sido insuficiente, ya que se ha comprobado

¹²⁵ www.sante.gouv.fr.

¹²⁶ *Synthèse des bilans de la loi d'orientation du 29 juillet 1998*, mayo de 2004, Maryse Fourcade, Valérie Jeske et Pierre Naves (miembros de la Inspección General de Asuntos Sociales).

que la oferta de centros de acogida de esa índole ha quedado saturada de manera persistente, pues ha crecido menos que la demanda, al haber aumentado la pobreza de una parte de la población y al haber subido los precios de la vivienda a un ritmo constante.

305. A partir de 1998, al haberse cobrado conciencia de la importancia del fenómeno y de las situaciones y aspiraciones de los afectados, los poderes públicos han diversificado los mecanismos de ayuda a las personas sin hogar dentro de una labor cuya coordinación está garantizada por un servicio de acogida, alojamiento e inserción (AHI). Ese servicio lo ha ideado el Gobierno en coordinación con las administraciones locales competentes y las asociaciones interesadas, y se ha fortalecido progresivamente, sobre todo en virtud de la Ley de cohesión social y, más adelante, en virtud de la aplicación de los planes elaborados por el Ministerio de Asuntos Sociales. Mediante el servicio AHI se procura organizar una respuesta inmediata, global, calificada y adaptada a los diversos segmentos de población, pero también se procura, al mismo tiempo, cumplir la exigencia de respetar la dignidad de los usuarios y de proteger su vida privada, su intimidad y su seguridad. En él se combinan medidas de urgencia y medidas de inserción.

306. Hay cuatro servicios que velan por cumplir el objetivo de dar respuesta a las situaciones de emergencia:

- El número de teléfono 115 conecta con un servicio de atención telefónica que funciona durante las 24 horas del día y permite, una vez que se ha dado la alerta, movilizar a equipos especializados para informar a las personas sin hogar, asesorarlas y buscarles un alojamiento.
- Hay unos equipos móviles que trabajan sobre el terreno con las personas más desocializadas y que están compuestos por miembros de asociaciones como Médicos del Mundo, Samu Social y la Cruz Roja, que desempeñan una función primordial de apoyo psicológico y de contacto con respecto a las personas sin hogar, muchas de las cuales no piden ayuda alguna. Respetando la voluntad de esas personas, los equipos móviles pueden llevarlas a un centro de acogida urgente o a un alojamiento diurno o nocturno y, además, pueden ofrecerles ayuda alimentaria y mantas¹²⁷.
- Los centros de acogida urgente reciben a las personas sin domicilio fijo por un período breve, que se aprovecha para examinar su situación, pedirles permiso para emprender los trámites que les permitan disfrutar de sus derechos y orientarles hacia una estructura de inserción adaptada a sus necesidades.
- Un mecanismo suplementario refuerza la capacidad de los centros de acogida urgente durante el período invernal. La vulnerabilidad de las personas que viven en la calle y que, en algunos casos, ya no están en condiciones de formular una petición de ayuda, se agrava particularmente en ese período. Dependiendo de las condiciones meteorológicas, que se determinan con arreglo a una escala de 1 a 3, se aplican medidas diferentes. En el nivel 1, que se activa del 1º de noviembre al 31 de marzo, se

¹²⁷ www.social.gouv.fr, *Dossiers thématiques: politiques d'insertion et lutte contre les exclusions*.

incrementa la capacidad de prestar alojamiento de urgencia, los equipos funcionan de manera permanente y se despliegan equipos móviles de asistencia. En el segundo nivel, que es el de "mucho frío"¹²⁸, se moviliza una "célula de vigilancia nacional" que se encarga de supervisar la evolución de la situación y se dejan libres plazas en centros de acogida. En el nivel 3, que es el de "frío extremo", se localizan posibles lugares de alojamiento y se los habilita para acoger a un número mayor de personas. En el plan invernal de 2006-2007 se prevé habilitar 5.929 plazas suplementarias cuando se esté en el nivel 1, plazas que se tiene intención de convertir en permanentes; 4.075 plazas suplementarias, cuando se llegue al nivel 2, y posiblemente 3.875 plazas más cuando se llegue al nivel 3. Ello equivale a 4.237 plazas adicionales con respecto al plan invernal de 2005-2006.

307. En el servicio AHI también se prevén medidas sostenibles que ofrecen perspectivas de lograr la inserción:

- Los centros de acogida y reinserción social ofrecen asistencia a las personas y familias sin domicilio fijo para que recobren la autonomía mediante actividades de apoyo social y de inserción orientadas hacia la obtención de empleo y vivienda. En la mayoría de los casos, la gestión de esas actividades se encomienda a asociaciones y hay un equipo pluridisciplinario (asistentes sociales, psicólogos, etc.) que garantiza el apoyo social y ofrece otros servicios de inserción, como el de formación profesional. En 2005, 763 centros de acogida y reinserción social ofrecieron más de 30.600 plazas en todo el territorio francés.
- Los "albergues" y las "hospederías" son establecimientos pequeños que pueden acoger a una treintena de personas y ofrecen una solución de alojamiento y un apoyo permanente a las personas que se hallen en situación de "gran exclusión", es decir, personas que se hayan vuelto demasiado frágiles como para vivir en un alojamiento individual. A estas personas las acoge un "anfitrión" que desempeña una función primordial de animador en la vida cotidiana y que, sobre todo, ofrece servicios de acceso a la vida autónoma que guardan relación con la cocina, la jardinería, la informática y la lucha contra el analfabetismo. En 2005 había 140 albergues y hospederías, repartidos por 80 departamentos, que ofrecían 2.262 plazas¹²⁹.
- Las "residencias sociales" ponen a disposición de las personas o las familias aisladas un alojamiento temporal antes de que aquéllas puedan obtener un alojamiento independiente. Les facilitan la obtención del reconocimiento de derechos como la condición de residente y ayuda personalizada para encontrar vivienda. En 2005, las residencias sociales disponían de 1.200 plazas.

