

REVUE  
**QUART  
MONDE**

dossiers et documents

**N° 9**

# **REFUSER LA MISÈRE À L'ÉCHELLE D'UN PAYS :**

*Une lecture de la loi d'orientation  
relative à la lutte contre les exclusions*



# Sommaire général

PRÉSENTATION .....	p. 5
INTRODUCTION PAR GENEVIÈVE DE GAULLE ANTHONIOZ .....	p. 7
FONDEMENTS ET EXIGENCES D'UNE LOI D'ORIENTATION CONTRE L'EXCLUSION.....	p. 9
<b>Contribution des Universités Populaires Quart Monde</b> .....	p. 11
<b>Contribution du Club du savoir et de la solidarité d'Ile-de-France</b> .....	p. 24
EXPOSÉ DES MOTIFS DE LA LOI D'ORIENTATION RELATIVE A LA LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS..	p. 31
LECTURE DE LA LOI D'ORIENTATION RELATIVE A LA LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS .....	p. 37
<b>Sommaire détaillé</b> .....	p. 39
<b>I. L'orientation de la loi (article premier)</b> .....	p. 47
<b>II. Des droits à faire valoir</b> .....	p. 50
<b>III. Des dispositifs dont il faut suivre la mise en place</b> .....	p. 95
<b>IV. Des lieux d'exercice du partenariat avec les plus démunis</b> .....	p. 126
<b>V. Une vigilance à exercer face à certains dangers</b> .....	p. 130

*Comités Quart Monde*

DOSSIERS ET DOCUMENTS DE LA REVUE QUART MONDE

*et Droits de l'Homme*

N° 9

# **REFUSER LA MISÈRE A L'ÉCHELLE D'UN PAYS :**

**UNE LECTURE  
DE LA LOI D'ORIENTATION  
RELATIVE A LA LUTTE  
CONTRE LES EXCLUSIONS**

Institut de Recherche  
et de Formation aux  
Relations Humaines

Mouvement international  
ATD Quart Monde  
95480 Pierrelaye France

Mouvement ATD Quart Monde-  
France

## DOSSIERS & DOCUMENTS :

Sont également parus, dans la même collection :

- n° 1 : « Le Quart Monde, Partenaire de l'Histoire », 1988.
- n° 2 : « Familles sans abri : Un défi », 1988, épuisé.
- n° 3 : « Contre l'exclusion : Quels parcours d'insertion professionnelle et de qualification ? », 1992, épuisé.
- n° 4 : « Pour la formation et l'insertion économique des jeunes les plus défavorisés », 1993.
- n° 5 : « Aucun jeune sans avenir, une société pour demain », 1994.
- n° 6 : Extrême pauvreté et droits de l'homme en Europe : Défendre des causes significatives, 1997.
- n° 7 : « Repenser l'activité humaine », 1998.
- n° 8 : « Sortir de l'inactivité forcée », 1998.

# Présentation

Le présent document est **introduit par Geneviève de Gaulle Antho-nioz**, présidente du Mouvement ATD Quart Monde France, qui restitue l'origine et l'histoire de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, ainsi que ses enjeux et l'engagement qu'elle représente pour notre pays.

Une **synthèse des travaux** qu'ont menés en 1996 et 1997 **des personnes en situation de grande pauvreté et des citoyens qui s'engagent à leurs côtés**, sur les fondements d'une telle loi et les exigences auxquelles elle devait répondre est ensuite présentée. Les personnes très démunies ont inspiré et, pour certaines d'entre elles, mené ce combat de longue haleine qui a rassemblé de plus en plus de citoyens, d'associations et d'instances pour obtenir une loi d'orientation contre les exclusions. Elles sont à la source de la lecture qui est faite de cette loi dans la suite du document.

L'**exposé des motifs** qui accompagnait le projet de loi d'orientation contre les exclusions remis par le gouvernement au Parlement est ensuite en grande partie repris. Il permet de situer l'esprit dans lequel a été voulue et conçue cette loi — par deux gouvernements successifs issus de majorités différentes — et donne ainsi l'esprit dans lequel elle devra être mise en œuvre.

La suite du document constitue la **lecture, par le Mouvement ATD Quart Monde, du texte de loi**. Elle commence par le texte de l'**article premier**, reproduit intégralement car il donne le sens de la loi d'orientation. Sont ensuite présentées les **dispositions de la loi**, sans chercher l'exhaustivité mais en mettant l'accent sur les aspects qui paraissent les plus porteurs de changement pour les personnes et familles les plus démunies. Certaines dispositions, telles que les procédures de réquisition de logement, la taxe sur la vacance des logements, ou encore les mesures relatives aux saisies immobilières, n'y sont pas abordées.

L'objectif est de fournir un **outil opérationnel** pour aider les personnes et familles très défavorisées et tous ceux qui s'engagent à leurs côtés — citoyens, militants associatifs, responsables institutionnels, acteurs du monde économique... — à découvrir comment ils peuvent s'appuyer

sur la loi d'orientation contre les exclusions pour obtenir le respect des droits fondamentaux et provoquer des transformations sur le terrain.

Les avancées de la loi sont successivement abordées sur le plan :

- des **droits individuels** auxquels les personnes en situation d'exclusion peuvent se référer pour exiger qu'ils soient respectés ;
- des **dispositifs** qui devraient se mettre en place, principalement au plan local, pour améliorer le respect des droits fondamentaux ;
- des lieux où le **partenariat** avec les plus démunis peut s'exercer.

Sont enfin mentionnés certains **dangers** de la loi d'orientation contre les exclusions auxquels il faudra être attentif.

# Introduction

Le cinquantième anniversaire de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme doit nous engager pour les années à venir à vouloir détruire la misère parce qu'elle est une violation de ces Droits. Tant que les droits fondamentaux ne sont pas effectifs pour certains, la démocratie est menacée et il est insuffisant de vouloir la défendre ; le seul combat à mener consiste à se rassembler pour la faire progresser.

Cette conviction a habité tous ceux, en particulier les associations de solidarité et les associations qui militent pour les Droits de l'Homme, qui se sont mobilisés depuis des années pour que notre société se construise enfin avec le concours de tous.

Sous l'impulsion du père Joseph Wrésinski et des familles en grande pauvreté qu'il rejoignait, le Mouvement ATD Quart Monde a pensé très tôt qu'une loi ambitieuse était un outil nécessaire à la démocratie, pour sans cesse rebâtir nos politiques à partir de ceux qui en demeurent exclus.

En adoptant le rapport Wrésinski en 1987, les représentants de la société civile réunis au sein du Conseil Économique et Social ont eu le courage de proposer au gouvernement une démarche à suivre pour aller vers une grande loi. Depuis lors, le Conseil Économique et Social est resté le promoteur de cette démarche à travers plusieurs avis remis aux gouvernements successifs. En formulant ensemble, à différentes reprises, des propositions concrètes, les associations ont suscité un courant de soutien dans l'opinion. Trois gouvernements de deux majorités différentes se sont attelés au travail.

C'est finalement le 29 juillet 1998 qu'a été promulguée une « loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions » comprenant 159 articles.

Cette loi doit représenter l'engagement de notre pays à se remettre sans cesse en question, tant que les droits fondamentaux de chacun ne sont pas respectés, et à aller jusqu'au bout de la destruction de la misère. Les personnes en grande pauvreté et ceux qui leur sont solidaires ont inspiré :

- le principe fondateur du texte qui est le respect de l'égale dignité de tous les êtres humains et qui passe par la recherche tenace d'un accès effectif de tous à l'ensemble des droits fondamentaux ;
- la volonté de considérer les plus démunis comme partenaires, c'est-à-dire de privilégier les attentes et les projets des personnes par rapport au fonctionnement des structures et à la réussite des dispositifs.

Mais la transcription de cette expérience de vie en termes législatifs a abouti à un texte d'une grande complexité, même pour les initiés. Le but du présent document est d'en proposer une première « traduction » avec le regard critique de militants engagés : il convient maintenant d'inventer des moyens pour permettre la compréhension du contenu de cette loi d'orientation par chacun, en particulier par les personnes dont la vie a inspiré la philosophie du texte : elles sont en effet les plus compétentes pour indiquer les avancées que permet la loi et ses limites, et donc pour en proposer des améliorations.

Car il faut que les personnes, en accédant à leurs droits fondamentaux, gagnent aussi en citoyenneté, c'est-à-dire en conscience d'appartenir à une société qui refuse de fonctionner sans elles et qui va donc se transformer avec elles ; il faut qu'elles gagnent en responsabilité et en liberté : là se trouve le ferment de l'avancée de notre démocratie.

**Geneviève de Gaulle Anthonioz**  
**Présidente du Mouvement ATD Quart Monde France**

**Fondements et exigences  
d'une loi d'orientation  
contre l'exclusion**

## Contribution des Universités Populaires Quart Monde

*D'octobre 1996 à janvier 1997, les sept Universités Populaires Quart Monde<sup>1</sup> de France (Alsace, Aquitaine, Bretagne, Ile-de-France, Nord, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes) ont travaillé sur le texte de l'avant-projet de loi d'orientation relatif au renforcement de la cohésion sociale. Ce texte, dont l'examen par le Parlement a été suspendu par la dissolution de l'Assemblée nationale en avril 1997, a été complété et renforcé par le nouveau gouvernement nommé à la suite des élections législatives de juin 1997, pour aboutir à la loi d'orientation contre les exclusions qui demeure dans son esprit très proche de l'avant-projet de loi de cohésion sociale.*

*A partir de leur expérience de vie et de leur connaissance d'autres personnes vivant dans la grande pauvreté, les participants des Universités Populaires Quart Monde ont réfléchi aux propositions qui étaient faites dans le texte de cet avant-projet de loi. Ils ont cherché ce qui permettrait que plus personne ne tombe ou ne vive dans l'exclusion ou la misère. Ils ont aussi cherché ce qu'il faudrait encore améliorer dans l'avant-projet de loi pour permettre à chacun de vivre dans la dignité. Leurs travaux donnent des orientations et des repères essentiels pour discerner, dans l'actuel texte de la loi d'orientation contre les exclusions, les dispositions qui marquent les avancées les plus importantes, celles qui devraient être renforcées et celles qui présentent des risques pour les plus démunis.*

*Il s'agit ici de rendre compte avec la plus grande vérité possible des avis donnés par les participants aux débats. Les sources utilisées pour*

---

<sup>1</sup> Créées dans les années soixante-dix en Europe, elles sont des lieux publics de rassemblement, de formation et d'échanges entre des adultes du Quart Monde et d'autres personnes qui n'ont pas connu la misère, mais qui la refusent. Ils élaborent ensemble une réflexion sur les différents thèmes sur lesquels ils travaillent.

*cela sont, d'une part les comptes rendus des réunions de préparation, d'autre part des transcriptions intégrales des débats de chacune des Universités Populaires Quart Monde.*

\*  
\*\*

## La dignité, référence pour la loi

« Cette loi est une espérance, il ne faut pas qu'elle soit une illusion. » Cette affirmation de Paul Bouchet <sup>2</sup> à l'Université Populaire d'Alsace illustre bien la tonalité des débats qui ont eu lieu dans les différentes régions de France. **Avant toute chose, l'espoir des participants est que cette loi contribue à redonner la dignité aux personnes les plus pauvres.** Dans tous les domaines étudiés — qu'il s'agisse des ressources, de l'emploi, de la santé, de la famille, du logement, de l'éducation ou de la culture — la question de la honte, des humiliations, des violences et des conditions de vie indignes subies par les plus pauvres était présente.

« Les gens n'ont pas toujours compris qu'en fin de compte tout ce qu'on réclamait, c'était d'être relogé dignement et pas d'être relogé dans un taudis... J'appelle ça nous traiter comme des chiens ou nous traiter comme des rats mais pas comme des êtres humains », disait une mère de famille.

## Vers un nécessaire partenariat avec les plus pauvres

Cette révolte laisse place à l'espérance que suscite ce projet de loi : « Quand tout sera voté, j'espère qu'il y aura une meilleure compréhension de la part de la justice, de la DDASS..., qu'on n'aura plus ce mur qui est en face de nous. » Les participants à ces Universités

---

<sup>2</sup> Ancien président de la Commission nationale consultative des droits de l'homme et vice-président du Mouvement ATD Quart Monde France.

Populaires Quart Monde se demandent si cette loi donnera enfin aux plus pauvres les moyens de s'exprimer, d'être respectés et compris. Ils ont rappelé avec insistance que **ce véritable partenariat, auquel ils aspirent, passe nécessairement par la formation des personnes très pauvres d'une part et celle des professionnels d'autre part**<sup>3</sup>.

Une personne du Quart Monde exprimait ainsi ce **besoin de formation des personnes très défavorisées** : « Il y a encore trop de pauvres qui n'osent pas parler, ils ont peur d'être rejetés, de ne pas être reconnus dans leur dignité et écoutés. Ils ont honte de leur misère. On veut parler et dire ce qu'on pense. »

La création d'un Observatoire permanent de la pauvreté et de l'exclusion sociale a soulevé à la fois enthousiasme et interrogations quant à l'importance qui sera donnée à cette parole, cette pensée et cette expérience des plus démunis. « C'est très important qu'il y ait cet observatoire car il va rappeler à l'ordre et dire : "Attention ! , on s'est tous donné un but. Il permettra de suivre l'évolution du projet", a-t-on pu entendre. Mais d'autres ont exprimé la nécessité que cette connaissance parte du vécu des plus démunis de notre pays : "Comment les plus pauvres seront-ils représentés ? Comment va-t-on rejoindre ceux qui sont sans liens avec l'extérieur (par exemple quelqu'un qui vit dans une caravane sans eau, sans électricité, sans chauffage et sans relations) ?" Ils se sont aussi inquiétés de la manière dont serait élaborée cette connaissance : "Va-t-on être surveillé ? Va-t-on devoir répéter dans chaque bureau notre vie ?" »

De nombreuses personnes ont rappelé **la nécessaire formation des professionnels (acteurs sociaux, enseignants, juristes, policiers, personnels administratifs...)** à la connaissance de ce que vivent les familles très pauvres. Il faut aussi qu'ils aient les moyens d'exercer leur métier. « Les travailleurs sociaux devraient apprendre à mieux

---

<sup>3</sup> Cela confirme le bien fondé de la proposition du Conseil économique et social qui demande, dans son avis sur l'avant-projet de loi d'orientation relatif au renforcement de la cohésion sociale, que les deux objectifs suivants soient inscrits dans l'orientation de la loi :

- la formation des personnes privées de leurs droits fondamentaux pour leur participation à la vie collective et à l'évaluation des politiques publiques ;
- la formation des professionnels et des bénévoles en contact avec ces personnes, à la connaissance des réalités de l'exclusion afin de mieux mettre en œuvre le nécessaire partenariat avec elles.

connaître les familles. (...) Il faut faire attention à qui on embauche. Il y a d'un côté quelqu'un qui souffre et de l'autre une personne qui, elle, est tranquille » ou encore : « Les enseignants devraient être plus à l'écoute des enfants et tenir compte des problèmes de tous les enfants. » Quand des personnes réclament leurs droits, la responsabilité des professionnels est de les faire appliquer. Trop souvent ils portent un jugement sur elles : « A force de faire des démarches, on en arrive à avoir honte, on nous prend pour des assistés et nous abandonnons. » Les personnes démunies demandent à être comprises et non jugées : « Je suis allée voir un avocat, j'avais peur. S'il n'avait pas été quelqu'un qui connaît le Quart Monde, je serais partie. »

Plusieurs participants ont dit que l'école et ses enseignants ont un rôle important dans l'éducation des enfants à la solidarité. « Dans les écoles, il faut apprendre aux enfants ce qu'est la misère. Il faut qu'ils sachent qu'il y a des enfants et leur famille qui vivent dans la misère. » Cette solidarité doit s'apprendre par la pratique, « elle doit se vivre, en premier lieu, dans la classe », disait l'un des participants.

## La mise en œuvre des droits fondée sur l'égalité

« Quand la sécurité sociale n'assure plus la prise en charge des personnes, c'est l'aide sociale qui prend le relais. » Avec les aides, on n'est sûr de rien et il est difficile de se construire un avenir dans ces conditions. **Les participants ont alors exprimé qu'il était absolument nécessaire que cette loi réaffirme les droits fondamentaux et les rende accessibles à tous.** Deux points sont revenus souvent : la complémentarité des droits d'une part et leur application d'autre part.

- **L'expérience de vie des plus démunis rappelle sans cesse que les droits sont complémentaires.** Qu'il s'agisse du logement, de l'emploi ou de la santé, l'absence de l'un des droits fondamentaux suffit à déstabiliser toute une famille : « S'il manque un des droits, c'est comme s'il nous manquait un de nos membres. »
- **Rendre effectif chacun de ces droits devient donc une nécessité absolue.** Or, les participants ont souvent fait part des difficultés qu'ils rencontrent pour en bénéficier. En plus du manque d'information, ce sont surtout les délais excessifs et les refus sans raison

qui découragent : « Au bout d'un temps, nous sommes moralement épuisés et chaque démarche devient une hantise. » Les participants ont exprimé qu'à partir d'un certain moment, ils se découragent. Ils ne peuvent alors s'en sortir que si quelqu'un fait la démarche de venir à leur rencontre pour les soutenir et les aider à rétablir leurs droits.

Lorsqu'ils doivent faire valoir leurs droits devant la Justice, les participants ont souvent regretté de ne pas être soutenus. « Les HLM avaient un avocat. Moi, je n'en avais pas. J'ai dû me défendre tout seul », a par exemple expliqué une personne qui ne parvenait pas à payer complètement ses loyers. Un accès plus facile aux services de conseils juridiques a été également souhaité<sup>4</sup>.

Mais c'est aussi à l'occasion de leurs contacts avec les personnels administratifs que les familles en grande difficulté voient leurs droits « rabaissés », portant parfois durement atteinte à leur dignité. Même si elles reconnaissent le dévouement et la compétence de ces personnels, de nombreuses personnes ont subi des propos ou des refus choquants de leur part. Les participants ont ainsi fait part de leur « crainte de ne pas être aidés mais jugés » et demandé à plusieurs reprises qu'une information sur la misère soit intégrée à la formation des travailleurs sociaux et des juges, « pour qu'ils puissent mieux comprendre la vie des gens ».

Parfois enfin, c'est le responsable même de l'application du droit qui ne peut être identifié : « On parle beaucoup de droit au logement, mais à qui s'adresser si on n'a pas de logement, pour en obtenir un ? » L'identification d'un responsable de la mise en œuvre du droit est indispensable pour permettre un recours quand il n'est pas appliqué.

## Des moyens convenables d'existence

**Bien souvent, les ressources dont disposent les familles ou personnes très défavorisées ne leur permettent pas de vivre une vie décente et d'accéder aux droits de tous.**

<sup>4</sup> Le Conseil économique et social, dans son avis déjà cité, a souligné cette exigence à l'égard de toutes institutions et organismes qui délivrent des droits.

« Le RMI, qu'est-ce qu'on fait avec le RMI ? Quand on a payé le loyer, l'électricité, il ne reste pas grand-chose pour manger. » Les participants dénoncent les droits au rabais accordés aux plus pauvres en raison de leur manque de moyens financiers : logements insalubres à l'écart de tous moyens de transport, accès à l'école pour les enfants sans possibilité de payer les sorties ou activités qu'elle organise, les frais de cantine... « Quand vous avez faim, si vous n'êtes pas rassasié dans ce besoin physique, vous ne pouvez pas devenir intelligent ; ce n'est pas possible. »

Il est aussi humiliant de voir apparaître, dans tous les domaines de la vie, des dispositifs créés uniquement pour les pauvres en raison de leur manque de ressources : « On ne fait pas les visites à l'hôpital parce qu'on ne peut pas payer. Tout le monde a droit à la santé, d'aller dans un hôpital normal, pourquoi les pauvres doivent-ils aller se faire soigner auprès des associations ? »

Par ailleurs, lorsque des droits sont acquis, un changement de situation peut à tout moment les remettre en cause : « Tant que j'étais au RMI, j'avais droit à la carte santé. Maintenant que j'ai un contrat de travail, je n'y ai plus droit. Je dois voir un spécialiste tous les mois, qui coûte 230 F, plus les médicaments. Comment est-ce que je vais faire ? » Une autre personne a dit : « Avec un stage, on gagne moins qu'au chômage et on perd les droits qui vont avec. »

## L'emploi

Dans le domaine de l'emploi, l'attention s'est surtout portée sur le Contrat d'initiative locale (CIL)<sup>5</sup> et sur la mise en place d'Itinéraires

<sup>5</sup> Ces contrats, prévus par le projet de loi d'orientation de cohésion sociale, étaient des Contrats Emploi Consolidés (CEC) accessibles directement sans passer par un Contrat Emploi Solidarité (CES), destinés aux titulaires de l'Allocation de Solidarité Spécifique (ASS), du Revenu Minimum d'Insertion (RMI) ou de l'Allocation de Parent Isolé (API), et financés par une « activation des dépenses passives », c'est-à-dire en utilisant l'ASS, le RMI ou l'API précédemment versés pour payer une partie du salaire de la personne en CIL. L'idée des CIL a été en partie reprise par la loi d'orientation contre les exclusions, puisque celle-ci rend directement accessibles les CEC. Le programme gouvernemental qui accompagne cette loi prévoit 200 000 CEC en

personnalisés d'insertion professionnelle pour les jeunes (IPIP)<sup>6</sup>. Les remarques faites par les participants sur le CIL restent en grande partie applicables aux CEC que le gouvernement prévoit de développer, et les réactions à la création des IPIP s'appliquent également pour l'essentiel au dispositif TRACE qui a le même objectif.

**Le projet de création de 300 000 CIL en cinq ans** a été bien accueilli, notamment pour son avantage par rapport au Contrat Emploi Solidarité (durée de 5 ans, minimum de 30 heures hebdomadaires).

Toutefois, en dehors même de son financement (voir plus loin), le CIL a également soulevé certaines réserves.

Tout d'abord, les personnes intéressées par le CIL souhaitent acquérir une véritable formation professionnelle au cours du contrat. En plus de l'intérêt d'acquérir des compétences nouvelles, la formation représente une passerelle vers le secteur marchand : « Est-ce que les gens pourront se replacer dans le secteur marchand ? Les compétences acquises seront-elles reconnues ? » Tous revendiquent une certaine stabilité dans l'emploi comme dans tous les autres domaines de la vie afin d'éviter de retomber dans la précarité.

Ensuite, le risque d'une sélection des demandeurs de ce type de contrat en fonction de leur qualification initiale, de leur âge... a été redouté : « Quelles formations va-t-on encore exiger pour accéder au CIL, quelles qualifications ? Y aura-t-il encore des privilégiés, ceux avec et ceux sans diplômes ? Est-ce que ceux qui sont près de l'âge de la retraite pourront en bénéficier ? Que va-t-on faire de tous ceux qui n'auront pas de CIL ? »

---

l'an 2000 alors que 300 000 CIL étaient prévus en année pleine par le précédent projet. Par contre, l'embauche des personnes démunies peut être favorisée par le taux de financement plus élevé des CEC que des CIL : ces derniers n'étaient financés qu'à 60 % par l'Etat alors que la loi contre les exclusions prévoit que la prise en charge des CEC peut aller jusqu'à 80 % pour les personnes les plus en difficulté.

<sup>6</sup> Ces IPIP visaient à permettre aux jeunes de niveau VI et V bis (cf. page 52 note 3 pour la définition de ces niveaux) de réaliser un parcours d'insertion professionnelle sur 18 mois. Le dispositif TRACE a un objectif très proche : il cible prioritairement — mais non exclusivement — ces jeunes et a également une durée de 18 mois (avec cependant plus de souplesse puisque cette durée peut, par dérogation, être prolongée).

Deux sortes de remarques sur la nature du travail proposé ont été formulées : « Une fois de plus, ces contrats vont remplacer de vrais emplois » et « Il faut que ce soit un vrai travail pour donner aux gens envie de travailler ». Ces craintes, en partie contradictoires, montrent l'importance de bien définir le type de travail offert.

Enfin, certaines personnes ont fait part également de leurs doutes quant à l'objectif fixé à 300 000 contrats. « On entend déjà les maires expliquer que les caisses sont vides et qu'ils ne pourront pas en créer. » A ce problème s'ajoute celui des inégalités suivant les départements : « Dans les communes qui ne s'engagent pas, on n'aura pas droit à ces mesures. » L'ensemble des témoignages indique clairement que les personnes en grande précarité seraient très déçues si l'espoir d'accéder à un emploi, que l'annonce de certaines dispositions a fait naître, ne se concrétisait pas.

**Le principe de l'itinéraire personnalisé d'insertion professionnelle pour le jeune** a été reçu favorablement. Mais, plus encore que pour le CIL, l'incertitude sur son contenu nourrit un sentiment d'inquiétude. Là encore, l'impératif de parvenir à des débouchés réels est partout présent : « J'ai vécu un itinéraire de stages ; c'est comme si on te promène de pièce en pièce, finalement tu te trouves dans une pièce noire, la porte fermée, et tu ne peux plus ouvrir la porte. (...) On met le jeune dans le circuit de la formation professionnelle et après c'est fini. Quand le jeune est prêt à travailler, on lui coupe l'herbe sous le pied si on ne l'embauche pas. » Les jeunes redoutent aussi qu'en cas d'échec, on ne leur offre pas une seconde chance.

Certaines personnes ont regretté que l'itinéraire personnalisé d'insertion professionnelle soit réservé aux jeunes (comme dans beaucoup de dispositifs proposés) : « On parle surtout des jeunes de 16 à 25 ans, donc si vous avez 26 ans, vous êtes un vieux croûton et vous ne comptez pas ! » Les participants regrettent également que le nombre prévu de personnes concernées soit si faible<sup>7</sup>.

Parallèlement, les jeunes ont exprimé, à leur manière, le manque de liens entre le projet de loi d'orientation et la politique de la ville car : « Ça ne suffit pas d'avoir des occasions d'insertion professionnelle si on doit continuer à vivre dans des quartiers dégradés. »

<sup>7</sup> Le nombre d'IPIP prévu était de 20 000 par an ; le nombre de TRACE devrait quant à lui être, à partir de l'an 2000, de 60 000 par an.

Plusieurs personnes ont souligné **les difficultés financières qui freinent la recherche d'un emploi**. En effet : « Il faut avoir un minimum d'argent pour chercher un emploi » (pour prendre les transports en commun, par exemple), minimum dont certains jeunes, en particulier, ne disposent pas.

Enfin la réussite de l'insertion professionnelle des personnes très pauvres dépend essentiellement de **la qualité de la relation humaine** qu'on établit avec elles : « Le contact humain est irremplaçable. »

## La santé

Les participants ont principalement parlé de **la nécessité d'avancer les frais de médecin et de médicaments dans bien des endroits, du ticket modérateur et du forfait hospitalier. Ces frais empêchent les plus démunis d'accéder aux soins** : « Pourquoi a-t-on le forfait hospitalier à payer quand financièrement, on ne peut pas y arriver ? »

Les témoignages recueillis indiquent que trop de familles sont encore amenées à renoncer à des soins qui, pour n'être pas toujours urgents, n'en sont pas moins indispensables : « Certains examens médicaux sont hors de notre portée. Du coup, nous ne les faisons pas et nous ne nous faisons pas soigner. » Le mauvais remboursement des lunettes et des soins dentaires, pourtant vitaux, a été évoqué.

« Il faut qu'il y ait une visite médicale tous les ans, c'est l'avenir de nos enfants qui est en jeu. » Le rôle capital de la santé pour pouvoir mener à bien les projets de l'existence, cette santé qui se construit ou se compromet pendant l'enfance, a ainsi été rappelé. Des participants ont souligné **l'importance de la prévention dans cette période de l'existence et, plus particulièrement, la faiblesse de la médecine scolaire** essentielle pour les plus démunis.

L'accueil à l'hôpital a fait aussi l'objet de remarques : « Il est nécessaire que tant le personnel administratif que le personnel soignant soient formés à la connaissance des personnes les plus pauvres qu'ils accueillent. »

## La famille

La question de l'unité de la famille n'est pratiquement évoquée dans la loi d'orientation contre les exclusions qu'à propos de l'accueil en centre d'hébergement. Dans les Universités Populaires, elle a été soulevée spontanément et d'une manière beaucoup plus globale, signifiant à quel point l'intégrité de la vie familiale compte pour les plus démunis. Pour eux, **le plus important, c'est le droit à la famille, car elle est le socle** : « Un enfant pris dans une famille, c'est le cœur arraché de la famille. C'est le cœur du père et de la mère qui part. »

Deux points en particulier ont été fréquemment évoqués à propos du **placement des enfants**.

D'une part, les familles insistent sur le manque d'action de prévention pour les aider à faire face à leurs difficultés ainsi que sur une prise en compte insuffisante de leurs problèmes particuliers comme de leurs efforts pour élever leurs enfants malgré tout : « Je trouve qu'il est important de faire tout ce qu'il faut pour maintenir les parents et les enfants ensemble avant qu'il ne soit trop tard, avant qu'ils ne soient séparés. (...) Les assistantes sociales devraient avoir plus de moyens pour aider les familles démunies et être plus près des familles pour mieux comprendre ce qu'elles vivent. »

D'autre part, si le placement devient inévitable, il est vital pour les familles que le lieu d'accueil des enfants ne soit pas trop éloigné. Il ne faut pas négliger de tout mettre en œuvre pour maintenir les liens avec les enfants, jusqu'à leur retour éventuel : « Il ne faut pas laisser tomber les parents quand les enfants sont placés. » Une fois les enfants placés, il est fréquent de voir sans cesse imposées aux parents de nouvelles conditions qui retardent le retour de leurs enfants : « Ce qui est vraiment aberrant, c'est que quand on fait des progrès, qu'on montre à la justice qu'on est capable d'assumer des enfants, ils trouvent toujours une excuse, en fin de compte, pour ne pas nous les lâcher. Il faudrait que ça change. »

Plus globalement, l'accompagnement social est bien perçu mais à condition qu'il soit bien fait, dans le respect de la dignité des personnes : « La travailleuse familiale ne doit pas dire à la mère ce qu'elle doit faire et lui gérer tout, entièrement. Je demande à ce que les familles puissent s'exprimer avec elle. La mère doit savoir ce qu'elle doit faire et être aidée sans qu'on lui impose tout. »

En définitive, les familles démunies demeurent très inquiètes quant au respect de leur droit à la vie familiale, par ailleurs fortement dépendant de l'application des autres droits (du logement en particulier).

## Le logement

« Quand on perd le logement, on perd tout. » Cette intervention d'un participant suffit à expliquer que **le problème des expulsions a été au centre des discussions**. Beaucoup de personnes ont également souligné les difficultés d'accès au parc de logements sociaux.

**L'accès est rendu difficile**, aux yeux des participants, à cause du manque de logements disponibles, de leur coût et du manque de clarté dans les procédures d'attribution.

Concernant l'offre de logements disponibles, le manque de soutien pour permettre aux personnes ayant de très faibles revenus, notamment celles qui touchent des minima sociaux, d'en bénéficier a été mis en avant : « Un logement est trop dur à avoir quand on n'a que le RMI. »

La lenteur et surtout le manque de transparence des procédures d'attribution sont, quant à elles, naturellement mal vécues par les demandeurs. Certaines personnes ont dit attendre un logement social depuis plus de dix ans tout en ayant à renouveler chaque année leur demande sans être informées de l'état d'avancement de leur dossier. La transparence des attributions de logement doit d'abord s'exercer à l'égard du demandeur qui devrait être régulièrement tenu au courant de l'avancement de sa demande.

**L'expulsion pour impayés, déjà traumatisante, est d'autant plus choquante que les personnes expulsées ont en général longuement attendu pour accéder à un logement.** « J'ai attendu dix ans, d'autres ont attendu quinze, vingt ans... et on les met à la porte du jour au lendemain. » La prévention des expulsions fait donc l'objet d'une demande forte, et ce avant même l'apparition des premiers impayés : « Il faut aider les gens à ne pas s'endetter. »

« **Pas d'expulsions sans relogement** », ont plusieurs fois réclamé les participants. Mais ici aussi, l'exigence de dignité dans le relogement proposé a été fortement exprimée.

## L'éducation et la culture

Cet aspect des droits fondamentaux est souvent laissé de côté tant la culture et le savoir peuvent apparaître comme relativement secondaires pour ceux qui ne connaissent pas la misère. Les participants aux débats nous ont montré avec force qu'elle n'est pas un luxe. La connaissance au sens large n'est pas seulement une porte ouverte vers l'avenir mais aussi un élément indispensable de leur dignité.

**L'accès à la culture** est bien plus que l'acquisition de compétences scolaires ou professionnelles. Une femme a ainsi témoigné de son désir de ne pas acquérir « seulement une culture pour apprendre à lire et à écrire, mais aussi une culture pour s'épanouir, pour aller plus loin dans nos rêves », tout simplement en fait « pour être bien dans sa peau ». Une autre personne a dit également : « C'est assez difficile de garder des cours de dessin et en même temps de pouvoir manger », mais « de toute façon, si je ne sortais pas un petit peu, je crois que je ne tiendrais plus le coup dans le quartier ».

Les parents sont attentifs au **parcours scolaire de leurs enfants**. Ils sont soucieux de leur réussite. Plusieurs d'entre eux ont expliqué l'importance qu'ils attachaient à la fonction de parent d'élève. La volonté de dialogue est forte.

Les participants souhaitent que l'école et le corps enseignant fournissent un effort particulier pour l'épanouissement et les bons résultats scolaires des enfants des familles les plus démunies. De ce point de vue, les ZEP sont appréciées, à la condition toutefois qu'elles ne se transforment pas en « ghettos » dont les enfants ne parviendraient plus à sortir. De même, le renforcement de l'accompagnement scolaire prévu par le programme d'action, ainsi que la mise en place d'une formation des enseignants à la réalité de l'exclusion semblent aller dans le sens de l'attente des familles défavorisées<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> De ces deux dispositions qui figuraient dans le programme d'action associé au projet de loi de cohésion sociale, la première a été reprise par le nouveau gouvernement mais la deuxième, relative à la formation des enseignants, n'apparaît explicitement ni dans la loi d'orientation contre les exclusions, ni dans le programme gouvernemental qui l'accompagne (cf. à ce propos page 120 paragraphe 2).

Il a par ailleurs été souligné que les enfants des familles les plus démunies participent trop rarement aux **activités et sorties** organisées par l'école ou les structures sportives et culturelles : « C'est toujours extrêmement difficile pour nous les parents d'aller demander de l'aide et, du coup, il y a des enfants qui ne partent jamais ». Or, leur participation apparaît indispensable à leur épanouissement et à leur intégration à l'école ou dans le quartier.

**La lutte contre l'illettrisme** fait évidemment figure de priorité, chez l'enfant mais aussi chez l'adulte : « Quand on ne sait pas lire, on est aveugle, c'est difficile de s'en sortir. »

\*  
\*\*

Les participants aux Universités Populaires Quart Monde ont exprimé leur espoir qu'avec une grande loi contre l'exclusion, les droits fondamentaux soient désormais solidement garantis. **Ils demandent à ce que leur avis, forgé par l'expérience quotidienne, soit désormais pris en compte.** Dans le cas contraire, la déception serait aussi vive que l'est actuellement leur attente.

## Contribution du Club du savoir et de la solidarité d'Ile-de-France

*Depuis de nombreuses années, des jeunes vivant ou ayant vécu la grande pauvreté et des jeunes lycéens, étudiants, travailleurs se regroupent régulièrement pour partager leurs espoirs, comprendre la société dans laquelle ils sont et défendre les jeunes les plus pauvres, dans les Clubs du savoir et de la solidarité. Ils viennent de Versailles, Trappes, Élancourt (Yvelines), Montmagny et de plusieurs villes du Val d'Oise, Creil et Senlis (Oise), Saint Denis, Noisy-le-Grand (Seine-Saint Denis), Paris, de plusieurs villes du Val-de-Marne et de Seine-et-Marne.*

*Au mois de novembre 1996, ils ont commencé un travail pour comprendre « l'avant-projet de loi d'orientation relatif au renforcement de la cohésion sociale » à partir de la réalité de vie des jeunes les plus démunis, et pour faire des propositions. Ils se sont d'abord rassemblés au niveau régional pour réfléchir à ce qu'est une loi, à son utilité, aux raisons qui rendent important que la lutte contre la grande pauvreté soit inscrite dans une loi. Puis il se sont réunis dans leurs groupes locaux au cours des mois de décembre 96 et janvier 97 pour préparer des contributions qu'ils ont ensuite regroupées, organisées et précisées sous la forme ci-dessous.*

*Ce texte a été transmis début 1997 à des députés et sénateurs qui allaient être amenés à travailler sur le projet de loi d'orientation relatif au renforcement de la cohésion sociale.*

\*  
\*\*

### **Nous voulons une société dans laquelle nous sommes des citoyens à part entière**

« Aujourd'hui, une partie de la jeunesse est ignorée, mise de côté par rapport au reste de la société. Nous sommes montrés du doigt négativement. Ça n'a pas été notre choix, d'être ce que nous sommes. On ne peut pas négliger la dignité des jeunes, le respect auquel nous

avons droit. C'est une étape importante pour que nous reprenions un réel espoir. Le vrai dialogue est prioritaire. La société doit avoir une compréhension des situations que nous, les jeunes, vivons aujourd'hui. »

« Quand on cherche du travail, qu'on suit une formation, il faut bouger et donc la bonne santé est indispensable. Il nous faut des visites médicales et si nécessaire des soins médicaux. »

« Nous avons besoin d'aides financières pour trouver un travail. Certaines mairies proposent des aides pour les jeunes en difficultés qui recherchent du travail (timbres gratuits, rédactions de CV, aides financières pour les transports...), il faudrait que ce soit valable partout et même pour les jeunes qui ne sont pas majeurs. Il faudrait que les jeunes soient mieux informés des aides qui existent. »

« Pour que les jeunes puissent construire leur vie, il faut qu'ils aient un logement convenable leur permettant d'élever une famille (l'électricité et l'eau sont indispensables). Pour éviter la violence qui se met en place dans des cités et qui empêche les jeunes de sortir de leurs difficultés, il faut favoriser la mixité sociale : On devrait aujourd'hui disperser les logements sociaux sur tout le territoire, y compris et surtout dans les quartiers favorisés pour que les gens soient mélangés avec tout le monde. »

« La société doit donner le droit et les moyens de voter aux gens du voyage, et aussi qu'ils aient le droit de voter dans la ville où ils sont et non pas uniquement dans la commune de rattachement. » « Il faudrait qu'on puisse passer le permis de conduire ou au moins le code dans le cadre de l'école, gratuitement : le permis de conduire fait parti de la formation générale et nous en avons besoin pour aller au travail. »

Ce que nous voulons dire, c'est que les droits sont indissociables les uns des autres :

- la vie de famille ne peut se construire que si l'on accède au logement,
- le travail ne peut s'envisager que si l'on a une bonne santé...