¹²⁸ "Mucho frío" quiere decir temperaturas comprendidas entre -5° durante el día y -10° durante la noche.

¹²⁹ Plan invernal de 2005-2006: servicio nacional de acogida, alojamiento e inserción, presentado por Catherine Vautrin, 2 de noviembre de 2005.

308. En la Ley de programación para la cohesión social, que cuenta entre sus objetivos el de fortalecer, cada año, el AHI, se previó aumentar la oferta de alojamientos de inserción y, así, en 2005, se crearon 3.800 nuevas plazas de alojamiento de inserción, 800 de las cuales se crearon en centros de acogida y reinserción social; 1.000, en albergues, y 2.000, en centros de acogida para solicitantes de asilo¹³⁰.

309. Si bien mediante esos servicios se ha pretendido apoyar a cada persona en un proceso de inserción y tener en cuenta su situación en conjunto para adaptarse a sus necesidades, lo cierto es que la eficacia de esos servicios se ha puesto en tela de juicio y han aumentado las críticas contra ellos a raíz del agravamiento reciente de las situaciones de exclusión y de su propagación a las familias, a los jóvenes y a las personas a quienes se ha denegado el derecho de asilo. Pese al esfuerzo considerable que llevan haciendo los poderes públicos desde hace diez años para acrecentar y mejorar los establecimientos de acogida, éstos no llegan a satisfacer la demanda ni cuantitativa ni cualitativamente. Los centros de acogida urgente están saturados y no parece que la inserción por intermedio de ellos ofrezca una solución sostenible a una parte importante de las personas que carecen de domicilio fijo.

310. El Ministerio de Asuntos Sociales pidió, en el verano de 2006 y después de la iniciativa de Médicos del Mundo de distribuir 300 tiendas de campaña, que se redactara un informe sobre la situación de las personas sin hogar¹³¹. Varias de sus propuestas recibieron la aprobación pública del Gobierno, que anunció su aplicación:

- La apertura, durante las 24 horas del día, de los centros de acogida urgente;
- La organización, a título experimental, dentro de algunas instituciones de dimensiones medianas, de una labor de readaptación para las personas más gravemente desocializadas y faltas de confianza personal, en una relación de colaboración estrecha entre las asociaciones y la Dirección de Asuntos Sanitarios y Sociales, que era el órgano competente. Esos "centros de estabilización" servirán de escalón intermedio entre los centros de acogida urgente y los centros de inserción social ya existentes. En agosto de 2006, se habían creado 103 nuevas plazas de ese tipo en la periferia de París; a finales de ese mismo año, se habían creado otras 700 y se crearán otras 300 antes de que termine el invierno de 2006-2007 mediante la conversión de plazas de acogida nocturna (de urgencia) ya existentes en plazas de centros de estabilización.
- Se agilizará la obtención de un alojamiento independiente o de una habitación en una residencia para que las personas sin hogar puedan acogerse con más rapidez a las medidas de inserción organizadas por los centros de acogida y reinserción social.

¹³⁰ Plan invernol de 2005-2006, *ibíd.*

¹³¹ Informe de la misión efectuada por la Sra. Agnès de Fleurieu y el Dr. Laurent Chambaud a instancias de la Excma. Sra. Catherine Vautrin (Ministra Delegada de Cohesión Social y Paridad), 9 de agosto de 2006.

311. Algunas medidas nuevas anunciadas el 27 de diciembre de 2006 e impulsadas por otra iniciativa espectacular de una asociación, los "Hijos de Don Quijote", robustecen, aún más, los mecanismos instituidos para acoger a las personas sin hogar. A partir de esa fecha, los centros de acogida de urgencia estarán abiertos durante más tiempo y, entre esa fecha y el 31 de marzo de 2007, se multiplicará por cuatro la cifra de plazas en los centros de estabilización. Además, el Gobierno se ha fijado el objetivo de convertir el 80% de las plazas de los centros de acogida urgente (13.000 en total) en plazas de centros de estabilización antes de que termine 2007. Por último, el número de plazas en "albergues" y "hospederías", que es de 3.000 en la actualidad, se elevará a 12.000 para finales de 2007. Esas plazas, que se crearán en pequeños establecimientos que ofrecerán un régimen de alojamiento casi independiente, se destinarán, de manera prioritaria, a las personas que posean un puesto de trabajo pero carezcan de domicilio fijo, es decir, a los "trabajadores pobres".

b) Medidas adoptadas por las asociaciones y por las instituciones de beneficencia en favor de las personas sin hogar

312. Se ha reconocido que las asociaciones ejercen un papel fundamental de ofrecimiento de ayudas adaptadas a las necesidades de las personas sin hogar, habida cuenta de que su presencia sobre el terreno las capacita para apreciar la diversidad de esas necesidades y su experiencia les confiere una competencia en materia de servicios sanitarios y sociales y de resocialización. Las asociaciones, que favorecen la inserción de las personas sin hogar, son agentes complementarios de los poderes públicos en la lucha contra la exclusión, proveedores experimentados de servicios de acogida y de reinserción, pero también críticos que utilizan su libertad de expresión para denunciar las deficiencias de los servicios públicos. El Gobierno de Francia apoya económicamente, en el marco de un diálogo activo, las actividades de muchas de ellas, sobre todo por medio de "la ayuda a las asociaciones que acogen, a título temporal, a personas desfavorecidas"¹³².

313. Cabe citar tres ejemplos de ese apoyo:

- a) Médicos del Mundo, que es una ONG con una vocación humanitaria de ámbito internacional, está presente en Francia por medio de 24 centros de acogida en que se prestan servicios de asistencia y de asesoramiento, 72 misiones móviles y 18 programas de reducción de riesgos¹³³. Ante las dificultades de las personas demasiado marginadas y debilitadas como para acudir por sí mismas a las instituciones públicas ordinarias, Médicos del Mundo presta servicios móviles a las personas sin hogar o que viven en refugios improvisados. Su objetivo es doble: informar a las personas de su derecho a recibir una asistencia que las encamine hacia las instituciones públicas ordinarias, y acoger en los centros a quienes carezcan de derechos reconocidos y estén a la espera de adquirirlos.
- b) La asociación Coeur des Haltes se ocupa, más en concreto, de la exclusión de que son víctimas las personas sin hogar y les ofrece servicios de apoyo a largo plazo y de

¹³² www.emaus.asso.fr.