Nous proclamons aussi notre soif d'aller à la rencontre des autres, de ne pas être réduits à habiter dans des quartiers mal réputés.

**Nous voulons une école qui tienne compte  
de ceux qui sont le plus en difficultés,  
qui nous intègre dans la vie et qui mette  
à l'honneur les savoirs des plus démunis d'entre nous**

« Nous voulons établir un lien entre parents, enfants et enseignants pour permettre au monde des adultes de connaître l'univers scolaire. Nous voulons que se mette en place une action de suivi des élèves avec des évaluations régulières et éviter ainsi des problèmes scolaires pouvant mener à une situation d'échec et d'exclusion. Il faut garantir à chacun qu'il aura les mêmes chances de réussite à l'école, qu'il ne sera pas relégué au fond de la classe à cause de ses difficultés. Par exemple, un enfant qui est mal habillé, ne doit pas être laissé de côté. »

« Les écoles devraient proposer plus de cours manuels parce qu'il y a des jeunes qui se sentent plus à l'aise dans des cours où on fait des dessins, de la peinture, du sport, de la menuiserie... que dans les cours de maths, français... C'est important de proposer ces cours, pour que les jeunes qui ont du mal à l'école ne perdent pas courage, pour qu'ils puissent montrer leurs savoir-faire et pour qu'ils prennent confiance. Nous faisons cette proposition : Une école où on suit des cours pour apprendre à lire et écrire le matin et où on fait des ateliers l'après-midi. »

« Pourquoi ne pas créer plus d'ateliers dans les écoles et permettre à des élèves d'autres écoles de venir fréquenter ces ateliers et inversement. Il faut une plus grande variété d'ateliers (en particulier pour les filles), nous permettant un choix réel et les organiser de telle sorte que tous les jeunes (filles et garçons) aient accès à tous les ateliers. Les échanges inter-écoles pourraient permettre de rencontrer d'autres élèves et d'accéder à des ateliers qu'ils n'auraient pas dans leur école. »

« Il faudrait parler des métiers dès l'entrée au collège et inclure cela dans les programmes scolaires, orienter les jeunes professionnellement dès 14/15 ans, suivant leur choix et non pas celui des enseignants. Nous avons le droit de changer d'avis, d'essayer à fond un métier puis essayer autre chose : nous avons le droit à l'erreur. »

« A l'école, les professeurs doivent faire attention à tout le monde, cela veut dire qu'il faut apprendre aux professeurs à considérer tous les jeunes dans la classe de la même manière. Il faut donner la même chose à tout le monde en faisant attention à ceux qui ont le plus de difficultés. »

« Il faut que les écoles et les bibliothèques soient ouvertes largement et 7 jours sur 7 pour que les jeunes qui ne peuvent pas travailler chez eux aient un lieu d'étude. »

« Déjà, à l'école, on doit commencer à connaître les cultures des autres : par exemple, des gens du voyage, des basques, des bretons et des autres communautés qu'il y a en France afin de casser des préjugés et continuer à bâtir une communauté nationale ensemble. »

« Nous voulons une formation permanente des partenaires : enseignants, travailleurs sociaux et organismes qui suivent les jeunes. Le choix des enseignants et des maîtres est important : il faut des personnes qui connaissent les difficultés des jeunes ayant quitté le système scolaire. Une formation permanente de ces enseignants est indispensable. »

L'école doit permettre à chacun d'apprendre à son rythme. Elle ne doit pas nous donner que des connaissances, mais aussi des savoir-faire pratiques. Elle doit nous préparer le mieux et le plus tôt possible à la vie active.

L'école, les bibliothèques doivent être complètement intégrées dans la vie des quartiers, dans la vie des gens.

Nous avons besoin de personnes qui nous comprennent et nous estiment pour apprendre dans les meilleures conditions.

Il faut arriver à ce que nous soyons orientés, non pas en fonction de notre niveau scolaire mais en fonction de ce que nous aimons faire.

### **Nous voulons une vraie formation professionnelle, un travail où nous sommes reconnus et utiles**

#### **• Nos inquiétudes :**

« Est-ce qu'après ces 18 mois de formation, nous pourrions avoir un suivi ? Et si on n'a pas de travail, aura-t-on une possibilité de formation pratique en attendant le futur boulot ? »

« Après avoir fait une formation ou un stage, la personne qui a suivi le jeune doit l'aider à trouver un travail. »

« La durée de la formation doit être variable, la fin étant la qualification : 2, 3 ... 5 ans, selon le niveau de chaque personne. Nous voulons obtenir

un diplôme reconnu et un savoir-faire réel en fin de formation, et non pas limiter la durée de l'accompagnement. »

« Quels métiers vont nous être présentés dans les formations ? Y aura-t-il un accès à ces métiers pour tous ? Quel sera notre avenir si nous échouons à la formation ? La recherche d'un employeur est à intégrer dans le processus de formation. »

### • Des gens compétents pour nous informer :

« Il faut créer des plateformes constituées de gens ayant de l'expérience des lieux qui viennent dans les quartiers pour donner des informations aux jeunes à propos des entreprises. Ceux qui ont le pouvoir d'offrir un emploi se doivent d'être les communicateurs, les informateurs auprès des jeunes. Nous voulons, pour les jeunes en situation difficile, que les structures et personnes d'accueil prévues pour accompagner les jeunes viennent réellement à leur rencontre sur le terrain et ne se contentent pas d'une simple permanence dans un local. »

« Est-il réalisable de former des jeunes comme médiateurs du travail (c'est-à-dire des personnes qui soient formées à la connaissance de différents métiers dans un domaine donné — par exemple, les travaux publics) et qu'avec cette formation ils puissent aller vers les jeunes des cités et les aider à prendre une orientation pour le bien de leur avenir ? »

« Il faut mettre les organismes comme l'ANPE, les missions locales dans le coup : ils doivent se diriger vers les écoles afin d'informer les jeunes sur ce qui existe. »

« Il faut organiser plus de journées "portes ouvertes" pour informer les jeunes dans les communes afin qu'ils puissent se mettre au courant de ce qui existe sur le terrain. »

### • La formation :

« Pendant la formation, un conseiller doit suivre les jeunes, les aider pour qu'ils puissent se débrouiller tout seuls une fois qu'ils sont sortis. »

« Si on n'a pas d'expérience, on veut quand même pouvoir apprendre, car si l'on n'a pas de travail, on n'aura pas d'expérience. C'est un cercle vicieux qu'il faut briser. Et l'absence de diplômes ne doit pas être pénalisante quand on a de l'expérience (apprentissage "sur le tas"). »

« Il faudrait qu'on nous apprenne vraiment à nous exprimer devant un patron, ou un maître de stage, à justifier de notre choix de métier, qu'on nous fasse connaître les endroits où on peut s'adresser. »

« Il faut multiplier les formations en alternance : la pratique sur un lieu de travail (avec un employeur) et la théorie ou la technique dans une école ou un centre de formation. Les formations en alternance doivent être réellement qualifiantes, et déboucher vraiment sur des emplois. Il faut que la formation suive les réalités économiques : le travail évolue au jour le jour. » « Il faut aménager des postes de travail recevant des jeunes en formation (stagiaires) avec un patron de stage comme pour les apprentis. Ce patron de stage doit être unique et encadrer le jeune pour ses premiers pas dans l'entreprise. Il doit être d'accord pour cet encadrement et le jeune doit connaître et accepter ce patron. A l'issue de la qualification, cet "apprenti" pourra rester dans l'entreprise s'il le souhaite. »

« La formation doit être permanente et polyvalente dès le départ afin de nous permettre, ainsi qu'aux adultes, d'appréhender un éventail de professions. Nous voulons pouvoir rester dans l'entreprise et devenir à notre tour formateurs pour d'autres. »

#### • L'accueil dans les entreprises :

« En accueillant un jeune, quelqu'un doit visiter l'entreprise avec lui pour lui montrer et lui apprendre les différentes activités, et lui présenter les membres de l'entreprise. Si cela ne marche pas il ne faut pas le rejeter tout de suite, il faut lui proposer autre chose. » « La première fois qu'on est accueilli dans une entreprise, on doit être bien habillé pour se montrer sérieux, pour prouver qu'on est intéressé au travail. Mais ceci n'est pas évident pour tout le monde. »

« Si un jeune ne sait pas lire ni écrire, cela ne doit pas empêcher l'entreprise de l'embaucher parce que, lui aussi, il a des qualités et il peut suivre des cours pour apprendre à lire et écrire. Il faut lui faire confiance. Il faut aider les jeunes sans diplôme car tout le monde a envie de travailler. » « Lorsqu'un jeune démarre dans son travail, il a déjà une plus grande sécurité, il a plus confiance en lui, il est plus motivé. Alors c'est le moment de lui apprendre à savoir bien lire, écrire ou d'autres choses importantes pour la suite de son travail en entreprise. Il pourrait y avoir des heures de cours dans le cadre même de son travail. »

« Nous avons besoin de nous retrouver dans des entreprises avec des gens différents. C'est comme ça qu'on apprend un métier (le partage du savoir). »

« Si un jeune a fait des bêtises, qu'il est allé en prison, qu'il veut trouver un vrai travail, il faut le soutenir dans sa démarche de recherche d'emploi, lui permettre de trouver un vrai travail pour qu'il puisse vivre honnêtement. Il faut que le juge propose un travail rémunéré lui permettant de vivre, plutôt que d'aller en prison. »

« Nous voulons un contrôle strict des entreprises qui accueillent des jeunes en formation et un système de pénalités pour celles qui abuseraient des avantages proposés par les contrats, et un système d'aides pour celles qui titulariseraient les jeunes (leur fourniraient un emploi stable). »

« Il faut embaucher en priorité les jeunes les plus défavorisés. »

« Il faudrait pouvoir obtenir de tout petits prêts bancaires pour démarrer un travail : par exemple, faire les marchés ou autres activités marchandes.... »

**Exposé des motifs  
de la loi d'orientation  
relative à la lutte  
contre les exclusions**

*Après un rappel de l'action du gouvernement, l'exposé des motifs du projet de loi d'orientation contre les exclusions soumis par le gouvernement au Parlement le 25 mars 1998, est ainsi rédigé :*

« (...) Les phénomènes de précarité et d'exclusion touchent un nombre de plus en plus grand de personnes dans notre pays. Le lien social et la cohésion de la société sont menacés. Quelques chiffres en attestent : 10 % des ménages disposent de revenus inférieurs au seuil de pauvreté ; environ 2 millions de personnes ne vivent que grâce au RMI et 6 millions dépendent des minima sociaux ; 3 millions de personnes connaissent le chômage qui, pour plus d'un million d'entre elles, est de longue durée.

Cette précarité prend des formes multiples et tous les domaines sont concernés : plus de 50 000 jeunes sortent chaque année du système éducatif sans qualification ; un quart de la population renonce à se faire soigner pour des raisons financières ; l'accès à la culture et au sport, comme le départ en vacances, est réservé aux plus favorisés. Quant au droit au logement, on estime que 200 000 personnes sont sans-abri et que 2 millions sont mal logées.

Cette situation n'est plus acceptable : ces chiffres, dans leur sécheresse, ne doivent pas dissimuler la réalité de la vie quotidienne de milliers de femmes et d'hommes, leurs difficultés financières et personnelles, leur inquiétude et leur désespoir.

Il n'est pas admissible que la pauvreté réduise la capacité des individus à faire valoir leurs droits. C'est l'une des motivations essentielles de ce projet de loi et, bien au-delà, du programme proposé par le Gouvernement qui repose sur une forte mobilisation et, surtout, sur un changement d'approche et d'échelle dans la mise en œuvre des politiques publiques en faveur de la prévention et de la lutte contre l'exclusion. Ce changement repose sur quatre orientations nouvelles.

En premier lieu, si la solidarité nationale permet une politique d'assistance pour nos concitoyens qui traversent des périodes difficiles, l'objectif des politiques publiques est de les en sortir, à chaque fois que c'est possible et dans les plus brefs délais.

C'est dans cet esprit que l'objectif du programme est d'abord de garantir l'accès aux droits fondamentaux : il est vain de songer à mener une

véritable politique de cohésion si l'accès à l'emploi, si l'obtention d'un logement décent ou encore la prévention et les soins demeurent des principes théoriques et sans véritable efficacité. Cet accès aux droits fondamentaux doit être le tremplin vers la réinsertion sociale.

Dans ce domaine, un équilibre doit être trouvé entre, d'une part, la mise en place de solutions spécifiques et des formes de discriminations positives en faveur des plus démunis, et, d'autre part, l'inscription de ces actions dans le droit commun, afin d'éviter la formation d'un droit des exclus qui pourrait être stigmatisant et synonyme d'un droit de seconde classe. Dans certains domaines pourtant, la reconnaissance de l'échec des politiques mises en œuvre rend nécessaires certains moyens d'exception permettant le plus rapidement possible le retour dans le droit commun.

Mais au-delà, le Gouvernement entend prévenir les exclusions. Il faut traiter les problèmes en amont, avant que l'urgence n'apparaisse. La prévention concerne aussi bien la politique du logement que le traitement du surendettement. Le programme vise ainsi à améliorer la situation de ceux qui sont déjà blessés par l'exclusion sous toutes ses formes mais il s'adresse aussi à toutes les personnes qui se sentent menacées par ces risques. Cette politique n'a de sens que si elle est élaborée avec les plus démunis, qui doivent être considérés comme des partenaires à part entière. Il nous appartient donc à tous de créer les conditions de leur participation à la définition des politiques publiques.

Enfin, l'Etat doit être capable, lorsque c'est nécessaire et lorsque les autres réponses ont échoué, de prendre en compte avec efficacité les situations d'urgence qui appellent des réponses spécifiques.

En définitive, il est clair que l'objectif n'est pas d'afficher des droits nouveaux, mais de donner une réalité à ceux qui existent déjà dans notre arsenal juridique. De plus, le respect de la dignité des plus démunis impose, chaque fois que cela est possible, des solutions de droit commun, plutôt que des dispositifs d'exception toujours stigmatisants.

Le Gouvernement a souhaité une large mobilisation autour de ce projet de loi et de son programme d'action. La part prise par la concertation avec tous les acteurs du combat contre les exclusions doit être soulignée.

Au niveau national, le Conseil économique et social, le Conseil national de l'insertion par l'activité économique, le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, la Commission nationale consultative des droits de l'homme, le Conseil supérieur du travail social sont à l'origine de plusieurs des orientations que le Gouver-

nement a souhaité retenir. Dans le même esprit, les associations et les syndicats ont été associés, étape par étape, à cette réflexion et à la préparation du programme d'action et du projet de loi.

Au niveau international, la France s'est également engagée, aux côtés d'autres partenaires de l'Organisation des Nations unies, lors du sommet mondial de Copenhague sur le développement social de mars 1995, à œuvrer à l'élimination de la pauvreté dans le monde grâce à des actions nationales menées avec détermination. De même, c'est sous présidence française que le Conseil de l'Europe s'est impliqué, en octobre 1997, dans la lutte contre les exclusions. Enfin, le sommet sur l'emploi de Luxembourg en juin 1997 a marqué, sous l'impulsion de la France, une nouvelle étape de la politique sociale et pour l'emploi dans l'Union européenne.

Le programme d'action et le projet de loi sont indissociables d'une action économique et sociale beaucoup plus large au sein de laquelle l'emploi occupe une place privilégiée. L'emploi est en effet le vecteur essentiel de l'intégration sociale et la priorité de la politique souhaitée par les Français et menée par le Gouvernement depuis juin 1997. Le plan "Nouveaux emplois, nouveaux services" pour les jeunes (50 000 jeunes ont déjà pu bénéficier du dispositif), la réduction du temps de travail demain et plusieurs décisions clairement redistributrices (allocation de rentrée scolaire, politique fiscale, accès aux cantines scolaires...) s'inscrivent dans cette approche d'ensemble du problème de l'exclusion.

Notre programme de prévention et de lutte contre les exclusions comprend un ensemble de mesures qui vont, pour certaines, entrer en vigueur dans les semaines qui viennent et, pour d'autres, passer par d'autres textes.

Le programme gouvernemental est en effet très large et comprend :

1 — La loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions qui reprend l'approche qui vient d'être décrite : elle a pour objectif d'améliorer l'accès aux droits fondamentaux, tels que l'emploi, le logement, la santé, le savoir et la culture ; elle comprend un important volet préventif et elle vise enfin à rendre plus efficaces les acteurs de cette politique.

2 — D'autres textes législatifs qui donneront une ampleur plus grande à cette action : la loi sur l'égal accès à la prévention et aux soins présentée à l'automne au Parlement ; la loi sur l'accès au droit.

3 — Des programmes spécifiques à chaque ministère, avec des mesures réglementaires d'application et des actions pour lesquelles des moyens administratifs, humains et financiers seront mobilisés.

Ce projet de loi marque un tournant significatif dans la mise en œuvre des politiques publiques contre l'exclusion. D'abord parce qu'il s'agit de la première loi d'orientation en matière de lutte contre les exclusions et parce qu'il s'inscrit dans la durée. Il fixe en effet un cadre d'intervention sur trois ans (1998-2000), suffisamment long pour répondre à l'objectif de prévention mais aussi pour permettre une évaluation de ces orientations. Ensuite, parce qu'il induit un engagement financier de l'Etat sans précédent. Enfin, parce qu'il rappelle la responsabilité de l'Etat, garant de la cohésion nationale et de la mise en cohérence de tous les acteurs publics et privés. »

**Lecture  
de la loi d'orientation  
relative à la lutte  
contre les exclusions**

## Sommaire détaillé

I. L'ORIENTATION DE LA LOI (ARTICLE PREMIER).....	p. 47
II. DES DROITS A FAIRE VALOIR .....	p. 50
<b>A. Droit au travail et à la formation</b>	
Présentation .....	p. 50
1. Droit à un accueil, à un bilan de compétences et à une action d'orientation professionnelle (article 4) .....	p. 51
2. Mise en place des TRACE, parcours d'insertion professionnelle pour les jeunes (article 5) .....	p. 51
3. Amélioration du Contrat Emploi Solidarité (CES) pour renforcer son rôle d'étape dans un parcours d'insertion professionnelle (article 7-II, IV et V) .....	p. 53
4. Amélioration du Contrat Emploi Consolidé (CEC) pour renforcer son rôle d'étape dans un parcours d'insertion professionnelle (article 8-1 <sup>o</sup> ) .....	p. 54
5. Cumul du revenu d'une activité professionnelle avec un minimum social (article 9) .....	p. 56
6. Droit pour les demandeurs d'emploi d'exercer une activité bénévole (article 10).....	p. 57
7. Meilleure définition du secteur de l'insertion par l'activité économique et de son cadre juridique (articles 11, 12 et 13). .....	p. 57
8. Amélioration des conditions de création ou de reprise d'entreprise pour les titulaires du RMI, de l'ASS ou de l'API (articles 21, 22 et 23).....	p. 58
9. Extension du contrat de qualification aux adultes (article 25)	p. 59
10. Ouverture des emplois-jeunes aux titulaires de contrat d'insertion par l'activité dans les départements d'outre-mer (article 27).....	p. 59
11. Recentrage du Contrat d'accès à l'emploi existant dans les départements d'outre-mer, sur les personnes rencontrant les difficultés les plus graves d'accès à l'emploi .....	p. 60

## B. Droit au logement

Présentation .....	p. 60
<b>Accès au logement</b>	
1. Élargissement du champ d'intervention du Fonds de Solidarité Logement (FSL), et amélioration et harmonisation de son fonctionnement (articles 36 et 39) .....	p. 61
2. Versement immédiat des allocations logement pour les personnes qui entrent dans un logement et qui étaient auparavant en hébergement temporaire (articles 44 et 45) .....	p. 62
3. La location d'un logement ne peut être subordonnée à la location d'une place de parking (articles 47 et 48) .....	p. 63
4. Mise en place d'un nouveau dispositif d'attribution des logements sociaux (article 56) .....	p. 64
a) <b>amélioration de la transparence des attributions et de l'information du demandeur (Art. L.441-2, L.441-2-1, L.441-2-2 du code de la construction et de l'habitation).</b> .....	p. 64
b) <b>Mise en place d'un dispositif de médiation pour remédier aux attentes de logement anormalement longues (Art. L. 441-2-3)</b> .....	p. 65
5. Gratuité de la demande de logement et de la signature du bail (article 58) .....	p. 66
6. Modification de la durée du préavis en cas de relogement dans le même parc social (article 59) .....	p. 67
<b>Prévention des expulsions</b>	
7. Dispositions pour mieux prévenir la résiliation du bail en cas de dette de loyer (articles 114 et 115) .....	p. 67
8. Versement direct des allocations de logement au bailleur, notamment en cas de dette de loyer (article 116) .....	p. 68
9. Dispositions visant à donner aux occupants de logement en instance d'expulsion le temps et les soutiens pour trouver un relogement (articles 117 et 118) .....	p. 68
10. L'obligation de proposer un hébergement aux personnes expulsées a été annulée par le Conseil constitutionnel (article 119 supprimé) .....	p. 70
11. Protection des locataires endettés contre les comportements abusifs de certains huissiers (article 120) .....	p. 70
<b>Amélioration des conditions de vie et d'habitat</b>	
12. Mesures d'urgence contre le saturnisme (article 123) .....	p. 71
13. Lutte contre les « marchands de sommeil » qui profitent de la vulnérabilité des personnes démunies (article 124) .....	p. 72
14. Renforcement des droits des sous-locataires (article 125) ..	p. 74

15. Protection des occupants de certains meublés (article 126).	p. 75
<b>C. Droit à la protection de la santé</b>	
Présentation .....	p. 76
1. Développement des structures accompagnant les personnes souffrant de dépendance alcoolique (article 72) .....	p. 77
2. Les établissements publics ou privés de santé (hôpitaux, cliniques...) doivent s'assurer qu'à l'issue de leur séjour, les patients pourront poursuivre leur traitement (article 73).....	p. 78
3. Accompagnement apporté par la Protection Maternelle et Infantile (PMI), aux femmes enceintes et mères de familles, particulièrement les plus démunies (article 74) .....	p. 78
<b>D. Droit à des moyens convenables d'existence</b>	
Présentation .....	p. 78
<b>Protection contre le surendettement</b>	
1. Il est illégal de proposer contre argent ses services à une personne surendettée (article 85).....	p. 79
2. Les plans de redressement et les saisies sur salaire doivent laisser aux ménages des revenus suffisants pour faire face aux dépenses courantes (articles 87, 88 et 103).....	p. 80
3. Renforcement des droits des débiteurs face à la commission de surendettement et aux créanciers (articles 89 et 90).....	p. 80
4. Suspension possible de l'exécution des saisies provoquées par le surendettement (article 91) .....	p. 81
5. La durée du plan de redressement peut aller jusqu'à 8 ans et les taux d'intérêt appliqués ne peuvent être supérieurs au taux légal (article 92).....	p. 81
6. Le paiement des dettes peut être suspendu pendant 3 ans et, si la personne endettée demeure insolvable au bout de cette durée, l'effacement total ou partiel des dettes peut être prononcé (articles 93, 94, 95, 96 et 97) .....	p. 82
7. Les personnes surendettées ont droit à une réduction des frais d'huissiers (article 98).....	p. 83
<b>Autres dispositions pour le droit à des moyens convenables d'existence</b>	
8. Insaisissabilité et indexation sur les prix de l'Allocation de Solidarité Spécifique (ASS) et de l'Allocation d'Insertion (AI) (articles 127, 128 et 131).....	p. 83
9. Limitation de la saisie des prestations familiales à 20 % de leur montant (article 129).....	p. 83
10. Insaisissabilité des prestations versées par l'assurance-maladie (article 130-I) .....	p. 84

- 11. Accès favorisé à l'eau, l'électricité, le gaz et les services téléphoniques (article 136)..... p. 84
- 12. Droit à un compte bancaire (article 137-7 premiers alinéas). p. 85
- 13. Dispositions pouvant permettre une réduction des frais bancaires pour les personnes qui ont émis des chèques sans provision (article 137 — dernier alinéa) ..... p. 85

### **E. Droit à une vie familiale**

- Présentation ..... p. 86
- 1. Obligation pour les établissements ou services qui accueillent séparément les membres d'une famille d'agir pour permettre la réunion de celle-ci dans les plus brefs délais (articles 134). p. 87
- 2. Le dispositif de veille sociale chargé de l'hébergement d'urgence doit offrir des solutions pour l'accueil des familles entières (article 157)..... p. 88
- 3. Le juge des enfants peut demander que l'enfant soit placé près du lieu d'habitation de ses parents (article 135)..... p. 89

### **F. Droit à l'éducation et à la culture**

- Présentation ..... p. 89
- 1. Prise en compte dans la formation professionnelle continue des actions de lutte contre l'illettrisme (article 24) ..... p. 90
- 2. Actions de soutien individualisé pour les élèves en difficulté (article 142-I)..... p. 91
- 3. Retour au système des bourses des collèges (articles 144 et 145) ..... p. 91

### **G. Exercice de la citoyenneté**

- Présentation ..... p. 92
- 1. Possibilité pour les personnes sans emploi d'adhérer à un syndicat et de suivre les formations organisées par les syndicats (articles 78 et 79) ..... p. 92
- 2. Gratuité de la carte d'identité (article 80)..... p. 93
- 3. Inscription des personnes sans domicile sur les listes électorales (article 81)..... p. 94
- 4. Accès à l'aide juridictionnelle pour les personnes sans domicile (article 82)..... p. 94
- 5. Droit des personnes incarcérées à une information sur leurs droits sociaux (article 83)..... p. 94

## **III. DES DISPOSITIFS DONT IL FAUT SUIVRE LA MISE EN PLACE..... p. 96**

### **A. Dans le domaine de l'accès aux droits**

Les services publics doivent prendre les dispositions pour garantir aux personnes la mise en œuvre des droits dans les délais les plus rapides (articles 1er, 67 et 68)..... p. 96

## **B. Dans le domaine du travail et de la formation**

1. Le bilan du dispositif TRACE doit se faire avec les jeunes concernés (article 5-V)..... p. 96
2. Un Conseil Départemental de l'Insertion par l'Activité Économique et des Plans Locaux pour l'Insertion et l'Emploi doivent se mettre en place (article 16)..... p. 97
3. Les entreprises et les partenaires sociaux sont impliqués dans la mise en œuvre du contrat de qualification adulte (article 25)..... p. 98
4. Un rapport d'évaluation sur la formation professionnelle est prévu (article 26) ..... p. 98

## **C. Dans le domaine du logement**

1. Des dispositions doivent être mises en place pour que le Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) soit mieux adapté aux besoins de celles-ci et plus opérationnel (article 33) ..... p. 99
2. Une évaluation de l'accompagnement social lié au logement est prévue (article 36) ..... p. 100
3. Un nouveau dispositif d'attribution des logements sociaux est mis en place (article 56)..... p. 100
  - a) Des règles d'attribution précises vont être définies (Art. L.441-1 et L.441-1-1)..... p. 100
  - b) Des engagements en faveur du logement des plus démunis vont être pris par les bailleurs sociaux (Art. L.441-1-2, L.441-1-3, L. 441-1-4 et L.441-1-5 et article 62) . p. 101
  - c) Un dispositif supplémentaire pour améliorer la mixité sociale va être mis en place en Île-de-France (Art. L. 441-1-6) ..... p. 103
  - d) Les bailleurs sociaux devront rendre compte des attributions qu'ils prononcent (Art. L. 441-2-5 et Art. L. 441-2-6) ..... p. 104
4. Les associations de locataires qui siègent dans les conseils d'administration des organismes HLM doivent être indépendantes (article 61) ..... p. 104
5. Les logements en accession à la propriété ne seront plus comptabilisés dans les 20 % de logements sociaux que les communes ont obligation de réaliser (articles 64 et 65)..... p. 105
6. Chaque département doit mettre en place une charte de prévention des expulsions (article 121)..... p. 106

## D. Dans le domaine de la santé

1. Un programme régional pour l'accès à la prévention et aux soins des personnes les plus démunies doit être établi dans chaque région (article 71)..... p. 106
2. Accompagnement apporté par la Protection Maternelle et Infantile (PMI), aux femmes enceintes et mères de familles, particulièrement les plus démunies (article 74) ..... p. 107
3. L'activité des Caisses Primaires d'Assurance-Maladie (CPAM) doit se recentrer sur les populations exposées au risque de précarité (article 75)..... p. 108
4. Les établissements publics et privés du service public hospitalier doivent mettre en place des « permanences d'accès aux soins de santé » (article 76)..... p. 109

## E. Dans le domaine des moyens d'existence

Une concertation doit se mettre en place en faveur de l'accès de tous aux transports collectifs (article 133) ..... p. 108

## F. Dans le domaine de la vie familiale

Les schémas départementaux des CHRS doivent prévoir les moyens de répondre aux besoins en accueil familial (article 134). p. 109

## G. Dans le domaine de l'éducation et de la culture

1. L'égal accès de tous, tout au long de la vie, à la culture, à la pratique sportive, aux vacances et aux loisirs constitue un objectif national (article 140)..... p. 110
2. Des programmes d'action pour l'accès de tous aux pratiques artistiques et culturelles peuvent être mis en place (article 140) ..... p. 110
3. L'accès aux lieux d'accueil de la petite enfance doit être facilité pour les familles de milieu défavorisé (article 141). p. 112
4. L'encadrement des élèves en difficulté et leur soutien individuel doit être renforcé (article 142-I)..... p. 112
5. Tous les établissements d'enseignement doivent assurer aux élèves une formation concrète sur les Droits de l'Homme (article 142-II)..... p. 113
6. Les élèves doivent tous pouvoir accéder aux activités périscolaires (article 142-III) ..... p. 114
7. Les projets d'établissement doivent prévoir des moyens particuliers pour l'accueil des élèves de milieu défavorisé (article 142-IV) ..... p. 114

8. Un comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté doit être mis en place dans chaque établissement (article 143) ..... p. 115
9. Les tarifs des services publics qui proposent des prestations ou des activités sportives, culturelles ou de loisirs peuvent être modulés en fonction des revenus des usagers (article 147) p. 115
10. La lutte contre l'illettrisme constitue une « priorité nationale » qui doit en particulier être prise en compte par l'Éducation nationale (article 149) ..... p. 116
11. Les entreprises et les partenaires sociaux doivent prendre en compte la lutte contre l'illettrisme dans leur politique de formation continue (article 24)..... p. 117
12. Une offre de formation sur les savoirs de base devrait se développer pour les personnes sans emploi (article 24)..... p. 117

## **H. Dans le domaine de l'exercice de la citoyenneté**

L'information des personnes incarcérées sur leurs droits sociaux doit se mettre en place dans les prisons (article 83)..... p. 118

## **I. Pour une politique globale de lutte contre l'exclusion**

- Présentation ..... p. 119
1. Les établissements de formation sociale doivent former à la connaissance du vécu des personnes et des familles très démunies et à la pratique du partenariat avec elles (article 151-I). p. 119
  2. Cette formation doit être dispensée, non seulement aux travailleurs sociaux, mais à l'ensemble des professionnels et bénévoles engagés dans la lutte contre l'exclusion (article 151-I).. p. 120
  3. Création d'un Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (article 153-I)..... p. 121
  4. Le Conseil National des politiques de Lutte contre la pauvreté et l'Exclusion sociale (CNLE) peut faire réaliser des études sur les situations d'exclusion (article 153-II) ..... p. 122
  5. Mise en place dans chaque département d'une commission de l'action sociale d'urgence (article 154) ..... p. 122
  6. Mise en place d'un dispositif départemental et local de coordination des politiques de lutte contre l'exclusion (articles 155 et 156) ..... p. 123
  7. Un rapport d'évaluation de l'application de la loi est prévu tous les deux ans (article 159) ..... p. 124

IV. DES LIEUX D'EXERCICE DU PARTENARIAT AVEC LES PLUS DEMUNIS.....	p. 126
<b>A. Dans le domaine du travail et de la formation</b>	
Comités de liaison auprès de l'ANPE et de l'AFPA (article 2).	p. 126
<b>B. Dans le domaine du logement</b>	
Consultation des associations de défense des personnes en situa- tion d'exclusion par le logement (articles 31 et 34) .....	p. 126
<b>C. Dans le domaine de la santé</b>	
Mise en place d'un Comité consulté pour l'élaboration du pro- gramme régional d'accès à la prévention et aux soins des plus démunis (article 71) .....	p. 127
<b>D. Dans le domaine de l'action sociale</b>	
Les Conseils d'administration des centres communaux ou inter- communaux d'action sociale (CCAS) doivent comprendre un représentant des associations qui œuvrent dans le domaine de l'insertion et de la lutte contre les exclusions (article 150) .....	p. 127
<b>E. Pour une politique globale de lutte contre l'exclu- sion</b>	
Le rapport d'évaluation de l'application de la loi, prévu tous les deux ans, doit particulièrement prendre en compte le point de vue des personnes en situation de précarité et des acteurs de terrain (article 159) .....	p. 128
V. UNE VIGILANCE A EXERCER FACE A CERTAINS DANGERS .....	p. 130
<b>A. Dans le domaine du logement</b>	
1. L'accompagnement social lié au logement financé par le FSL est ouvert aux HLM (article 36).....	p. 130
2. L'expulsion des locataires qui « n'usent pas paisiblement des locaux loués » est facilitée (article 122).....	p. 131
<b>B. Dans le domaine des moyens d'existence</b>	
Un « chèque d'accompagnement personnalisé » est mis en place (article 138) .....	p. 132

## I. L'orientation de la loi (article premier)

Engager un combat pour le respect des droits fondamentaux de tous, fondé sur l'égalité de dignité de tous les êtres humains

*L'article premier de la loi d'orientation contre les exclusions est rédigé comme suit :*

« La lutte contre les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égalité de dignité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation.

La présente loi tend à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance.

L'État, les collectivités territoriales, les établissements publics dont les centres communaux et intercommunaux d'action sociale, les organismes de sécurité sociale ainsi que les institutions sociales et médico-sociales participent à la mise en œuvre de ces principes.

Ils poursuivent une politique destinée à connaître, à prévenir et à supprimer toutes les situations pouvant engendrer des exclusions.

Ils prennent les dispositions nécessaires pour informer chacun de la nature et de l'étendue de ses droits et pour l'aider, éventuellement par un accompagnement personnalisé, à accomplir les démarches administratives ou sociales nécessaires à leur mise en œuvre dans les délais les plus rapides.

Les entreprises, les organisations professionnelles ou interprofessionnelles, les organisations syndicales de salariés représentatives, les organismes de prévoyance, les groupements régis par le code de la mutualité, les associations qui œuvrent notamment dans le domaine de l'insertion et de la lutte contre l'exclusion, les citoyens ainsi que l'ensemble des acteurs de l'économie solidaire et de l'économie sociale concourent à la réalisation de ces objectifs.

En ce qui concerne la lutte contre l'exclusion des Français établis hors de France, les ministères compétents apportent leur concours au ministère des affaires étrangères. »

*La référence au respect de l'égalité dignité de tous les êtres humains mentionnée dans le premier alinéa est essentielle. Les plus démunis vivent chaque jour des situations qui les font douter qu'ils soient égaux en dignité aux autres citoyens. Cette inscription dans la loi a pour eux une signification très forte et concrète.*

*C'est la première fois que cette reconnaissance de « l'égalité dignité de tous les êtres humains » est inscrite dans le droit français. En faire le fondement des politiques de lutte contre l'exclusion crée une grande exigence à l'égard de celles-ci. Si ce souci du respect de la dignité inspire tant les dispositifs mis en place que les formations délivrées aux professionnels et bénévoles en contact avec les plus pauvres, l'espoir sera réel que ces derniers voient leur vie vraiment changer.*

*Le deuxième alinéa marque également une avancée très importante en exprimant que l'exclusion est une violation des droits fondamentaux qui doit être combattue comme telle. Ainsi, il ne s'agit pas pour la société de faire acte de générosité à l'égard des personnes qui connaissent de grandes difficultés, mais de leur rendre justice en les rétablissant dans leurs droits. Cela marque un changement d'approche essentiel pour les personnes concernées, souvent humiliées de devoir se justifier et « étaler » leur vie privée pour satisfaire leurs besoins vitaux, faute d'être suffisamment considérées par leurs interlocuteurs comme sujets de droit. Reste beaucoup à faire pour que la Nation tout entière, et en premier lieu ceux qui sont en contact direct avec les plus démunis, s'approprient cette nouvelle façon de considérer ces derniers<sup>1</sup>.*

*Cet alinéa exprime aussi le refus des solutions spécifiques, des droits « aux rabais » pour les personnes démunies : le respect de leurs droits fondamentaux implique qu'elles doivent accéder aux dispositifs de **droit commun**.*

*Enfin, il signifie que le champ des politiques concernées par la lutte contre l'exclusion dépasse de beaucoup celui des affaires sociales à laquelle elle est encore souvent renvoyée. Le nombre de ministres*

<sup>1</sup> La formation aux Droits de l'Homme que les établissements scolaires doivent désormais délivrer (cf. article 142-II page 113 paragraphe 5) peut beaucoup y contribuer.

signataires de la présente loi (15) en témoigne d'ailleurs. Ainsi, le combat contre la misère devra faire l'objet à l'avenir d'un large **travail interministériel**. Au plan départemental et local, une même dynamique qui dépasse les cloisonnements entre administrations et entre État et collectivités territoriales devra se mettre en place<sup>2</sup>.

Par ailleurs, les troisième et sixième alinéas, en énumérant l'ensemble des acteurs qui ont une responsabilité dans le combat contre l'exclusion, expriment la nécessité d'une **mobilisation de la Nation tout entière**. Chacun des organismes, institutions, acteurs du monde économique... nommés devra rechercher quelle part il prend à cette mobilisation.

(Les quatrième et cinquième alinéas, qui concernent plus particulièrement les organismes et institutions qui délivrent des droits, sont abordés page 95 au paragraphe 1).

---

<sup>2</sup> C'est l'enjeu des comités départementaux de coordination des politiques de lutte contre les exclusions et des conventions de coordination des interventions des acteurs locaux prévus aux articles 155 et 156 (cf. page 123 paragraphe 6).