¹³³ www.medecinsdumonde.org.

reinserción laboral. La asociación se dedica también a la inserción profesional, sobre todo de jóvenes¹³⁴. Desde 2001, hay dos establecimientos que acogen a los jóvenes de 16 a 25 años que se hallan en dificultades, con arreglo al mecanismo anterior al proyecto TRACE, a los que luego se les hacen unos diagnósticos médicos que terminan con la remisión hacia diversos centros de asistencia. Desde 2002, hay un espacio de formación que permite ejecutar proyectos de inserción profesional de jóvenes. La práctica del "merodeo" que realizan los voluntarios de la asociación les permite compartir temporalmente sobre el terreno la vida de las personas sin hogar, con miras a darles un respaldo psicológico y comprender, de manera íntima, su situación personal.

- c) La asociación Emaús fue fundada en 1953 por el abate Pierre para hacer frente a los problemas de quienes tenían graves dificultades sociales. La asociación ofrece tanto servicios humanitarios de acogida como "servicios de inserción por medio de la ayuda recíproca, la solidaridad y la acción ciudadana". Un equipo móvil sale cada noche en busca de personas que duermen a la intemperie y que no quieren o no pueden desplazarse a los lugares de acogida. Se ofrece a las personas sin hogar para llevarlas a los centros de acogida de urgencia, a los centros de acogida y reinserción social y a otros tipos de centros, mientras dichas personas aguardan a obtener un alojamiento definitivo en un establecimiento público ordinario, para lo cual les prepara la asociación. Emaús ofrece programas de sanidad en sus diversos centros: diagnóstico de la tuberculosis, sensibilización con respecto a los perjuicios del alcohol y prevención del virus de la inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA), así como consultas de medicina pública ordinaria. Por último, las "camas de reposo" acogen día y noche a personas que no requieren hospitalización pero se hallan en un estado de salud que les exige descanso.

314. Las asociaciones reúnen a una serie de agentes indispensables para prestar asistencia a las personas sin hogar y permiten ofrecer servicios diversos adaptados a las necesidades de esas personas. Cuarenta y una asociaciones se han agrupado para formar el "colectivo ALERTA", partiendo del análisis de que si el sistema institucional no tenía en cuenta lo suficiente sus conocimientos especializados era porque la labor individual de las asociaciones tenía dificultades para afirmarse, por lo cual quedaba marginada y ello daba lugar a resultados también de importancia marginal. La Unión Nacional de Obras y Organismos Privados Sanitarios y Sociales y el colectivo ALERTA suscribieron, el 26 de mayo de 2005, un acuerdo de concertación con los colaboradores sociales para "luchar juntos, a efectos preventivos, contra la exclusión y para favorecer el disfrute de los derechos fundamentales por parte de todos"¹³⁵. Su objetivo común es atacar las raíces de la exclusión en todos los ámbitos de la vida ordinaria, ocupándose, en particular, del nivel de recursos, el empleo, la vivienda, la salud, la educación, la formación, la justicia, etc. Se ha emprendido una reflexión acerca del seguro de desempleo y de la política de vivienda.

¹³⁴ www.lecoeurdeshaltes.com.

¹³⁵ Los interlocutores sociales son, en este caso, diversos sindicatos de trabajadores (CGT, CFTD, FO, CFTC, CGC) y dos sindicatos patronales (MEDEF y CGPME).

315. Al mismo tiempo, los poderes públicos, nacionales y descentralizados, han dado muestras tangibles de una voluntad de cooperación con las asociaciones que permite aplicar unas políticas sociales mejor adaptadas. En el informe elaborado por el diputado Jean-Paul Decool a instancias del Gobierno, que se publicó en mayo de 2005¹³⁶, se subrayó el deseo de este último de "incrementar el papel de las asociaciones en la elaboración de las políticas públicas, para que puedan cumplir misiones de interés general"¹³⁷. Así pues, el Primer Ministro liberó créditos destinados a las asociaciones que se habían congelado en virtud del plan de saneamiento general de las finanzas públicas, liberación que entró en vigor el 1º de septiembre de 2005. Ahora, ALERTA participa en las conferencias y reuniones interministeriales en que se procura coordinar las actividades.

316. Los poderes públicos y las asociaciones aúnan, en Francia, en una relación de la que no están exentas las declaraciones públicas carentes de remilgos, sus esfuerzos por garantizar a todo el mundo el disfrute efectivo del derecho a la vivienda.

317. Ésos son todos los elementos que conviene articular al elaborar una política dirigida a mitigar el fenómeno de las personas sin hogar, la cual debe diversificarse en sus modalidades y agentes, para que puedan apreciarse sus resultados.

CONCLUSIÓN

318. Las cuestiones del desempleo, la precariedad y la exclusión suscitan una multitud de temas complejos.

319. Mientras que el desempleo es uno de los elementos de la precariedad, ésta y la exclusión reflejan, de manera más amplia, unos procesos de degradación progresiva de todos los ámbitos de la vida de un individuo. Así pues, ese trío guarda más relación con los problemas de desigualdad y división crecientes de la sociedad que con la cuestión de la eficacia de las políticas gubernamentales. Hace 30 años que mediante esas políticas, que han dado lugar a una sucesión de leyes marco, planes de acción y otras medidas, se intenta remediar esos problemas, dentro de las limitaciones que imponen unas normas internacionales y unos factores externos cada vez más influyentes.

320. Las cuestiones que están en juego son tanto la falta de atractivo de los barrios periféricos y las dificultades de adaptación del sistema escolar de la República Francesa como los nuevos requisitos de empleabilidad de las personas.

321. Las políticas que surgen como respuesta a la serie de diagnósticos necesarios rinden sus resultados en plazos muy diversos: desde el muy corto plazo de la urgencia (que es el que requiere la atención de las necesidades acuciantes que tienen las personas sin hogar en pleno

¹³⁶ Informe elaborado por el Sr. Jean-Paul Decool (diputado del norte) en misión parlamentaria encomendada por el Excmo. Sr. Jean-François Lamour (Ministro de la Juventud, los Deportes y la Vida Asociativa) y publicado en mayo de 2005.

¹³⁷ *Ibid.*

invierno) hasta el largo plazo de las reestructuraciones de la economía y de la reforma de la enseñanza. Simultáneamente, cada problema exige respuestas casi inmediatas, puesto que hay vidas humanas en juego, y soluciones fundadas en una labor de largo alcance. En este caso también, el ejemplo de las personas sin hogar resulta esclarecedor: los servicios de urgencia han mostrado, a un tiempo, su carácter necesario y sus límites, ya que la rehabilitación de una vida rota requiere un esfuerzo de paciencia.

322. Resulta particularmente difícil, en estos momentos, hacer balance de las políticas adoptadas por los poderes públicos con el concurso de la sociedad civil (elemento que se reconoce, cada vez más, como determinante de su éxito), habida cuenta de que hay que medir, de manera simultánea, lo que son respuestas a corto plazo a la luz de unas soluciones verdaderas que se encuadran en el largo plazo.

323. Sin renunciar a la prudencia que caracteriza al conjunto del presente estudio, se procurará dejar constancia, en la presente conclusión, de los principales resultados que se conocen.

324. Por lo que atañe al empleo, se ha comprobado que hay una correlación fuerte entre la situación del empleo y el índice de crecimiento del PIB, factor que, por encima de cualquier otro, coarta la capacidad de actuación de los poderes públicos. En la evaluación de la Ley marco de lucha contra la exclusión social, de 29 de julio de 1998, realizada en 2004 por la Inspección General de Asuntos Sociales, se explica una parte de los resultados modestos de esa ley atribuyéndolos a la desaceleración de la economía que se produjo a partir de 2001, que llevó aparejada una subida de la tasa de pobreza y, sobre todo, un incremento del número de beneficiarios de la RMI. La coyuntura económica afectó también al erario público, por lo que los contratos subvencionados no se dotaron con créditos de la cuantía deseable¹³⁸.

325. Varios elementos sugieren que algunas políticas han empezado a dar fruto:

- El desempleo registra, en conjunto, una disminución neta desde principios del año 2005. En diciembre de 2006, el número de solicitantes de empleo había disminuido en un 10% con respecto al año anterior, y ello a pesar de que el índice de crecimiento del PIB había sido más débil que en los grandes países vecinos. Los solicitantes de empleo representaban menos del 9% de la población activa. La cifra de jóvenes solicitantes de empleo había bajado un 1,6% en un año: un 1,3% el de los hombres y un 1,1% el de las mujeres¹³⁹. Los principales sectores que han experimentado un fuerte incremento del empleo son los de los servicios a particulares y a empresas, los de la hostelería y la restauración, así como el de los transportes. El Gobierno aspira a situar la tasa de desempleo por debajo del 8% en 2007. Por otra parte, se ha observado que las personas despedidas por motivos económicos experimentan una reintegración más veloz.

¹³⁸ *Synthèse des bilans de la loi d'orientation du 29 juillet 1998*, mayo de 2004, Maryse Fourcade, Valérie Jeske et Pierre Naves (miembros de la Inspección General de Asuntos Sociales).

¹³⁹ *Premières Synthèses Informations*, DARES, junio de 2006.

- Las ZFU han cumplido su función, ya que, desde 2003, han permitido contratar a numerosos residentes de las ZUS.
- La simplificación y el perfeccionamiento de los "contratos subvencionados" han permitido contratar a 188.507 personas desde que se los instituyó en abril de 2005¹⁴⁰. En febrero de 2006, el número de personas acogidas a los "convenios de reclasificación personalizados" ascendía a 42.000. Desde que se instituyeron esos convenios hasta junio de 2006, 10.295 personas ya habían dejado de necesitar ese servicio. Por su parte, la promoción de la prestación de servicios a particulares permitió crear 97.700 puestos de trabajo suplementarios entre febrero de 2005 y febrero de 2006.
- El CIVIS ha cosechado un éxito ejemplar: al 31 de julio de 2006, 231.492 jóvenes se habían acogido a él, y casi la mitad lo habían hecho en dicho año¹⁴¹.
- A partir de 2007, el Estado se ocupará del 100% de los "contratos de futuro" que se suscriban con trabajadores que lleven desempleados mucho tiempo, dentro del continuo de los "contratos de apoyo" que, en 2006, se habían suscrito con 280.000 empleados¹⁴².
- Desde su creación en 1998, el mecanismo de ayuda para la creación de empresas por parte de personas desempleadas (mecanismo ACCRE) ha experimentado una fuerte progresión, sobre todo a partir del año 2002, y ya sólo en 2003 su cifra de resultados aumentó un 32%¹⁴³. El ACCRE consiste en eximir al empleador, total o parcialmente, de las cargas sociales durante un año, sabiendo éste que puede seguir percibiendo el subsidio de solidaridad específico. Ese mecanismo es tanto más eficaz cuanto que lo utiliza un número creciente de trabajadores que llevan mucho tiempo desempleados, número que aumentó en seis puntos entre 2002 y 2003¹⁴⁴. Ese mecanismo se ha ampliado y completado con el de fomento de la creación de empresas nuevas (mecanismo EDEN), constituido a finales de 2005.

326. Si, pasado un año, la evolución del mercado laboral es satisfactoria, el Gobierno se mantendrá atento a la calidad de los puestos de trabajo que se creen y a su duración, con el objetivo añadido de reducir la precariedad¹⁴⁵.