## II. Des droits à faire valoir

### A. Droit au travail et à la formation

#### Présentation

*L'ensemble des dispositions de la loi sur le travail et la formation vise à favoriser la réalisation par les personnes démunies de parcours d'insertion professionnelle : développement d'un accompagnement personnalisé et renforcé de longue durée pour les jeunes les moins qualifiés (dispositif TRACE), dispositions pour rendre aux Contrats Emploi Solidarité et Contrats Emploi Consolidés leur vocation initiale d'étapes dans un parcours, possibilité de cumul d'un minimum social avec les revenus d'une activité professionnelle pour favoriser la reprise du travail, mesures pour favoriser la création ou la reprise d'entreprise par les personnes en difficulté, extension du contrat de qualification aux adultes, etc.*

*Le succès de ces dispositions dépendra beaucoup :*

- *de l'attention qui sera portée dans les décrets d'application, dans les circulaires et dans la mise en œuvre, pour qu'elles n'aboutissent pas — comme cela a été souvent le cas par le passé — à l'éviction des personnes les moins qualifiées ;*
- *de l'importance et de la qualité des moyens humains qui seront investis — en particulier par l'ANPE et les Missions locales — dans l'accompagnement des personnes concernées et dans le dialogue avec elles ;*
- *de la mobilisation des entreprises, des syndicats et de leurs confédérations.*

*Il sera particulièrement important de suivre le dispositif TRACE qui vise explicitement les jeunes les moins qualifiés et peut représenter pour eux l'espoir d'un avenir. La manière dont il parviendra ou non à atteindre ces jeunes et à leur offrir une vraie chance d'insertion*

*professionnelle sera une bonne mesure de l'avancée réalisée par la loi d'orientation contre les exclusions*<sup>1</sup>.

## **1. Droit à un accueil, à un bilan de compétences et à une action d'orientation professionnelle (article 4)**

Tout chômeur âgé de 16 à 25 ans ou tout chômeur de longue durée rencontrant des difficultés d'insertion professionnelle a droit à un accueil, un bilan de compétences et une action d'orientation professionnelle afin de bénéficier d'un **nouveau départ** sous forme d'une formation, d'un appui individualisé ou d'un parcours vers l'emploi ou la création ou reprise d'entreprise.

*Les personnes concernées peuvent donc se présenter dans les ANPE ou les Missions locales : elles ont le droit d'y être reçues, prises en compte et soutenues dans la durée pour réaliser leur « nouveau départ ».*

## **2. Mise en place des TRACE, parcours d'insertion professionnelle pour les jeunes (article 5)**

Cet article définit les conditions de mise en œuvre, pour les jeunes en difficulté de 16 à 25 ans, du « nouveau départ » mentionné à l'article précédent : un **accompagnement « renforcé »** leur est proposé pour les aider à réaliser un « TRajet d'ACcès à l'Emploi » (TRACE). Ce dispositif d'accompagnement est mis en place dans le cadre de conventions entre l'État — en concertation avec les Régions — et principalement les **Missions locales, PAIO**<sup>2</sup> et ANPE. *C'est donc auprès de ces dernières que les jeunes peuvent s'adresser pour en bénéficier.*

Le dispositif TRACE a les caractéristiques suivantes :

<sup>1</sup> Les dispositions de la loi d'orientation contre les exclusions dans le domaine du travail et de la formation sont présentées dans les paragraphes suivants pour celles qui sont de l'ordre des droits à exercer, page 96 pour celles relatives aux dispositifs qui doivent se mettre en place et page 126 pour celles qui concernent les lieux d'exercice du partenariat avec les plus démunis.

<sup>2</sup> Permanences d'accueil, d'information et d'orientation qui s'adressent aux jeunes de 16 à 25 ans et visent à leur assurer une qualification professionnelle et à faciliter leur insertion sociale.

- « Les jeunes sans qualification, de niveau V bis et VI <sup>3</sup> [en] bénéficient en **priorité** » (*on peut invoquer cette disposition pour contester d'éventuels processus de sélection à l'entrée sur le niveau scolaire*).
- Il a une durée maximale de **18 mois**, mais le Préfet peut accorder une **dérogation** (*il ne faudra pas hésiter à demander la saisie du Préfet pour tous les jeunes pour lesquels cette durée est manifestement insuffisante*).
- Le parcours du jeune peut comprendre des « mesures concernant la lutte contre l'illettrisme, l'acquisition rapide d'une expérience professionnelle, l'orientation et la qualification » et peut être « assorti si nécessaire de toute autre action, notamment culturelle ou sportive ». *Ce dernier point représente une avancée importante : les activités culturelles et sportives peuvent être pour des jeunes très défavorisés le moyen de reprendre confiance et d'oser s'engager dans une démarche d'insertion professionnelle. Il faudra s'assurer que de telles possibilités leur sont effectivement ouvertes dans le cadre du dispositif TRACE.*
- L'objectif d'assurer la **cohérence** et la **continuité** de ces actions est clairement affiché.
- Les jeunes engagés dans le dispositif TRACE et qui rencontrent des difficultés matérielles, notamment en matière de logement, pendant les périodes durant lesquelles ils ne sont pas rémunérés <sup>4</sup>

<sup>3</sup> Les jeunes de niveau VI sont ceux qui ne sont pas allés au-delà de la scolarité obligatoire et sont sortis de l'école sans aucun diplôme ; les jeunes de niveau V bis sont ceux qui sont allés jusqu'à la fin du premier cycle (3<sup>e</sup>) et ont suivi après une formation d'une durée maximum d'un an, du niveau du certificat de formation professionnelle (certificat délivré principalement par l'Association pour la Formation Professionnelle des Adultes — AFPA — à la suite de nombreuses formations telles que celles d'agent technique des ventes, d'agent de nettoyage, d'agent magasinier, de conducteur routier, etc.) ; à titre de référence, le niveau V correspond au Certificat d'Aptitude Professionnelle (CAP) et au Brevet d'Études Professionnelles (BEP), et le niveau IVa au baccalauréat.

<sup>4</sup> Ces phases où les jeunes engagés dans TRACE sont sans revenu peuvent par exemple survenir lorsque, dans le cadre de leur parcours, ils terminent un stage où ils étaient rémunérés comme stagiaire de la formation professionnelle et sont en recherche d'un emploi pour mettre en pratique et perfectionner la formation qu'ils ont reçue. Elles peuvent aussi survenir en début de parcours, lorsque le jeune a besoin d'une étape préalable — qui peut être l'exercice

« bénéficient de l'accès aux **Fonds départementaux** [i.e. gérés par le Conseil Général] **ou locaux** [i.e. à l'échelle d'une ou plusieurs communes] **d'aide aux jeunes** ». *Si cette disposition ne garantit pas un niveau de ressources aux jeunes, elle semble dire que l'aide de ces fonds ne peut être refusée à un jeune qui en a manifestement besoin et qu'elle doit être suffisamment importante pour lui permettre de faire face à des dépenses telles qu'un loyer.*

- « Les jeunes (...) sont affiliés au régime général de la **Sécurité sociale**, (...) pour les périodes pendant lesquelles ils ne sont pas affiliés à un autre titre à un régime de sécurité sociale. » *Il faudra veiller à ce que les changements de statut du jeune au cours de son parcours ne provoquent pas de rupture dans ses droits à la Sécurité sociale.*

### 3. Amélioration du Contrat Emploi Solidarité (CES) pour renforcer son rôle d'étape dans un parcours d'insertion professionnelle (article 7-II, IV et V)

Les CES sont des contrats au plus à mi-temps, financés au maximum à 85 % par l'État, d'une durée de 3 mois à 2 ans<sup>5</sup>, rémunérés au SMIC horaire et destinés à favoriser l'insertion professionnelle des personnes les plus éloignées de l'emploi. Ils peuvent être renouvelés deux fois mais leur durée cumulée ne doit pas dépasser 2 ans. Les employeurs qui ont le droit d'embaucher des personnes en CES sont principalement les collectivités territoriales, les associations et les établissements de service public (hôpitaux, caisses d'allocations familiales, etc.).

Les CES ont peu à peu dérivé de leur vocation initiale, d'une part en bénéficiant à des publics de plus en plus qualifiés (couramment des

---

d'une activité culturelle ou sportive — avant de pouvoir se maintenir dans un stage ou un emploi.

<sup>5</sup> Un décret devrait préciser qu'en principe, la durée maximale est d'un an, mais qu'elle peut être portée à 2 ans sur décision du Préfet pour les personnes qui rencontrent le plus de difficultés à trouver un emploi. Auparavant, il n'y avait pas besoin de l'accord du Préfet pour établir un CES de 2 ans et la durée maximale pouvait exceptionnellement être portée à 3 ans. Il s'agit probablement, avec les nouvelles dispositions du décret, de se rapprocher de l'objectif initial du CES qui est d'être une étape transitoire dans un parcours d'insertion professionnelle.

bacheliers), et d'autre part en ne jouant pas leur rôle d'étape dans un parcours d'insertion professionnelle, notamment parce que le volet formation qui aurait dû les accompagner a été très peu développé. Ce constat éclaire les dispositions suivantes de l'article 7 :

Les conventions entre l'État et les employeurs de personnes en CES doivent désormais prévoir « des actions destinées à faciliter le retour à l'emploi et notamment des actions d'**orientation professionnelle** ».

*Une personne en CES peut donc réclamer auprès de son employeur le bénéfice de ces actions, à charge pour celui-ci d'impliquer alors les services publics relevant de l'État qui ont cette mission d'orientation professionnelle (ANPE, AFPA...) selon les modalités qui auront été définies dans la convention.*

Par ailleurs, les collectivités territoriales ou autres personnes morales de droit public (par exemple les hôpitaux, les organismes de sécurité sociale...) qui emploient des personnes en CES, n'ont le droit de renouveler leur contrat que si ce renouvellement « s'accompagne d'un **dispositif de formation** visant à faciliter l'insertion professionnelle (...) ». Afin d'éviter que cette disposition ne conduise simplement les employeurs à « faire tourner » les personnes en CES, le non renouvellement d'un contrat leur interdit d'embaucher une autre personne en CES sur le même poste de travail avant un délai de 6 mois.

Enfin, « les bénéficiaires de CES peuvent, à l'issue d'une période de trois mois et pour une durée limitée à un an, être autorisés à exercer une **activité professionnelle complémentaire dans la limite d'un mi-temps** ».

*Cette disposition devrait, comme les deux précédentes, permettre aux personnes de mieux préparer « l'après CES ».*

#### **4. Amélioration du Contrat Emploi Consolidé (CEC) pour renforcer son rôle d'étape dans un parcours d'insertion professionnelle (article 8-1<sup>o</sup>)**

Les CEC sont des contrats de travail financés au maximum à 80 % par l'État <sup>6</sup>. Lorsqu'ils sont à durée déterminée (car ils peuvent être aussi

<sup>6</sup> Auparavant, la participation de l'État était dégressive au cours du temps : par exemple, pour les bénéficiaires du RMI, elle allait de 80 % la première année à 40 % la cinquième année. Un décret devrait préciser qu'il y a maintenant deux cas de figure : pour les personnes dont les perspectives de retrouver

à durée indéterminée), ils sont d'une durée de **12 mois renouvelable au maximum 5 fois**. La durée hebdomadaire de travail est au minimum de **30 heures**, mais il est dorénavant possible d'y déroger « lorsque la convention [entre l'État qui subventionne et l'employeur] le prévoit en vue de répondre aux difficultés particulières de la personne embauchée ». Les employeurs sont les mêmes que pour les CES <sup>7</sup>.

L'idée initiale des CEC était de permettre de consolider l'insertion professionnelle des personnes en CES, c'est pourquoi ne pouvaient y accéder que les personnes qui étaient passées par un tel contrat. En 1996, la mise en place des emplois ville (qui sont une forme particulière de CEC et sont directement accessibles aux jeunes) avait dérogé une première fois à ce principe. Il est maintenant possible, pour tous les bénéficiaires potentiels de CEC (bénéficiaires du RMI <sup>8</sup>, de l'ASS <sup>9</sup>, de l'API <sup>10</sup>, chômeurs de longue durée ou âgés de plus de 50 ans, jeunes des quartiers en difficulté...), d'**accéder directement au CEC**. Par ailleurs, les conventions entre l'État et les employeurs concernés doivent désormais prévoir « notamment des actions d'**orientation professionnelle** et de **validation d'acquis** <sup>11</sup> en vue de construire et de

---

un emploi à court terme sont les plus faibles, l'aide de l'État serait de 80 % et non dégressive pendant 5 ans ; pour les autres, elle irait de 60 % la première année à 20 % la cinquième année.

<sup>7</sup> Cf. page 53 paragraphe 3.

<sup>8</sup> Revenu Minimum d'Insertion : il est versé par l'État — par l'intermédiaire des Caisses d'Allocations Familiales — et calculé en fonction du nombre d'enfants à charge. C'est une allocation différentielle, c'est-à-dire qu'elle vient compléter les autres revenus pour que le total atteigne un certain montant (à titre indicatif, ce montant est de 2 429 F / mois pour une personne seule, et 3 644 F / mois pour 2 personnes).

<sup>9</sup> Allocation de Solidarité Spécifique : elle est versée par l'État — par l'intermédiaire des ASSEDIC — aux chômeurs en fin de droit.

<sup>10</sup> Allocation de Parent Isolé : elle est versée pendant un an aux parents qui se retrouvent seuls pour élever leurs enfants (quel que soit l'âge des enfants) mais son versement peut être prolongé tant que certains des enfants ont moins de trois ans ; elle est calculée en fonction du nombre d'enfants à charge et est, comme le RMI, différentielle.

<sup>11</sup> La validation d'acquis vise à éviter d'avoir à retourner sur les "bancs de l'école" et à passer des examens, pour faire reconnaître les savoir-faire professionnels acquis par l'expérience dans un domaine donné. Le but est d'obtenir un document qui certifie les compétences acquises, afin de pouvoir s'en servir dans la recherche ultérieure d'un travail ou d'une formation complémentaire. La validation d'acquis est réalisée par des centres de formation.

faciliter la réalisation du projet professionnel [des personnes en CEC] ». Si celui-ci n'aboutit pas à la fin du 24<sup>e</sup> mois, un **bilan de compétences**<sup>12</sup> est réalisé pour le préciser.

*Comme pour les CES, il est important de faire connaître ces nouvelles dispositions, afin que les personnes en CEC sachent qu'elles peuvent réclamer le bénéfice de ces actions auprès de leurs employeurs qui impliqueront alors les services publics concernés (ANPE, AFPA...) selon les modalités fixées par la convention.*

## 5. Cumul du revenu d'une activité professionnelle avec un minimum social (article 9)

La loi généralise ce qui pour l'essentiel existait déjà dans la législation, à savoir qu'il est possible de **cumuler** tout ou partie du RMI, de l'Allocation de Solidarité Spécifique (ASS), de l'Allocation Parent Isolé (API), de l'allocation d'insertion ou de l'allocation veuvage avec les revenus d'une activité professionnelle salariée ou non salariée (ce qui comprend les stages de formation, ainsi que les situations de création ou de reprise d'entreprise). La nouveauté devrait venir surtout des décrets qui préciseront les conditions dans lesquelles se réalisera ce cumul (il devrait probablement être dégressif au fil du temps et s'arrêter au bout d'un an).

---

<sup>12</sup> Le bilan de compétences vise, selon le code du travail, à « permettre à des travailleurs d'analyser leurs compétences professionnelles et personnelles ainsi que leurs aptitudes et leurs motivations afin de définir un projet professionnel et le cas échéant un projet de formation ». C'est une démarche importante qui doit se dérouler en suivant des étapes définies précisément par décret et qui aboutit à un document de synthèse. Elle est beaucoup plus large que la validation d'acquis (cf. note précédente) et n'a pas le même objet : alors que la validation d'acquis vise à la reconnaissance « officielle » d'un savoir-faire professionnel donné, le bilan de compétences vise avant tout à l'orientation professionnelle, l'analyse des aptitudes professionnelles n'étant qu'un moyen pour arriver à ce but. Le bilan ne peut être réalisé par l'employeur lui-même, mais doit l'être par des structures spécialisées au sein d'organismes prestataires qui sont contrôlés par le Préfet de région.

## 6. Droit pour les demandeurs d'emploi d'exercer une activité bénévole (article 10)

L'exercice d'une **activité bénévole** ne peut être un motif de radiation des ASSEDIC (entraînant la perte des revenus de remplacement versés : assurance chômage, allocation d'insertion, ou ASS) dès lors que cette activité ne se substitue pas à un emploi salarié et qu'elle reste compatible avec l'obligation de recherche d'emploi.

## 7. Meilleure définition du secteur de l'insertion par l'activité économique et de son cadre juridique (articles 11, 12 et 13)

Les employeurs de ce secteur — Entreprises d'Insertion (EI), Entreprise de Travail Temporaire d'Insertion (ETTI), Associations Intermédiaires (AI), Régies de Quartier (RQ), etc. — peuvent passer des **conventions** avec l'État qui leur permettent de bénéficier d'aides et/ou d'exonérations de charges sociales. Ces aides et exonérations ne concernent cependant que les embauches de personnes **agrées par l'ANPE**, ce qui permet à cette dernière de s'assurer que le soutien financier de l'État n'est apporté qu'à des personnes en réelle difficulté d'insertion professionnelle. En outre, les **modalités d'accueil et d'accompagnement** des personnes concernées sont fixées par décret.

*Ceci devrait contribuer à mieux garantir que les travailleurs embauchés dans ces structures sont ceux pour qui cette étape est vraiment nécessaire, et qu'ils sont accueillis dans des conditions qui favorisent leur réussite. En outre, le passage obligatoire des personnes par l'ANPE implique cette dernière dès le début ; il lui impose d'améliorer son accueil des plus démunis et sa prise en compte de leurs difficultés, et la met en situation de garant de la cohérence et de la continuité des parcours qu'elle propose. Ceci renforce ce qu'exprime l'article 4, à savoir que les plus démunis sont en droit d'attendre que l'ANPE leur fasse des propositions sérieuses d'insertion professionnelle.*

En outre :

- Pour ce qui concerne les **Entreprises d'Insertion et les Entreprises de Travail Temporaire d'Insertion** (article 12), les contrats de travail sont à durée déterminée, de **2 ans maximum**. S'ils sont d'une durée plus courte, ils peuvent être renouvelés jusqu'à deux

fois, mais dans tous les cas la durée totale de ces contrats ne doit pas dépasser 2 ans.

- Pour ce qui concerne les **Associations Intermédiaires** (article 13) — qui comme les ETTI mettent à disposition contre rémunération des personnes auprès d'employeurs mais pour une durée plus courte — un décret devrait préciser que le placement d'une personne auprès d'un même employeur ne peut excéder **un mois, renouvelable une fois**. Si l'employeur dépasse ce temps, le contrat se transforme automatiquement en contrat à durée indéterminée.
- Les salariés des AI ont droit à la médecine préventive et à la formation professionnelle continue.

## 8. Amélioration des conditions de création ou de reprise d'entreprise pour les titulaires du RMI, de l'ASS ou de l'API (articles 21, 22 et 23)

Lorsqu'une personne titulaire du RMI, de l'ASS ou de l'API **crée ou reprend une entreprise**, elle peut bénéficier pendant une certaine durée (fixée par décret, de l'ordre de quelques mois) de l'**affiliation aux régimes d'assurances sociales** (maladie, maternité, invalidité, etc.) et de **prestations familiales** dont elle bénéficiait auparavant comme demandeur d'emploi.