327. Por lo que atañe al rendimiento escolar, elemento que sigue siendo fundamental para obtener empleo y, además, una buena inserción social:

¹⁴⁰ www.travail.gouv.fr.

¹⁴¹ *Le Monde*, "M. Borloo cible les oubliés de la reprise de l'emploi", 31 de agosto de 2006.

¹⁴² *Ibid.*

¹⁴³ *Premières Synthèses*, DARES, abril de 2005, N° 15.2.

¹⁴⁴ *Ibid.*

¹⁴⁵ Véase el Informe de la Comisión de la Familia (vulnerabilidad y pobreza), abril de 2005.

- La formación de equipos de "progreso educativo" ha permitido llevar a cabo una prevención más efectiva del fracaso escolar de los niños y los adolescentes. El apoyo personalizado a los jóvenes con dificultades pone en evidencia sus carencias académicas, sociales y culturales y los reencauza hacia el éxito. Al inicio del curso escolar de 2006, se dispuso de 1.000 maestros suplementarios en los 249 centros de primer ciclo de enseñanza secundaria y los 1.600 centros de enseñanza primaria catalogados como de "ambición y éxito", en los que se concentran las mayores dificultades sociales y escolares¹⁴⁶. Esos centros se han beneficiado también de la colaboración de 3.000 auxiliares docentes suplementarios.
- Al 31 de diciembre de 2004, se había acreditado a 195 institutos profesionales por la coherencia de la formación que ofrecían en los diversos oficios posibles, por la acogida que dispensaban a grupos variados y por su oferta de una amplia gama de títulos y de servicios de evaluación de la experiencia adquirida.
- La promoción de la igualdad de oportunidades se convierte en una causa nacional que todos comprenden, como lo atestigua, y de manera ejemplar, la movilización de numerosas instituciones superiores de excelencia, 4 institutos de zonas sensibles y 19 grandes empresas francesas, por una parte, y un número creciente de agentes económicos, por otra¹⁴⁷. En cinco años, 33 institutos de diversas regiones de Francia se han hecho socios del Instituto de Estudios Políticos de París. Éste ha captado a 189 alumnos de esos institutos, 57 ya sólo en el año 2005¹⁴⁸. Los dos tercios de los admitidos en virtud del convenio de educación prioritaria tienen, como mínimo, un progenitor nacido fuera de Francia. Se ha comprobado que, una vez que han ingresado en el Instituto, esos alumnos obtienen unos resultados académicos comparables a los de quienes han ingresado mediante otros procedimientos de admisión: nueve de cada diez pasan directamente al curso superior. También se comprueba que esos alumnos exhiben una integración social perfecta. En el curso 2003-2004, ya fueron 20 de 37 los elegidos como delegados del alumnado, lo que da fe de su interés personal y de la confianza que les otorgan sus condiscípulos¹⁴⁹.
- Al 1º de enero de 2004, había registrados 2.686 contratos educativos locales (CEL) de colaboración entre, por un lado, el Ministerio de la Juventud y los Deportes y el Ministerio de Educación Nacional y, por otro, las administraciones locales, que afectaban a 13.747 instituciones de enseñanza, es decir, al 20%, aproximadamente, del total de las instituciones de enseñanza francesas. Los CEL han permitido contar con la

¹⁴⁶ *Le Monde*, 29 de julio de 2006: "900 professeurs expérimentés déjà recrutés pour les collèges "ambition-réussite"".

¹⁴⁷ *Le Monde Diplomatique*, "Retour sur la grande révolte des banlieues françaises", Denis Duclos (sociólogo), agosto de 2006.

¹⁴⁸ Convenio de educación prioritaria, actualización de octubre de 2005, sitio web del Instituto de Estudios Políticos de París.

¹⁴⁹ *Ibid.*

colaboración de 55.300 personas interesadas y 9.934 asociaciones en 9.275 municipios esparcidos por todo el territorio francés, incluidos departamentos, regiones y las administraciones de ultramar. La mayoría de las medidas y actividades que se proponen en virtud de esos contratos son de ámbito extraescolar y un tercio de ellas son de ámbito paraescolar. Los CEL afectan a 4.069.000 niños y jóvenes, de los cuales el 51,8 % son de sexo femenino y 369.000, jóvenes mayores de 16 años. Los CEL otorgan preferencia a los territorios desfavorecidos desde el punto de vista sociogeográfico y están cada vez más presentes en las ZEP: en 2004, el 15,3% de los contratos de esa índole suscritos con instituciones de enseñanza correspondían a esas zonas (lo que equivale a 2.103 instituciones). No obstante, cabe lamentar que todavía sean pocos los CEL que se suscriben entre las periferias y las grandes ciudades, que es donde se hallan, sin embargo, la mayoría de las grandes infraestructuras culturales. Por otra parte, de las evaluaciones de diferentes CEL se desprende que las experiencias de los niños y de los interesados que participan en esos contratos pueden diferir mucho dependiendo de si esos contratos se aplican en un medio rural o en un medio urbano.

328. Por lo que atañe a la vivienda, los mecanismos de prevención de los desahucios, así como las medidas destinadas a favorecer el acceso a la vivienda de las personas desfavorecidas, no han tenido, hasta ahora, sino efectos reducidos¹⁵⁰. Las familias pobres han seguido padeciendo, de manera especial, la situación general de escasez de vivienda y de subida de los alquileres. Sin embargo, hay varios elementos que indican que ha habido algunos progresos:

- Las políticas urbanas de lucha contra la precariedad de la vivienda se han convertido en una de las prioridades de la lucha contra la exclusión social. En el transcurso de 15 años, han surgido una multitud de mecanismos y de alternativas para permitir a los más desfavorecidos obtener una vivienda o permanecer en ella: confiscación de inmuebles vacantes, procedimientos de prevención de los desahucios, planes de renovación y de construcción de viviendas sociales, etc. En el transcurso de cinco años, el número de viviendas de alquiler limitado financiadas por el Estado y las administraciones locales se ha duplicado, al haber pasado de unas 42.000 en 2000 a 86.000 en 2005. Esos resultados se deben esencialmente a la ayuda a la inversión en viviendas de alquiler (con un tope de precio) organizada a partir de 2003 y al Plan de cohesión social de 2005¹⁵¹.
- A pesar de su importancia y del aumento constante de la construcción de viviendas en Francia, las medidas favorables a su obtención por parte de los segmentos de población desfavorecidos siguen siendo insuficientes para atender las necesidades. A mediados de 2006 faltaban alrededor de 900.000 viviendas subvencionadas. La Federación Nacional de Asociaciones de Acogida y Reinserción Social denuncia que, a consecuencia de esa carencia, ha habido que alojar a una proporción cada vez más importante de personas con empleo en centros de acogida. El reconocimiento de un

¹⁵⁰ *Synthèse des bilans de la loi d'orientation du 29 juillet 1998*, mayo de 2004, Maryse Fourcade, Valérie Jeske et Pierre Naves (miembros de la Inspección General de Asuntos Sociales).

¹⁵¹ *Le Monde*, "Droit au logement, un mirage pour les pauvres?", 31 de agosto de 2006.

"derecho exigible a la vivienda", que se preconiza en los últimos informes del Alto Comité para el Alojamiento de las Personas Desfavorecidas de 2002 y 2003, es objeto, en la actualidad, de numerosos debates y reflexiones.

- El Gobierno ha pedido a la Caja Nacional de Depósitos y Consignaciones, uno de sus principales instrumentos de política económica, que movilice una parte mayor de sus recursos en pro de las viviendas sociales.
- El atractivo de los barrios periféricos tiende a aumentar progresivamente gracias a las disposiciones de la Ley de solidaridad y rehabilitación urbana, en que se modifican sustancialmente sus fundamentos jurídicos. Las mutaciones del paisaje de las periferias urbanas están en sus inicios y, en ocasiones, exasperan a sus vecinos por su lentitud, como ocurrió en el caso de las revueltas de noviembre de 2005; pero anuncian cambios significativos en lo que respecta a la mejora y la diversificación de la vivienda y a la creación de unas ciudades plurifuncionales. A mediados de julio de 2005, se contaban 124 proyectos ratificados por la ANRU, dentro de los cuales se realizarían, en los cinco años posteriores, obras programadas en 224 barrios prioritarios, 58.500 demoliciones, más de 55.000 obras de construcción y 108.000 obras de rehabilitación.
- A partir de 2005, se ha modificado el planteamiento de la asistencia que se prestaba a las personas sin hogar para procurar, ahora, reinsertarlas de manera sostenible, por los siguiente medios: alojamiento decente y permanente, formación profesional, seguimiento constante del proceso de reinserción y provisión de información sobre los derechos fundamentales del individuo. La situación de los "trabajadores pobres" se ha tenido en cuenta, de manera clara, en la política sumamente solidaria que se ha adoptado, en dos etapas, en el curso del año 2006 con respecto a las personas sin hogar, a quienes se ha otorgado preferencia en el acceso a los "albergues" y las "hospederías".

329. Por lo que atañe a la salud, los resultados se manifiestan a largo plazo, pero ya hay algunos susceptibles de medición, como los de los estudios presentados hace poco por el Instituto de Investigación y Documentación en Economía Sanitaria y la DREES, órganos que dependen del Ministerio de Sanidad, estudios en los que se ofrece una visión de conjunto del estado de salud de los segmentos de población desfavorecidos y de su evolución:

- La mejora de los servicios estadísticos ha permitido observar el carácter indispensable de la cobertura universal de los riesgos de enfermedad y sus efectos positivos: en el curso del año 2005, el número de los beneficiarios de la cobertura universal básica se elevó en cerca de 60.000 personas, lo que entraña una subida del 3,5% con respecto a 2004. En 2005 había 1.692.000 personas afiliadas a la cobertura universal básica¹⁵² y 70.000, a la cobertura universal complementaria, lo que equivale a un incremento del 2%¹⁵³. Las opiniones favorables a los cambios que ha acarreado la

¹⁵² DREES, *études et résultats*, "Les bénéficiaires de la CMU au 31 décembre 2005", agosto de 2006; *Fuentes*: Caja nacional del seguro de enfermedad de los trabajadores asalariados, Caja del seguro de enfermedad de los trabajadores autónomos y Caja Central de la Mutualidad Social Agrícola.

¹⁵³ *Ibíd.*

cobertura universal aumentan desde el año 2000, pues el 80% de las personas entrevistadas estiman que es más fácil recibir atención con esa cobertura.

- La asociación Médicos del Mundo ha observado que, a raíz de la instauración de la cobertura universal de los riesgos de enfermedad y de la AME, ha habido un descenso apreciable del número de franceses que acuden a los servicios de consulta gratuita en sus centros de urgencias. En cambio, la cifra total de personas (francesas y extranjeras) que acuden a esos servicios de consulta careciendo de todo seguro médico se ha multiplicado por 2,5 en cinco años. Dicha asociación estima que el 82% de las personas que tienen derecho a un seguro de enfermedad no pueden hacer valer ese derecho cuando acuden a un centro de asistencia, debido a que las personas más indigentes tienen particulares dificultades para obtener la AME o la cobertura universal. Ciertamente, para obtenerlas, hay que presentar un justificante de empadronamiento o un documento que acredite que lleva residiendo en Francia durante tres meses y renovar la solicitud periódicamente. Las dificultades económicas, el desconocimiento de los derechos y de las instituciones de ayuda, la complejidad de los trámites administrativos y, en ciertos casos, la barrera lingüística son otros obstáculos que dificultan la obtención de asistencia médica. Por último, Médicos del Mundo señala que algunos especialistas en medicina general niegan su asistencia a muchos beneficiarios de la cobertura universal de los riesgos de enfermedad¹⁵⁴.
- Aunque parezca que el objetivo de disminuir en un 20% la cifra de suicidios diste aún mucho de cumplirse, la variación que ha experimentado, desde hace dos años, una curva que hasta entonces era ascendente invita a mantener cierto optimismo.
- El plan de lucha contra el alcoholismo, afianzado sólidamente gracias al endurecimiento de los controles del índice de alcoholemia de los conductores de automóviles (véase la respuesta a la recomendación 21), registra unos progresos que se aprecian, ante todo, en las clases más populares, que son las que tradicionalmente consumen más bebidas alcohólicas. En un país en que la violencia conyugal inducida por la tiranía de la bebida es otra cuestión que moviliza a los poderes públicos y las asociaciones, se esperan otros efectos positivos de esa evolución.