Par ailleurs, elle peut être **exonérée** pendant une durée également fixée par décret **du paiement des charges sociales** patronales, salariales ou autres qu'elle devrait normalement verser au titre de sa nouvelle activité.

Enfin, elle peut bénéficier d'une **aide financière de l'État** qui peut prendre la forme d'une avance remboursable. Une annonce récente du gouvernement a précisé que pour bénéficier de cette aide, il faudra que le projet de création ou de reprise d'entreprise soit validé par un organisme habilité au niveau départemental qui en garantira le sérieux et la viabilité (par exemple, l'ADIE — Association pour le Droit à l'Initiative Économique). L'aide devrait être au maximum de 40 000 francs et son remboursement pourrait être différé de 18 mois. *(un décret précisera tout cela prochainement).*

Les **affiliations et exonérations** mentionnées aux deux premiers paragraphes ci-dessus peuvent être accordées mais ne sont pas systématiques (il faut en faire la demande à la Direction Départementale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle qui décide ou non de

donner suite). En revanche, si une aide financière de l'État est accordée, les affiliations et exonérations sont **automatiques**.

Par ailleurs, il faut rappeler que depuis une loi de décembre 1996, les bénéficiaires de l'ASS ont droit au **maintien de leur allocation pendant 6 mois** après la date de création ou de reprise d'entreprise.

## 9. Extension du contrat de qualification aux adultes (article 25)

Les adultes de plus de 26 ans peuvent bénéficier du **contrat de qualification** qui n'était accessible jusqu'à présent que pour les jeunes de 16 à 25 ans. Il leur permet de se faire embaucher au sein d'une entreprise pour une durée de 6 mois à deux ans, l'employeur s'engageant à assurer — lui-même ou en faisant appel à des organismes extérieurs — une formation qualifiante. Cette formation doit représenter au moins 25 % de la durée totale du contrat qui est rémunéré au minimum au SMIC.

*Les adultes pas ou peu qualifiés engagés dans un parcours d'insertion professionnelle pourront donc demander à bénéficier de ces contrats auprès de leur référent (qui peut par exemple être un agent de l'ANPE), à condition cependant que de tels contrats soient proposés par les entreprises*<sup>13</sup>.

*Il faudra être attentif au décret à venir qui doit fixer notamment « les conditions auxquelles doivent répondre les demandeurs d'emploi susceptibles d'en bénéficier » : des dérives vers des publics plus qualifiés peuvent se produire dès ce stade, si le décret n'est pas assez précis sur le niveau de qualification maximum des bénéficiaires. Il suffit d'observer ce qui se passe actuellement avec le contrat de qualification jeune — où l'on voit par exemple des entreprises faire des appels publics à candidature de jeunes de niveau BAC + 3 — pour mesurer les risques.*

## 10. Ouverture des emplois jeunes aux titulaires de contrat d'insertion par l'activité dans les départements d'outre-mer (article 27)

Les **contrats d'insertion par l'activité** sont des contrats de travail permettant aux bénéficiaires du RMI vivant dans les **départements**

<sup>13</sup> Voir à ce propos page 98 paragraphe 3.

**d'outre-mer**<sup>14</sup> d'effectuer des tâches d'utilité sociale (ils sont à peu près régis par les mêmes règles que les CES).

La loi ouvre l'**accès aux emplois-jeunes** pour les titulaires de ces contrats qui ont moins de 26 ans. Elle indique aussi que le fait d'avoir travaillé dans le cadre de ces contrats d'insertion par l'activité ne peut pas interdire à une personne qui a entre 26 et 30 ans de bénéficier des emplois jeunes.

*C'est une mise en conformité avec l'esprit de la loi sur les emplois jeunes qui prévoit d'ouvrir ces emplois aux personnes jusqu'à 30 ans, si celles-ci n'ont pas connu jusque-là de période de travail suffisamment durable.*

## **11. Recentrage du Contrat d'accès à l'emploi existant dans les départements d'outre-mer, sur les personnes rencontrant les difficultés les plus graves d'accès à l'emploi**

Les **contrats d'accès à l'emploi (CAE)** visent, dans les **départements d'outre-mer** et à Saint-Pierre-et-Miquelon, à favoriser l'insertion professionnelle des bénéficiaires du RMI et d'autres catégories de personnes rencontrant des difficultés d'accès à l'emploi. Ils reposent sur une aide financière versée par l'État aux employeurs et sur des exonérations de charges.

La loi prévoit que cette aide financière — qui était auparavant forfaitaire — est maintenant réservée aux catégories de bénéficiaires des CAE qui rencontrent les difficultés d'accès à l'emploi les plus graves et que son montant est modulé en fonction de la gravité des difficultés. *Cette disposition, qui devrait améliorer les chances d'accès au CAE des personnes les moins qualifiées, montre clairement que celles-ci font partie du public particulièrement ciblé par ces contrats. Elles sont donc en droit d'insister pour y avoir accès.*

## **B. Droit au logement**

### **Présentation**

*La loi cherche à mieux garantir le droit au logement pour tous tout au long du processus d'accès et de maintien dans le logement. Elle*

<sup>14</sup> Guadeloupe, Martinique, Guyane, et la Réunion.

*prend en compte les difficultés des personnes très démunies pour faire des démarches de recherche, pour se voir attribuer effectivement un logement et pour faire face à leur loyer. Les demandeurs pourront se plaindre d'un délai d'attente trop long. En cas d'impayé de loyer, tout devra être fait pour éviter l'expulsion : aider à la résorption de la dette ou proposer un autre logement. Ainsi, dans l'esprit du législateur, aucune personne ou famille de bonne foi (c'est à dire dans l'impossibilité financière de faire face à son loyer) ne devrait en arriver à être expulsée ! Par contre, les personnes menacées d'expulsion parce qu'elles « n'usent pas paisiblement des locaux loués » ne bénéficieront pas des mêmes délais pour trouver un autre logement.*

*Afin de développer l'offre de logement, différentes dispositions d'ordre fiscal incitatives ou coercitives sont prévues mais elles ne sont pas abordées ici, pas plus que l'élargissement du droit de réquisition.*

*L'importance du volet logement de la loi d'orientation contre les exclusions permet d'en attendre une nette amélioration de la situation de logement des personnes démunies. Il faudra s'assurer qu'un véritable changement se produit pour les personnes qui sont aujourd'hui tellement rejetées par l'environnement que toutes leurs tentatives pour obtenir un logement sont entravées et échouent <sup>15</sup>.*

## Accès au logement

### **1. Élargissement du champ d'intervention du Fonds de Solidarité Logement (FSL), et amélioration et harmonisation de son fonctionnement (articles 36 et 39)**

Le FSL pouvait jusqu'à présent :

- apporter des cautions, prêts, garanties et subventions aux personnes défavorisées qui entrent dans un logement ou qui ont des difficultés à payer leur loyer ;

---

<sup>15</sup> Les dispositions de la loi d'orientation contre les exclusions dans le domaine du logement sont présentées dans les paragraphes suivants pour celles qui sont de l'ordre des droits à exercer, page 99 pour celles relatives aux dispositifs qui doivent se mettre en place et page 126 pour celles qui concernent les lieux d'exercice du partenariat avec les plus démunis.

- financer pour ces personnes un accompagnement social lié au logement.

La loi élargit son champ d'intervention :

- le bénéficiaire des aides et de l'accompagnement social peut être accordé également aux **sous-locataires** ;
- l'**accompagnement social** financé par le FSL peut prendre la forme d'actions individuelles ou **collectives** ;
- les personnes en **recherche de logement** peuvent bénéficier de cet accompagnement.

Elle améliore et harmonise les conditions d'accès au FSL :

- La manière dont on peut **saisir le FSL**, ainsi que les **critères d'attribution** des aides financières du fonds sont définis clairement dans le PDALPD (Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées). Ces critères ne peuvent reposer sur d'autres éléments que le niveau de ressources des personnes et l'importance et la nature de leurs difficultés. Enfin, toute demande d'aide doit être examinée et **les refus doivent être motivés**.
- Par ailleurs, pour réduire les inégalités de gestion du FSL entre départements, des règles sont fixées **au plan national** qui précisent notamment les **délais maximum d'instruction des demandes d'aide et les conditions de recevabilité des dossiers** (*ces différents aspects seront définis par un décret en Conseil d'État*).

*Tout ceci devrait contribuer à une gestion du FSL plus juste, plus transparente et mieux adaptée aux besoins des personnes démunies.*

## **2. Versement immédiat des allocations logement pour les personnes qui entrent dans un logement et qui étaient auparavant en hébergement temporaire (articles 44 et 45)**

Les personnes qui étaient auparavant hébergées par un organisme conventionné par l'État pour accueillir les personnes défavorisées<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Les organismes d'hébergement conventionnés dont il est question sont ceux qui touchent de l'État l'Allocation de Logement Temporaire (ALT). Il s'agit notamment des Centres d'Hébergement et de Réinsertion sociale (CHRS).

ont droit, lorsqu'elles entrent dans un logement, au **versement des aides au logement** (aide personnalisée au logement, ou allocation de logement familiale ou sociale) **à compter du premier jour du mois où elles entrent dans le logement au lieu du premier jour du mois suivant, actuellement.**

*Il faut se souvenir que, jusqu'en janvier 1995, tout le monde avait droit à ce versement à compter du premier jour du mois d'entrée dans le logement. Cet article ne fait donc que se rapprocher de la législation antérieure, sans y revenir complètement puisqu'il est limité à certaines catégories de personnes.*

Il faut par ailleurs rappeler que lorsqu'une demande d'allocation de logement ou d'aide personnalisée au logement est faite en retard par rapport à la date d'entrée dans le logement, un rattrapage du versement de l'allocation est possible qui peut aller jusqu'à trois mois maximum.

### **3. La location d'un logement ne peut être subordonnée à la location d'une place de parking (articles 47 et 48)**

Dans tous les immeubles construits avec des aides de l'État depuis 1977<sup>17</sup>, il est interdit d'imposer à quelqu'un qui voudrait louer un logement de louer également une **place de parking**. Les locataires qui sont actuellement dans cette situation peuvent décider de renoncer à leur place de parking et leur loyer doit alors être baissé de la somme correspondante.

Par ailleurs, les loyers des places de parking, remises... que les locataires louent éventuellement avec leur logement ne peuvent augmenter, en pourcentage, plus que le loyer du logement lui-même.

<sup>17</sup> 1977 est une année charnière pour le logement social car elle correspond à la mise en place de l'Aide Personnalisée au Logement (APL) : les immeubles visés ici sont tous ceux — construits depuis 1977 — dont les locataires bénéficient de l'APL, que les propriétaires soient des organismes HLM, des sociétés d'économie mixte ou des bailleurs privés.

#### 4. Mise en place d'un nouveau dispositif d'attribution des logements sociaux (article 56)

##### a) *amélioration de la transparence des attributions et de l'information du demandeur (Art. L. 441-2, L. 441-2-1, L. 441-2-2 du code de la construction et de l'habitation)*

Lorsqu'une personne fait une demande de logement, que ce soit auprès d'un bailleur social, du service logement de la mairie ou de la préfecture etc., elle doit recevoir sous un délai de 1 mois maximum un **numéro d'enregistrement départemental** de sa demande. Lorsque ce numéro est communiqué au demandeur par un service ou organisme autre qu'un bailleur, il doit être accompagné du **nom du ou des organismes bailleurs** auxquels a été transmise la demande. Si, au bout d'un mois, ces informations n'ont pas été communiquées au demandeur (ce qui signifie qu'aucun organisme bailleur ne l'a inscrit sur ses listes), le Préfet procède à une inscription d'office auprès de tout bailleur « susceptible d'accueillir la demande ».

*Le but de ce système est d'améliorer la transparence des attributions : les demandes étant centralisées à la Préfecture, il est possible à ce niveau de s'assurer qu'à composition familiale et secteurs géographiques demandés identiques, les demandes sont bien traitées dans l'ordre de leur arrivée ; ce système offre également aux services préfectoraux une visibilité sur l'ensemble des demandes qui sont en attente depuis longtemps et leur permet d'assurer l'examen prioritaire de celles qui n'ont pu être satisfaites dans les délais prévus par l'accord collectif départemental*<sup>18</sup>.

Dans le même souci de transparence, un représentant du préfet peut demander à assister à toute réunion d'une commission d'attribution d'un organisme bailleur, et aucune demande de logement ne peut être examinée par une commission si elle n'est pas pourvue d'un numéro d'ordre départemental.

La **durée de validité** des demandes de logement est limitée (*un décret à venir doit le préciser*), mais aucune **radiation** de celles-ci ne peut

<sup>18</sup> Cet accord entre l'État et les bailleurs définit « des délais d'attente manifestement anormaux au regard des circonstances locales » et prévoit l'examen prioritaire des demandes qui dépassent ce délai — cf. page 100 paragraphe 3 pour la description complète du dispositif d'attribution des logements sociaux.

intervenir si les demandeurs n'en ont pas été avisés au moins un mois avant.

Enfin, tout **rejet d'une demande d'attribution** (après passage en commission d'attribution) doit être notifié par écrit au demandeur, dans un document exposant le ou les motifs du rejet.

*Il faut rappeler que le passage en commission d'attribution se fait après que le logement a été proposé au demandeur et que celui-ci l'a accepté (généralement suite à une visite du logement). Le refus d'attribution intervient donc dans une phase où la personne en recherche de logement reprend espoir, et entraîne de ce fait souvent une grande déception. Il paraît d'autant plus légitime qu'on donne à celle-ci les moyens de comprendre les raisons de ce refus.*

*b) Mise en place d'un dispositif de médiation pour remédier aux attentes de logement anormalement longues (Art. L. 441-2-3)*

Les demandeurs de logement peuvent saisir une **commission de médiation** mise en place auprès du Préfet, lorsqu'ils n'ont reçu aucune offre de logement dans le délai d'attente « manifestement anormal au regard des circonstances locales » mentionné au a) ci-avant.

Cette commission est composée au plus de 4 représentants des bailleurs, de 2 représentants des associations de locataires et de deux représentants des associations visant à l'insertion ou au logement des personnes défavorisées (il doit dans tous les cas y avoir autant de représentants des bailleurs que de représentants des associations). Elle émet un avis qu'elle adresse au demandeur de logement, aux organismes bailleurs, aux collectivités locales concernées et, si elle l'estime nécessaire, au Préfet. Lorsque le demandeur est une personne reconnue comme demandeur prioritaire par la loi Besson<sup>19</sup>, elle saisit également le comité responsable du Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées<sup>20</sup>.

*Cette commission ne peut certes rien imposer, mais elle constitue pour les demandeurs de logement un interlocuteur qui peut relayer leur demande avec plus de poids qu'eux-mêmes. Il sera important de la*

<sup>19</sup> C'est-à-dire sans aucun logement, menacée d'expulsion sans relogement ou logée dans un taudis, une habitation insalubre, précaire ou de fortune, ou confrontée à un cumul de difficultés.

<sup>20</sup> Ce comité est institué par l'article 33, cf page 99 paragraphe 1.

*saisir dans toutes les situations où l'attribution rapide d'un logement est indispensable — y compris, quitte à essayer un refus, dans les situations où elle n'est pas censée intervenir, telles que celles où une famille qui vient juste d'être expulsée se retrouve à la rue — afin de la mettre en position d'exercer sa responsabilité. Ceci permettra en outre de mettre en évidence, le cas échéant, les insuffisances du dispositif et de demander à ce qu'il évolue.*

## **5. Gratuité de la demande de logement et de la signature du bail (article 58)**

Lors de la demande de logement ou de la signature du bail, les bailleurs sociaux ne peuvent réclamer le **paiement de frais** à quelque titre que ce soit.

## **6. Modification de la durée du préavis en cas de relogement dans le même parc social (article 59)**

Une personne ou famille qui quitte son logement peut ne donner son **préavis** au bailleur qu'un mois à l'avance, si elle est relogée dans le parc social du même bailleur.

## Prévention des expulsions

## **7. Dispositions pour mieux prévenir la résiliation du bail en cas de dette de loyer (articles 114 et 115)**

En cas de non paiement du loyer ou des charges, le bailleur ne peut demander la résiliation du bail que **2 mois** après avoir envoyé un **commandement de payer** (qui doit désormais obligatoirement mentionner l'**adresse du Fonds de Solidarité Logement (FSL)**). Pendant ces deux mois, le locataire peut s'adresser au tribunal d'instance pour demander au juge d'instance un délai supplémentaire pour régler sa dette. A l'issue des deux mois ou du délai supplémentaire éventuellement accordé par le juge, si le locataire n'a pas réussi à payer sa dette ou à trouver un arrangement avec le bailleur, ce dernier peut entrepren-

dre une démarche en justice pour faire résilier le bail (c'est « **l'assignation du locataire aux fins de constat de la résiliation** »).

La loi prévoit maintenant que l'huissier chargé d'informer officiellement le locataire de cette assignation en justice doit **avertir également le Préfet** par lettre recommandée avec accusé de réception. L'objectif est de permettre au Préfet de saisir au plus tôt les organismes qui gèrent les aides au logement (Section Départementale des Aides Publiques au Logement pour l'APL, CAF pour les allocations de logement), le FSL et les services sociaux pour rechercher une solution qui évite l'expulsion. Pour que l'action de ces différents partenaires ait le temps de porter ses fruits, l'audience devant le juge ne peut intervenir moins de **2 mois** après que le Préfet a été informé par l'huissier de l'assignation en justice. En outre, le **juge** qui est saisi par le bailleur de la demande de résiliation du bail peut désormais, même de sa propre initiative, décider **d'accorder des délais supplémentaires**, allongeant ainsi le délai de 2 mois minimum mentionné ci-dessus.

Au total, il s'écoule donc **4 mois au minimum** entre le commandement de payer et l'audience (2 mois où le locataire peut payer sa dette pour éviter d'être assigné en justice, et deux mois ensuite pour que le Préfet, une fois informé de l'assignation, puisse tenter de résorber la dette par des aides extérieures).

#### Cas particulier des locataires qui bénéficient de l'aide personnalisée au logement :

Dès qu'il constate la dette, le bailleur doit saisir la Section départementale des Aides Publiques au Logement (SDAPL) en vue d'assurer le maintien du versement de l'APL<sup>21</sup>. A partir de ce moment, il ne peut demander la résiliation du bail tant que la SDAPL n'a pas rendu sa

<sup>21</sup> En principe, dès que le locataire ne paye plus son loyer, il n'a plus droit à l'APL, la philosophie de cette allocation étant que l'État aide le locataire à condition que celui-ci assume sa part du loyer ; le résultat paradoxal est qu'alors que ses ressources sont devenues insuffisantes pour payer cette part du loyer qui lui revient, le locataire se retrouve tout à coup à devoir en payer la totalité : c'est ainsi qu'on voit des dettes de loyer au départ minimes s'accroître considérablement et conduire à l'expulsion car elles sont devenues impossibles à rembourser pour les locataires concernés. Pour remédier à cette difficulté, la SDAPL peut déroger au principe général et décider du maintien de l'APL.

décision. Cependant, si au bout de **3 mois**, la SDAPL n'a toujours pris de décision, le bailleur peut entreprendre de faire résilier le bail.

Cas particulier des locataires bénéficiant d'une allocation de logement :

Le principe est exactement le même que pour les bénéficiaires de l'APL, mais c'est cette fois la Caisse d'Allocations Familiales, organisme payeur des allocations de logement, qui doit être saisie.