330. En conjunto, la situación del acceso a la atención sanitaria en Francia parece bastante positiva, gracias al intenso grado de universalidad del seguro de enfermedad y a su generalización. No obstante, persisten las dificultades para acceder a esa atención. Todas esas informaciones son objeto de una reflexión por parte del Gobierno que es de esperar que se concrete rápidamente en iniciativas nuevas.

331. La lucha contra las discriminaciones sexual y racial ha adquirido un cariz mucho más ofensivo a raíz de la creación de la HALDE:

- La HALDE, que está facultada para efectuar estudios (incluso mediante el método del "testing") y recurrir a la justicia, produce, gracias a sus iniciativas, una dinámica de

¹⁵⁴ Carpeta de prensa de Médicos del Mundo, "L'accès aux soins des plus démunis en France en 2006", octubre de 2006.

buenas prácticas que convence a las empresas tanto de los riesgos que corren al infringir la ley (algunas de ellas han sido llevadas a los tribunales) como del interés que reviste para ellas la diversidad en la contratación de sus recursos humanos. Más de un centenar de empresas, entre ellas las más importantes, se han adherido a la Carta de la Diversidad que promueve la HALDE. Sus medios se han incrementado en virtud de la Ley de igualdad de oportunidades, de 31 de marzo de 2006, en la que se le ha conferido la potestad de mediación.

- A partir de 2005, el Ministerio de Paridad e Igualdad Profesional otorgó 11 sellos acreditativos de "igualdad" a otras tantas empresas y algunas de sus filiales; las primeras en recibir el sello fueron PSA Peugeot Citroën, seguida por EADS y Eaux de Paris, en obsequio a sus prácticas ejemplares de lucha contra la discriminación por motivos de sexo.

332. Sin embargo, habida cuenta de que la exclusión es un proceso de ámbito mundial, los efectos de las políticas habrán de examinarse desde una perspectiva mundial. No cabe duda de que la exclusión y la precariedad son procesos acumulativos, propensos a desatarse a partir de un accidente como el desempleo, la pérdida de una vivienda o el endeudamiento excesivo, con consecuencias graves en numerosos ámbitos, particularmente en el de la salud. Según se detalla en muchos informes oficiales y testimonios de asociaciones y recuerda la Comisión Nacional Consultiva de Derechos Humanos en sus dictámenes sobre el particular, la precariedad y la exclusión pueden engendrar "un círculo vicioso de miseria" que impida a las personas y a las familias asumir sus responsabilidades y ejercer sus derechos fundamentales¹⁵⁵. Por otra parte, los análisis del Sr. Serge Paugam muestran que la pobreza "es un fenómeno pluridimensional que corresponde, hoy en día, no tanto a un estado como a un proceso de descalificación social"¹⁵⁶.

333. El incremento constante de los beneficiarios de la RMI desde 2001, cuya cifra llegó a ser de 1.276.800 en enero de 2006¹⁵⁷, resulta ser un indicador interesante a ese respecto. La cifra de beneficiarios se estabilizó, por fortuna, desde principios de 2006, a causa principalmente de la mejora de la situación del empleo que se había producido desde hacía casi un año. Mientras que la población de 40 años de edad era la beneficiaria más permanente de la RMI, que, en su caso, experimentó una subida del 5,7% en 2005¹⁵⁸, la cifra de beneficiarios menores de 40 años experimentó un fuerte descenso en ese mismo año.

¹⁵⁵ Comisión Nacional Consultiva de Derechos Humanos, "Avis sur le suivi de la loi contre les exclusions", de 18 de diciembre de 2003, y "Avis sur l'indivisibilité des droits face aux situations de précarisation et d'exclusion", de 25 de junio de 2006.

¹⁵⁶ Serge Paugam: *Rapport Précarité et risque d'exclusion en France*.

¹⁵⁷ La cifra de beneficiarios ascendió a 1.276.800 en enero de 2006.

¹⁵⁸ DREES, *études et résultats*, "Les allocataires de minima sociaux en 2004", noviembre de 2005.

334. Dado que las prestaciones sociales mínimas vigentes son un método muy extendido de alivio de la pobreza, resulta interesante comparar los resultados de Francia con los de otros países de la Unión Europea. Cotejando los cuadros de la Oficina de Estadística de la Unión Europea (Eurostat) y teniendo en cuenta niveles idénticos, resulta que, en conjunto, el gasto social de Francia es menos eficaz para reducir la pobreza que el de los demás países europeos¹⁵⁹. No cabe duda de que ello se debe, en parte, a la complejidad de su mecanismo: mientras que Francia posee nueve prestaciones sociales mínimas, Finlandia sólo posee una¹⁶⁰. Habiéndose extraído las lecciones de ese análisis, en la Ley de 23 de marzo de 2006, de reinserción laboral y derechos y deberes de los beneficiarios de las prestaciones sociales mínimas, se reformó el régimen de incentivos a la reinserción laboral de esos beneficiarios simplificándolo y dotándolo de mayor atractivo económico¹⁶¹.

335. La propia organización de los poderes públicos en cuanto atañe a la lucha contra la exclusión social explica, por lo demás, según la Inspección General de Asuntos Sociales, la insuficiencia de resultados positivos. La coordinación entre agentes no ha sido suficiente, pese a ser indispensable para dotar de coherencia a la actuación de las diversas dependencias ministeriales, de las administraciones territoriales y de las asociaciones¹⁶². Y así, pese a que el tratamiento de los problemas del endeudamiento excesivo ha mejorado, la prevención de estos problemas no ha recibido toda la atención deseable por parte de las administraciones. A ese respecto, algunas asociaciones han denunciado la falta de respeto, por parte de las instituciones bancarias, de las normas relativas al derecho a abrir una cuenta y de la inmunidad de que gozan determinadas prestaciones, una falta de respeto que se ha plasmado en exclusiones bancarias.