## **8. Versement direct des allocations de logement au bailleur, notamment en cas de dette de loyer (article 116)**

Les allocations de logement seront désormais versées directement par la Caisse d'Allocations Familiales au bailleur :

- sur demande de celui-ci, lorsque le locataire a une dette de loyer,
- ou lorsque le bailleur est un organisme HLM — ou dans les DOM, une société d'économie mixte qui a bénéficié des aides de l'État — de plus de 10 logements,
- ou lorsque le locataire et le bailleur se sont mis d'accord pour qu'il en soit ainsi.

*Les modalités de versement de l'allocation de logement se rapprochent ainsi de celles de l'APL qui est toujours payée directement au bailleur.*

## **9. Dispositions visant à donner aux occupants de logement en instance d'expulsion le temps et les soutiens pour trouver un logement (articles 117 et 118)**

Si aucune solution n'a été trouvée pour résorber la dette de loyer dans les délais mentionnés plus haut, le juge peut prononcer la résiliation du bail. Il est alors possible de lui demander d'accorder un délai avant d'ordonner l'expulsion (c'est-à-dire avant d'autoriser la délivrance du « commandement d'avoir à libérer les locaux »), pour permettre la recherche d'un logement. Ce délai peut aller de 3 mois minimum à 3 ans maximum et le juge peut l'accorder même si aucune demande ne lui est faite.

La loi d'orientation contre les exclusions précise que, lorsque le juge ordonne l'expulsion ou lorsqu'il est saisi d'une demande de délai (à laquelle il donne suite ou non), il peut, même de sa propre initiative,

décider **d'informer le Préfet** : l'objectif est de permettre à ce dernier de prendre en compte la demande de **relogement** du locataire dans le cadre du Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD).

Il faut par ailleurs rappeler qu'une fois que l'expulsion est ordonnée, il est encore possible de faire appel, sous 15 jours si le juge saisi par le bailleur est le juge des référés (dans ce cas, l'expulsion a été prononcée par ordonnance), ou sous 1 mois si c'est le juge d'instance (l'expulsion a alors été prononcée suite à un jugement). Si l'appel échoue et que le « commandement d'avoir à libérer les locaux » est envoyé au locataire, ce dernier dispose encore de deux mois avant de quitter son logement.

En outre, à tout moment de la procédure — même une fois que le « commandement d'avoir à libérer les locaux » a été envoyé — la législation prévoit déjà que le locataire peut s'adresser au juge d'instance ou au juge des référés pour demander des délais qui peuvent lui être accordés « chaque fois que le relogement (...) ne pourra avoir lieu dans des conditions normales »<sup>22</sup>. L'article 118 permet de plus au locataire de faire sa demande **sans passer par un huissier ou un avocat**, ce qui lui évite des coûts supplémentaires.

Les occupants de logements sans titre qui ne sont pas entrés dans leur habitation par « voie de fait » et qui font l'objet d'une procédure d'expulsion<sup>23</sup>, bénéficient des mêmes droits et des mêmes recours — présentés ci-dessus — que les locataires dont le bail est résilié pour dette de loyer. La seule différence est qu'ils ont affaire, non au tribunal d'instance, mais au tribunal de grande instance (leur situation étant considérée comme portant plus fondamentalement atteinte à la légalité).

<sup>22</sup> Ces termes qui figurent à l'article L. 613-1 du Code de la construction et de l'habitation expriment bien l'esprit de la législation qui est que l'expulsion des locataires « de bonne foi » doit s'accompagner d'un relogement dans des conditions normales. Mais la loi ne garantit pas encore ce relogement puisqu'accorder des délais n'est qu'une faculté du juge qui peut décider ou non de l'utiliser (voir aussi sur cette question le paragraphe 10 suivant à propos de l'article 119).

<sup>23</sup> Il ne s'agit pas des personnes qui sont entrées dans un logement contre la volonté du propriétaire mais, par exemple, de celles dont la présence à titre gratuit était acceptée par l'ancien propriétaire et qui sont maintenant expulsées parce que leur logement a changé de propriétaire.

## 10. L'obligation de proposer un hébergement aux personnes expulsées a été annulée par le Conseil constitutionnel (article 119 supprimé)

Cette disposition prévoyait que le Préfet ne pouvait accorder le concours de la force publique pour exécuter l'expulsion, tant qu'une proposition d'hébergement <sup>24</sup> n'avait pas été faite à la personne ou famille expulsée. Ainsi, le représentant du pouvoir exécutif (le Préfet) empêchait l'exécution d'une décision prise par le pouvoir judiciaire (le juge qui avait prononcé l'expulsion). C'est pourquoi, en vertu du principe de séparation des pouvoirs, cette disposition a été annulée par le Conseil constitutionnel.

*Il n'en demeure pas moins qu'il est inacceptable qu'on laisse des personnes ou familles à la rue à l'issue de leur expulsion. Aussi, cette disposition devra être reprise sous une forme qui soit jugée conforme à la constitution, par exemple en remplaçant entre les mains du juge la possibilité de suspendre l'expulsion tant qu'aucune offre d'hébergement n'a été faite. La prochaine loi sur l'habitat annoncée par le Secrétaire d'État au Logement Louis Besson pourrait en être l'occasion.*

*Dans l'intervalle, il faudra être très attentif aux personnes et familles qui passent au travers des « mailles » du nouveau dispositif de prévention des expulsions. L'objectif affiché de celui-ci est en effet de rendre impossible l'expulsion sans relogement des locataires de « bonne foi », c'est-à-dire ceux qui n'ont pas les moyens de payer leur loyer : si cet objectif n'est pas atteint, il est important de pouvoir le dire et l'expliquer.*

## 11. Protection des locataires endettés contre les comportements abusifs de certains huissiers (article 120)

Jusqu'à présent, si un locataire qui recevait de son propriétaire un **commandement de payer** laissait passer 8 jours sans y répondre, l'**huissier** mandaté par le propriétaire pouvait pénétrer dans le logement et faire procéder à l'ouverture des portes et des meubles. Cela permettait

<sup>24</sup> Le Sénat avait même précisé que cette proposition d'hébergement devait respecter l'unité familiale, mais cette avancée avait été atténuée par l'Assemblée nationale en 2<sup>e</sup> lecture.

à certains huissiers d'intimider les locataires connaissant mal leurs droits : certaines personnes en sont même arrivées à prendre peur et à quitter leur logement, alors qu'elles disposaient encore de recours pour essayer de s'y maintenir.

Désormais, les huissiers n'ont plus le droit d'agir ainsi lorsque le commandement de payer correspond à une dette de loyer ou de charges<sup>25</sup>. Le fait que le locataire soit présent ou absent de son logement ne change rien à cette interdiction.

Par contre, une fois que le « **commandement d'avoir à libérer les locaux** » a été envoyé au locataire, l'huissier peut pénétrer dans le logement pour « constater que la personne expulsée et les occupants de son chef ont volontairement libéré les locaux ». Il ne peut cependant le faire qu'en présence du maire de la commune, d'un conseiller municipal, d'un fonctionnaire délégué par le maire, d'une autorité de police ou de gendarmerie, ou, à défaut, de deux témoins majeurs qui ne sont ni au service du propriétaire ni au service de l'huissier. Cette obligation pour l'huissier d'être accompagné devrait limiter les pratiques abusives qui consistent à pénétrer dans le logement en prétendant vouloir constater que les locataires sont partis, alors que ceux-ci y demeurent encore.

## Amélioration des conditions de vie et d'habitat

### 12. Mesures d'urgence contre le saturnisme (article 123)

Lorsqu'un médecin dépiste un cas de **saturnisme** chez un mineur, il en informe ses parents et, d'une manière confidentielle et qui protège l'anonymat, le médecin des services de l'État (attaché à la DDASS) et le médecin responsable du service départemental de la Protection Maternelle et Infantile. Le Préfet, qui est prévenu de la situation par le médecin des services de l'État, fait alors procéder immédiatement

<sup>25</sup> Ils peuvent par contre continuer à le faire lorsque la dette est d'une autre nature, le sens de leur démarche étant d'évaluer les biens qui pourraient être saisis pour rembourser la dette.

à un diagnostic de l'immeuble ou de la partie d'immeuble que fréquente le mineur. Il agit de même si d'autres raisons que l'état de santé d'un mineur amènent à soupçonner des risques d'intoxication au plomb pour les habitants d'un immeuble.

Si le diagnostic est positif, le médecin des services de l'État invite les familles de l'immeuble à faire examiner leurs enfants mineurs par un médecin, et le Préfet notifie au propriétaire<sup>26</sup> de l'immeuble son intention de faire exécuter les travaux pour faire disparaître le risque d'intoxication au plomb. Le propriétaire a alors 10 jours pour :

- soit contester les travaux qui sont envisagés : c'est alors le président du tribunal de grande instance ou son délégué qui tranche en référé (c'est-à-dire seul et rapidement) ;
- soit faire savoir qu'il va entreprendre les travaux dans un délai d'un mois à compter de la notification : un mois après cette dernière, le Préfet fait alors vérifier que le risque d'intoxication par le plomb a disparu.

Si le propriétaire n'a fait ni l'un ni l'autre au bout de 10 jours, ou si la vérification des travaux qu'il a fait réaliser montre que le risque d'intoxication demeure, le Préfet fait faire les travaux nécessaires en les facturant au propriétaire.

En outre, si la réalisation des travaux engagés par le propriétaire ou le Préfet nécessite la libération temporaire des locaux, le Préfet doit prendre les dispositions nécessaires pour assurer l'hébergement provisoire des occupants.

### **13. Lutte contre les « marchands de sommeil » qui profitent de la vulnérabilité des personnes démunies (article 124)**

Il s'agit de renforcer la lutte contre les « marchands de sommeil ». Sont visés en particulier certains propriétaires d'hôtels meublés qui louent au prix fort des chambres insalubres à des personnes démunies pour qui c'est le seul moyen de ne pas être à la rue.

<sup>26</sup> Il peut s'agir d'un propriétaire individuel ou d'un syndicat de copropriétaires.

Si un propriétaire soumet une personne « à des conditions de travail <sup>27</sup> ou d'hébergement incompatibles avec le respect de la dignité humaine », la législation prévoit déjà que des poursuites en justice peuvent être engagées contre lui. La loi contre les exclusions ajoute que, pendant ces poursuites, l'exploitation de l'établissement d'hébergement peut être retirée au propriétaire s'il s'avère qu'il y a risque d'atteinte à la dignité humaine ou à la santé publique. Dans ce cas, un administrateur provisoire — qui peut être un organisme intervenant dans le domaine de l'insertion par le logement — est nommé pour assurer l'exploitation de l'établissement pendant toute la durée de la procédure.

En outre, les poursuites peuvent désormais aboutir, non seulement à des amendes et peines de prison, mais aussi à la **confiscation par l'État** du fonds de commerce (par exemple un hôtel) <sup>28</sup>. L'Etat dispose alors d'un an pour mettre en vente le bien confisqué.

*Cette disposition importante peut permettre de mieux protéger les personnes très démunies contre les abus dont elles sont victimes, mais beaucoup d'entre elles risquent de ne pas oser porter plainte, si elles ne se sentent pas protégées contre le risque d'un « retour de bâton » et d'une rupture de leur fragile équilibre de survie.*

*En outre, elle ne doit pas faire oublier que si les « marchands de sommeil » existent, c'est parce qu'ils ont une clientèle qui ne trouve pas à se loger autre part. La meilleure manière de lutter contre eux est de faire en sorte que les personnes hébergées trouvent à se loger pour moins cher et dans de meilleures conditions. A cet égard, l'efficacité du dispositif d'attribution de logements sociaux <sup>29</sup> et le développement de l'accompagnement dans la recherche d'un logement <sup>30</sup> seront déterminants.*

<sup>27</sup> La mention des conditions de travail est importante car certaines personnes hébergées sont prises à leur service par des propriétaires qui en abusent, sachant que ces personnes n'ont d'autres choix pour préserver leur hébergement que de se plier à leurs exigences.

<sup>28</sup> Même si la responsabilité du gérant ou du propriétaire ne peut être prouvée — et que donc celui-ci ne peut pas être poursuivi en justice — l'établissement d'hébergement peut quand même être confisqué si son exploitation se fait dans des conditions qui portent atteinte à la dignité humaine ou à la santé publique.

<sup>29</sup> Cf. page 64 paragraphe 4 et page 100 paragraphe 3.

<sup>30</sup> Cf. page 61 paragraphe 1.

#### 14. Renforcement des droits des sous-locataires (article 125)

La législation prévoit que les organismes HLM et les autres bailleurs qui louent des logements conventionnés pour l'Aide Personnalisée au Logement (APL), peuvent louer leurs logements à certaines catégories d'organismes afin que ceux-ci les sous-louent. Ces organismes sont :

- les centres communaux d'action sociale (CCAS),
- les associations et organismes ayant pour objet de sous-louer des logements à titre temporaire à des personnes en difficulté et d'exercer les actions nécessaires à leur réinsertion,
- les associations ayant pour objet de loger à titre temporaire des jeunes,
- les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (qui sous-louent principalement aux étudiants).

Jusqu'à présent, les sous-locataires bénéficiaient de l'APL, de l'Allocation de Logement à caractère Social (ALS) ou de l'Allocation de Logement à caractère Familial comme des locataires ordinaires<sup>31</sup>. Par contre, leurs relations avec les bailleurs qui leur sous-louaient le logement étaient beaucoup moins bien définies juridiquement que pour les locataires, ce qui pouvait les laisser sans défense dans certaines situations (notamment lorsque le bailleur décidait de les expulser).

Désormais, leur rapport avec le bailleur sont régis par les mêmes règles que s'ils étaient directement locataires du logement, ce qui signifie notamment qu'il doit exister un contrat écrit de location qui précise le montant du loyer, la durée de location, etc. La seule différence (qui existait déjà auparavant dans la législation) est que les sous-locataires peuvent être expulsés à partir du moment où ils ont refusé une offre de relogement définitif « correspondant à leurs besoins et à leurs possibilités ». *Cette disposition légale est dangereuse pour les familles très démunies, quand on sait la difficulté d'apprécier réellement leurs « besoins » et leurs « possibilités » et de connaître le motif exact — souvent fondé — de leur refus d'une offre de relogement. Elles risquent de se trouver sanctionnées pour n'avoir pas accepté un relogement qui n'était en fait pas adapté à leur situation.*

<sup>31</sup> En fait, très peu de sous-locataires bénéficient de l'ALS puisque seulement 2 % des logements HLM ne sont pas conventionnés pour l'APL et que l'ALS n'intervient que lorsque le droit à l'APL fait défaut.

Par ailleurs, dans la cas où la sous-location se passe en logement HLM, toutes les règles relatives au montant du loyer et des charges qui existent pour les locataires, sont applicables aux sous-locataires <sup>32</sup>.

## 15. Protection des occupants de certains meublés (article 126)

Sont visés particulièrement par cet article les hôtels meublés du secteur privé qui louent des chambres aux personnes démunies. Ne sont, par contre, pas concernés les logements-foyers <sup>33</sup> ou les logements meublés conventionnés par l'État. Il est désormais prévu que tout locataire de ces meublés a droit à l'établissement d'un contrat écrit pour une durée d'un an, dès lors que le logement qu'il loue constitue sa résidence principale. Au bout d'un an, le bail est automatiquement reconduit, sauf si :

- le bailleur souhaite modifier les conditions du contrat : il doit alors prévenir le locataire trois mois avant l'expiration du contrat. Si ce dernier accepte les nouvelles conditions, le contrat est renouvelé automatiquement pour un an ;
- le bailleur veut résilier le contrat : il doit là encore prévenir le locataire trois mois avant l'expiration du contrat, en motivant son refus de renouvellement du bail (ce qui permet au locataire le cas échéant de contester cette décision, probablement auprès du tribunal d'instance).

Par ailleurs, si le bailleur prévoit de cesser son activité sous moins d'un an au moment où le contrat est signé, ce dernier peut être établi pour une durée inférieure à un an. Mais si après cela le bailleur poursuit

<sup>32</sup> A propos de la sous-location, il faut également rappeler que les sous-locataires bénéficient désormais du FSL (cf. page 61 paragraphe 1).

<sup>33</sup> La notion de « logement-foyer » recouvre notamment les foyers de jeunes travailleurs, de travailleurs migrants, de personnes âgées ou handicapées, ainsi que les « résidences sociales » qui visent à accueillir pour une durée limitée dans le temps les personnes ou familles qui ont des difficultés pour accéder à un logement décent et indépendant ou pour s'y maintenir. Contrairement aux CHR, les résidences sociales ont, comme les autres logements-foyers, vocation à loger les personnes et à proposer des services — blanchisserie, services de soins, service sociaux-éducatifs, etc. — mais elles n'ont pas vocation à développer à proprement parler des actions de « réinsertion ».

finalement son activité, la durée du contrat est automatiquement portée à un an.

Enfin, si le bailleur décide de cesser son activité alors que des contrats de location sont en cours, il doit en informer les titulaires au moins trois mois avant : la cessation d'activité ne peut alors avoir lieu — sauf cas de force majeure — que lorsque tous ces contrats sont arrivés à expiration<sup>34</sup> ou lorsque tous les locataires sont relogés<sup>35</sup>.

## C. Droit à la protection de la santé

### Présentation

*La loi d'orientation contre les exclusions n'aborde pas la question de la couverture maladie universelle (couverture de base et couverture complémentaire) qui va faire l'objet d'un texte spécifique déposé au Parlement très prochainement.*

*Par contre, elle prend acte de la nécessité pour les différents acteurs de santé de tenir davantage compte des difficultés d'accès à la prévention et aux soins des personnes démunies. En témoignent notamment les dispositions suivantes :*

- *des « programmes régionaux pour l'accès à la prévention et aux soins des personnes les plus démunies » sont mis en place ; ils devraient aboutir, non pas au développement de filières spécifiques « pour les pauvres » mais à ce que le système de prévention et de soins de droit commun prenne mieux en compte les besoins et les attentes des personnes défavorisées ;*
- *des Permanences d'Accès aux Soins de Santé (PASS) sont créées dans les établissements qui assurent le service public hospitalier, afin de permettre aux personnes en difficulté de rétablir leurs droits et d'accéder aux filières de soins ordinaires ; il est par*

<sup>34</sup> Cette exigence ne s'impose sans doute pas si le nouveau propriétaire ou le nouveau gérant poursuivent l'activité de l'ancien bailleur, car il est prévu que dans ce cas les contrats sont automatiquement reconduits.

<sup>35</sup> Si la cessation d'activité est due à une opération d'urbanisme ou d'aménagement, le relogement se fait aux frais de la personne morale ou physique qui réalise cette opération.

ailleurs inscrit que l'hôpital doit s'assurer que les patients sortants pourront poursuivre leur traitement ;

- en matière de prévention, la mission des centres de Protection Maternelle et Infantile (PMI) à l'égard des femmes enceintes et mères de famille, et particulièrement des plus démunies, est rappelée.

*Pour que l'état de santé des personnes démunies et de leur famille s'améliore durablement, il faudra qu'elles puissent acquérir une meilleure maîtrise de leur propre santé et de celle de leurs enfants — ce qui suppose davantage d'actions de promotion de la santé — et qu'elles trouvent en face d'elles des professionnels de santé formés pour mieux appréhender leur situation et leurs attentes. Il sera important de s'assurer que les dispositions de la loi d'orientation contre les exclusions soient mises en œuvre de manière à y contribuer<sup>36</sup>.*

## 1. Développement des structures accompagnant les personnes souffrant de dépendance alcoolique (article 72)

Cet article donne le statut **d'institution médico-sociale** aux centres assurant, en cure ambulatoire (i.e. en « externat ») des soins et des actions d'accompagnement social et de réinsertion à l'égard des personnes atteintes de **dépendance alcoolique**. Il précise que ces actions sont menées, non seulement en faveur des personnes elles-mêmes, mais aussi « en faveur de leur famille ».