336. A pesar de haberse instituido el ONPES, la aplicación de la ley se ha resentido de la insuficiencia de los instrumentos para analizar necesidades y resultados concretos. Los sistemas de información han revelado que hay grandes lagunas causadas por la multiplicidad de indicadores y por la imprecisión de las definiciones: los objetivos a los que apuntaban las políticas gubernamentales no estaban definidos con bastante claridad y este factor lastraba la capacidad de las evaluaciones de informar de los problemas. Habiendo constatado la dificultad de elaborar unas políticas sin indicadores precisos y adaptados a los objetivos y los resultados, los poderes públicos han procurado subsanar las lagunas de la información estadística, para captar mejor los patrones de vida atípicos y las condiciones de vida precarias. Varias administraciones se han dotado de instrumentos de análisis y han aprendido a trabajar juntas en ese campo.

¹⁵⁹ Informe de la Comisión de la Familia (vulnerabilidad y pobreza), abril de 2005.

¹⁶⁰ DREES, *études et résultats*, "Un panorama des minima sociaux en Europe", febrero de 2006.

¹⁶¹ Comité Interministerial de Lucha contra la Exclusión, 12 de mayo de 2006.

¹⁶² *Synthèse des bilans de la loi d'orientation du 29 juillet 1998*, mayo de 2004, Maryse Fourcade, Valérie Jeske et Pierre Naves (miembros de la Inspección General de Asuntos Sociales).

337. En el Plan de Cohesión Social y la Ley de programación para la cohesión social de 18 de enero de 2005, en los se aplicaron las conclusiones del balance anterior, se aplicó una estrategia de restauración del vínculo social, tratando conjuntamente los problemas de ámbito social interrelacionados que, hasta entonces, se trataban de manera compartimentada. Y así, se dio un nuevo impulso con la renovación del servicio público de empleo, que permitió prestar un apoyo reforzado a los solicitantes de empleo por medio de un seguimiento más constante y atento de su perfil, lo cual les facilitó la reinserción laboral. Las políticas gubernamentales en materia de prestaciones sociales mínimas y de atención sanitaria, que garantizan unas "redes de seguridad" tanto en el plano económico como en el social, también se han reforzado mucho en ese sentido. Entre los beneficiarios de la RMI, alrededor de 145.100 se beneficiaban, a finales de marzo de 2006, al menos de una medida específica de ayuda al empleo, como el "contrato de futuro", con un incremento del 4,5% anual¹⁶³. La novedad más reciente fue el anuncio del Gobierno, el 28 de agosto de 2006, de dos nuevas ayudas en favor de las familias más modestas, a fin de robustecer su poder adquisitivo: la duplicación de la prima de empleo para las personas que percibieran una remuneración equivalente al SMIC, instituida en 2001, con lo cual su importe pasaría de 538 euros a 940 entre 2005 y 2007¹⁶⁴. La segunda ayuda ha sido la creación de unos "cheques de transporte" para todo el territorio francés que empezarán a funcionar a partir del 1º de enero de 2007 y servirán para pagar las tarifas de transporte de los empleados del sector privado; el empleador abonará el 50% de su importe, hasta un tope de 200 euros, y esa suma se deducirá de las cargas sociales¹⁶⁵.

338. Por lo general, la precariedad y la exclusión entrañan un problema común, que es el del ejercicio de sus derechos fundamentales por parte de los indigentes. Se reconoce que el ejercicio de ese derecho es un factor eficaz para que esas personas se recobren y reinserten. Por ello, la política pública de ejercicio de ese derecho apunta a favorecer el acceso de todo el mundo, y sobre todo de las personas con mayores dificultades, a una información jurídica personalizada. La Ley de endeudamiento excesivo de las familias y también las medidas de prevención de la exclusión mediante la permanencia en la vivienda se inscriben en esa estrategia. Las asociaciones y las administraciones locales adoptan iniciativas semejantes, sobre todo en el caso de personas sin hogar que han roto con la sociedad totalmente.

339. Por todo lo anterior, la lucha contra la pobreza y la exclusión sigue siendo una prioridad para Francia, que sigue ideando mecanismos para complementar las medidas que ya se han adoptado en leyes y planes de lucha contra la exclusión y de cohesión social. Sus esfuerzos se inscriben en el marco de sus compromisos internacionales. En los convenios internacionales, además de en la Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social y en los objetivos de desarrollo del Milenio o en los principios rectores de las Naciones Unidas enunciados en la resolución de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de 24 de agosto de 2006, se señala que la supresión de la pobreza y la lucha contra la exclusión son objetivos mundiales, en cuyo cumplimiento Francia tiene un empeño particular, como lo

¹⁶³ DREES, *études et résultats*, "Le nombre d'allocataires du RMI au 31 mars 2006", junio de 2006.

¹⁶⁴ *Le Monde*, "M. de Villepin annonce des aides aux plus modestes", 30 de agosto de 2006.

¹⁶⁵ *Ibid.*

demuestra su respaldo a la elaboración de un protocolo adicional del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en virtud del cual estos derechos se tornen más exigibles.

340. La profusión de medios que se han aplicado para luchar contra la precariedad y la exclusión social demuestra el empeño del Gobierno de Francia y su voluntad de actuar sobre las causas de esos fenómenos de manera sostenible. La participación del conjunto de los ministerios y demás organismos públicos en alianzas cada vez mayores con agentes privados, empresas y asociaciones da fe de que la sociedad francesa ha cobrado conciencia de que se halla ante una exigencia de gran calibre, a la que sólo cabrá responder con una fuerte reacción colectiva.