*Cette reconnaissance officielle des centres de cure ambulatoire devrait favoriser leur développement, en entraînant leur prise en compte dans les schémas départementaux qui précisent les perspectives de développement des institutions sociales et médico-sociales, et en leur permettant d'être financés dans le cadre de conventions passées avec l'État.*

*Les personnes qui souffrent de dépendance alcoolique et leur famille devraient donc trouver à terme davantage de soutien de proximité (la liste de ces centres de cure ambulatoire pourra probablement être*

<sup>36</sup> Les dispositions de la loi d'orientation contre les exclusions dans le domaine de la santé sont présentées dans les paragraphes suivants pour celles qui sont de l'ordre des droits à exercer, page 106 pour celles relatives aux dispositifs qui doivent se mettre en place et page 127 pour celles qui concernent les lieux d'exercice du partenariat avec les plus démunis.

*obtenue auprès des Directions Départementales de l'Action Sanitaire et Sociale).*

**2. Les établissements publics ou privés de santé (hôpitaux, cliniques...) doivent s'assurer qu'à l'issue de leur séjour les patients pourront poursuivre leur traitement (article 73)**

Cet article rappelle tout d'abord que la lutte contre l'exclusion fait partie des missions du service public hospitalier. Il précise l'une des conséquences de cette mission : les hôpitaux et cliniques doivent s'assurer que tous les patients, qui quittent l'établissement après y avoir été admis ou y avoir séjourné, disposent des **conditions d'existence nécessaires à la poursuite de leur traitement.**

*Cela suppose que ces établissements se donnent les moyens — le cas échéant en partenariat avec d'autres acteurs sociaux — d'assurer un suivi durable des personnes après leur sortie, ce qui va au-delà du simple fait de donner au patient sortant l'adresse d'un centre d'hébergement ou d'un service social où il est attendu.*

**3. Accompagnement apporté par la Protection Maternelle et Infantile (PMI), aux femmes enceintes et mères de familles, particulièrement les plus démunies (article 74)**

Cette mission est donnée par l'article 74 aux PMI.

*Les femmes enceintes et mères de milieu défavorisé sont donc en droit d'attendre de la PMI un soutien suffisamment intense et durable, contrairement à certaines évolutions actuelles qui, pour des raisons budgétaires, voient les PMI réduire leurs actes remboursés aux seules consultations obligatoires.*

## **D. Droit à des moyens convenables d'existence**

### **Présentation**

*Les dispositions de la loi d'orientation contre les exclusions visent à éviter que l'endettement des personnes, d'une part ne leur laisse*

*pratiquement aucune ressource pour vivre, d'autre part ne les poursuive toute leur vie alors que manifestement il ne leur sera jamais possible de tout rembourser. Elles tendent à limiter les discriminations dont pourraient faire preuve certaines banques à l'égard des clients pauvres en instituant le principe du droit à un compte bancaire. Elle visent enfin à assurer le maintien du pouvoir d'achat des bénéficiaires de minima sociaux par une indexation de ces derniers sur les prix.*

*Si ces dispositions sont positives, elles ne permettent cependant pas de rendre effectif le droit à des moyens convenables d'existence inscrit dans la Constitution, ce qui demanderait une augmentation conséquente des minima sociaux. La crainte parfois exprimée qu'une telle augmentation n'incite pas à la reprise du travail est moins fondée qu'auparavant du fait des possibilités de cumul des minima sociaux et des revenus du travail prévues à l'article 9<sup>37</sup>. En outre, le fait d'avoir des revenus trop faibles est un frein à la reprise d'un travail, dans la mesure où la nécessité d'assurer la survie quotidienne ne favorise pas l'élaboration et la mise en œuvre d'un projet d'insertion professionnelle à plus long terme<sup>38</sup>.*

## Protection contre le surendettement

### **1. Il est illégal de proposer contre argent ses services à une personne surendettée (article 85)**

Est nulle de plein droit toute convention passée entre une personne endettée et un intermédiaire qui propose à celle-ci, moyennant rémunération, de l'aider dans la procédure de surendettement. L'intermédiaire n'est donc en droit de réclamer aucun argent à la personne endettée.

<sup>37</sup> Cf. page 56 paragraphe 5.

<sup>38</sup> Les dispositions de la loi d'orientation contre les exclusions dans le domaine des moyens d'existence sont présentées dans les paragraphes suivants pour celles qui sont de l'ordre des droits à exercer et page 108 pour celles relatives aux dispositifs qui doivent se mettre en place.

## 2. Les plans de redressement et les saisies sur salaire doivent laisser aux ménages des revenus suffisants pour faire face aux dépenses courantes (articles 87, 88 et 103)

Pour le calcul de ce « reste à vivre » que le plan de redressement élaboré par la commission de surendettement doit obligatoirement laisser aux familles endettées, les règles qui existent déjà pour les saisies sur salaire sont appliquées. Par exemple :

- on ne peut saisir à une personne qui gagne 4000 francs par mois plus de 420 francs (335 francs s'il y a 1 personne à charge, 270 francs s'il y en a 2) ;
- ne peut saisir à une personne qui gagne 3000 francs par mois plus de 225 francs (195 francs s'il y a 1 personne à charge, 170 francs s'il y en a 2).

En outre, ce revenu qui est laissé aux familles — que ce soit après établissement d'un plan de redressement par la commission de surendettement ou après saisie sur salaire — ne peut en aucun cas être inférieur au RMI pour une personne seule (2 429 francs)<sup>39</sup>.

Enfin, cette règle du maintien d'un « reste à vivre » s'applique aussi, le cas échéant, aux personnes physiques qui se sont portées **caution** de la personne ou famille surendettée et qui à ce titre sont sollicitées pour rembourser ses dettes.

## 3. Renforcement des droits des débiteurs face à la commission de surendettement et aux créanciers (articles 89 et 90)

Une fois que la personne ou famille endettée a déclaré ses dettes devant la commission de surendettement, **les créanciers** disposent de 30 jours pour manifester leur éventuel désaccord et c'est alors eux qui **doivent apporter la preuve de leur créance** (auparavant, c'était parfois au débiteur qu'il incombait, en cas de contestation de la part des créanciers, d'établir la réalité de sa situation d'endettement ce qui ne faisait qu'ajou-

<sup>39</sup> La rédaction de la loi ne précise en effet pas qu'il doit être tenu compte du barème du RMI en fonction du nombre de personnes à charge dans le calcul de ce revenu minimum laissé aux familles. Il semble donc que, même pour une famille nombreuse, seul le montant du RMI individuel soit obligatoirement préservé.

ter à ses difficultés). La commission dresse ensuite un état des créances. A partir de cet état, le débiteur dispose encore de 20 jours pour contester le montant des sommes réclamées par les créanciers et pour demander, si besoin est, à la commission de saisir le juge de l'exécution afin qu'il fasse les **vérifications** nécessaires. Cette demande ne peut lui être refusée.

En outre, le débiteur peut à tout moment **être entendu à sa demande par la commission** de surendettement alors qu'auparavant, il n'était auditionné que quand la commission le jugeait nécessaire.

*Les personnes et familles concernées sont donc davantage considérées comme interlocuteurs ce qui devrait favoriser la recherche d'une solution adaptée à leur situation.*

#### **4. Suspension possible de l'exécution des saisies provoquées par le surendettement (article 91)**

Si le surendettement a entraîné la mise en route par les créanciers d'une procédure de saisie, le débiteur ou certains des membres de la commission de surendettement peuvent demander en urgence la suspension de la procédure auprès du juge qui en est responsable. Cette suspension est acquise de droit jusqu'à ce qu'un plan de redressement ait été fixé. Elle ne peut cependant dépasser un an.

#### **5. La durée du plan de redressement peut aller jusqu'à 8 ans et les taux d'intérêt appliqués ne peuvent être supérieurs au taux légal (article 92)**

Le plan de redressement (qui est élaboré soit suite à une conciliation entre débiteur et créanciers, soit à défaut sur recommandation de la commission de surendettement et validation par le juge de l'exécution) pouvait auparavant avoir une durée maximale de 5 ans. Cette durée peut maintenant être allongée mais elle ne peut dépasser 8 ans ou la moitié de la durée de remboursement restant à courir pour les emprunts en cours (dans le cas où la dette ne provient pas d'emprunts non remboursés, c'est donc la seule limite de **8 ans** qui joue).

En outre, le taux des intérêts versés aux créanciers en raison du rééchelonnement ou du paiement différé de la dette ne peut être supérieur

au taux légal (qui paraît chaque année au journal officiel et que l'on peut demander auprès de la commission de surendettement).

**6. Le paiement des dettes peut être suspendu pendant 3 ans et, si la personne endettée demeure insolvable au bout de cette durée, l'effacement total ou partiel des dettes peut être prononcé (articles 93, 94, 95, 96 et 97)**

Si le débiteur ne dispose d'aucune ressource (au-delà du « reste à vivre » qui doit obligatoirement lui être laissé) pour apurer au moins une partie de sa dette, la commission de surendettement peut recommander que **le paiement de la dette soit suspendu pour une durée de 3 ans maximum**. A l'issue de cette durée, si la personne ou famille concernée demeure insolvable, la commission peut recommander **l'effacement total ou partiel des dettes**. A chaque fois, les recommandations de la commission prennent force exécutoire après vérification de leur régularité par le juge de l'exécution, sauf s'il y a contestation de la part des créanciers ou du débiteur auquel cas c'est le juge qui décide finalement du plan de redressement.

La suspension ou l'effacement des dettes ne peuvent porter ni sur les dettes alimentaires (restaurant scolaire, forfait hospitalier...), ni sur les dettes fiscales qui peuvent faire l'objet de remises totales ou partielles de la part des services fiscaux selon une autre procédure.

Une inscription au **fichier national des incidents de paiement** tenu par la Banque de France est réalisée dès que le débiteur engage la procédure auprès de la commission de surendettement. Toutes les mesures prises par la commission y sont mentionnées au fil du temps (plan de redressement, moratoire, effacement des dettes...). Chaque mesure reste inscrite au fichier pendant toute la durée de son exécution. L'inscription peut en outre être prolongée après la fin de la mesure, mais sans que la durée totale d'inscription excède 8 ans. Dans le cas où la mesure est un effacement des dettes, la durée d'inscription au fichier est fixée exactement à 8 ans.

Seuls les établissements de crédit et les services financiers de la Poste peuvent consulter ce fichier et il leur est interdit de divulguer à quiconque les informations qu'ils y trouvent.

## 7. Les personnes surendettées ont droit à une réduction des frais d'huissiers (article 98)

Les personnes surendettées (c'est-à-dire reconnues par la commission de surendettement comme étant dans l'impossibilité de faire face à l'ensemble de leurs dettes), bénéficient d'une réduction de la tarification des **rémunérations dues aux huissiers de justice**. C'est à elles d'informer l'huissier de leur situation afin qu'il en tienne compte dans le calcul des frais qui lui sont dus.

### Autres dispositions pour le droit à des moyens convenables d'existence

## 8. Insaisissabilité et indexation sur les prix de l'Allocation de Solidarité Spécifique (ASS) et de l'Allocation d'Insertion (AI) (articles 127, 128 et 131)

L'ASS et l'AI (qui est accordée à certaines catégories de personnes comme les sortants de prison, les rapatriés, les titulaires du statut de réfugié... sous conditions de ressources et pour une durée maximale de 1 an) sont **insaisissables**. Même si les bénéficiaires de l'ASS ou de l'AI voient le compte en banque sur lequel est versée leur allocation bloqué (par exemple en raison d'un découvert important), ils doivent pouvoir quand même retirer chaque mois le montant de leur allocation. Par ailleurs, l'ASS et l'AI sont dorénavant **indexées sur les prix**.

## 9. Limitation de la saisie des prestations familiales à 20 % de leur montant (article 129)

Les prestations familiales sont en principe insaisissables. Cependant certaines prestations (principalement l'allocation pour jeune enfant, les allocations familiales, le complément familial et l'allocation de rentrée scolaire) peuvent être saisies pour le paiement de dettes alimentaires (restauration scolaire, forfait hospitalier...) ou pour l'exécution de la contribution aux charges du mariage et aux frais d'entretien des enfants

(par exemple lorsqu'une personne divorcée cesse de verser la pension alimentaire à son ex-conjoint).

Auparavant, dans ces situations, la totalité des prestations familiales concernées pouvait être retenue ; désormais, la saisie est **limitée à 20 % du montant mensuel des prestations**.

### 10. Insaisissabilité des prestations versées par l'assurance-maladie (article 130-I)

Les **prestations d'assurance-maladie** recouvrent les remboursements des frais de médecin, d'hôpital, de pharmacie... mais aussi, par exemple, les indemnités journalières versées aux personnes qui sont en congé maladie. Elles sont désormais **insaisissables** sauf si elles ont été versées de manière indue en raison d'une manœuvre frauduleuse ou d'une fausse déclaration de l'assuré. Ceci signifie en particulier qu'en cas de trop perçu dû à une erreur de la Caisse Primaire d'Assurance Maladie, cette dernière n'a pas le droit de se rembourser en effectuant des prélèvements sur les prestations à venir de l'assuré.

Comme pour l'ASS et l'AI, le blocage du compte en banque ne doit en aucun cas empêcher l'assuré d'en retirer ses prestations d'assurance-maladie.

### 11. Accès favorisé à l'eau, l'électricité, le gaz et les services téléphoniques (article 136)

Cet article élargit aux services téléphoniques le principe du droit à une aide pour accéder ou préserver l'accès à une fourniture d'eau, de gaz ou d'électricité qui avait été établi par la loi sur le RMI. En outre, en ce qui concerne **l'eau et l'énergie**, il ne peut désormais y avoir **coupure** en cas de non paiement des factures, tant que le dispositif d'aide qui doit exister dans chaque département n'est pas intervenu (il s'agit des « conventions pauvreté-précarité » passées notamment entre l'État, EDF, GDF, les distributeurs d'eau, les collectivités territoriales et éventuellement les Centres Communaux d'Action Sociale et les associations de solidarité).

## 12. Droit à un compte bancaire (article 137-7 premiers alinéas)

Toute personne — même si elle est sous le coup d'un interdit bancaire <sup>40</sup> — a le **droit d'ouvrir un compte** lui permettant de déposer et de retirer de l'argent auprès de la banque de son choix, de la Poste ou du Trésor Public <sup>41</sup>. En cas de refus de la part de la banque choisie, la personne peut saisir la Banque de France qui lui désigne alors, pour l'ouverture de son compte une banque, la Poste, ou le Trésor Public. La Banque de France a en effet le pouvoir d'imposer à une banque d'ouvrir un compte, même s'il s'agit d'une banque privée (ce n'est pas nouveau : elle avait déjà ce pouvoir auparavant). Ce qu'ajoute la loi d'orientation contre les exclusions, c'est que les services auxquels donne droit cette ouverture de compte ainsi que les tarifs de ces services, seront fixés par décret : auparavant, lorsqu'il arrivait à la Banque de France d'imposer un client à une banque, cette dernière pouvait soumettre le client concerné à un « tarif de droit au compte » qui rendait notamment l'accès au crédit plus cher que pour les autres clients.

Une fois le compte ouvert, si l'établissement de crédit désigné par la Banque de France décide de le refermer, il doit en informer le titulaire du compte ainsi que la Banque de France par une lettre qui explique les motifs de cette décision. En outre, la fermeture effective du compte ne peut intervenir moins de 45 jours après la décision par la banque de clôturer le compte.

*Ceci limite les risques d'abus de la part de banques qui ne voudraient pas de ces clients imposés par la Banque de France et s'empresseraient de refermer leurs comptes sans motif valable.*

## 13. Dispositions pouvant permettre une réduction des frais bancaires pour les personnes qui ont émis des chèques sans provision (article 137 — dernier alinéa)

Le porteur d'un **chèque sans provision** peut se présenter autant de fois qu'il le veut à la banque pour se le faire payer, et à chaque fois,

<sup>40</sup> C'est-à-dire qu'elle est interdite de chéquier et de carte bancaire.

<sup>41</sup> Cette ouverture d'un compte auprès du Trésor public est peu opérationnelle mais est prévue en dernier recours, pour assurer qu'une personne peut toujours ouvrir un compte, même si elle a eu par le passé des problèmes avec les banques et la Poste qui rendent difficile une nouvelle démarche auprès de celles-ci.

des frais supplémentaires sont facturés par la banque à l'émetteur du chèque. Un chèque sans provision peut ainsi finir par avoir un coût démesuré pour la personne qui l'a émis.

Auparavant, lorsque de l'argent était versé sur le compte de l'émetteur du chèque sans provision, rien n'empêchait la banque d'y prélever le montant des frais dus aux présentations successives du chèque, ce qui pouvait retarder le rassemblement de la somme nécessaire pour payer ce dernier et induire ainsi de nouveaux frais.

Désormais, tant que le chèque n'a pas été payé au porteur, tout argent versé par l'émetteur sur son compte est affecté en priorité à la constitution d'une provision pour payer le chèque. La banque n'a donc plus le droit d'y prélever ses frais tant qu'une somme suffisante pour payer le chèque n'a pas été réunie.

Par ailleurs, 30 jours après la première présentation du chèque, si celui-ci n'a pas été payé dans l'intervalle, le porteur peut demander à la banque un certificat de non-paiement.

*Si cette dernière disposition peut mettre fin aux présentations du chèque par le porteur et donc faire cesser l'accumulation des frais bancaires, elle peut aussi se révéler dangereuse pour l'émetteur du chèque. En effet, dès que le porteur du chèque dispose du certificat de non paiement, il peut faire délivrer par huissier un commandement de payer et, si l'émetteur du chèque ne paye pas dans les quinze jours qui suivent, ses biens peuvent être saisis.*

## E. Droit à une vie familiale

### Présentation

*La loi affirme à l'article premier qu'il existe un droit fondamental dans le domaine de la protection de la famille et de l'enfance mais elle aborde ensuite assez peu en tant que tel cet aspect de la vie des personnes (même si, bien sûr, l'ensemble des droits fondamentaux concourt à la vie familiale). Elle mentionne surtout l'obligation :*

- *de chercher au maximum à maintenir les membres d'une même famille ensemble lorsque celle-ci est menacée d'éclatement,*

- *ou, si l'éclatement s'est produit, de construire avec la famille un projet visant à sa réunion au plus vite.*

*Par ailleurs, certaines dispositions des chapitres sur le droit à la protection de la santé et sur le droit à l'éducation et à la culture peuvent favoriser le développement de la famille et contribuer ainsi à prévenir son éclatement (que provoque en particulier le placement des enfants) : les PMI et les lieux d'accueil de la petite enfance sont en effet invités à orienter plus fortement leur action en direction des familles très défavorisées.*

*En outre, si la loi aborde peu la question de la famille, l'affirmation à l'article premier du droit à la protection de la famille et de l'enfance devrait conduire à l'évaluation des progrès réalisés dans ce domaine, dans le cadre de l'évaluation de la loi prévue à l'article 159<sup>42</sup>.*

## **1. Obligation pour les établissements ou services qui accueillent séparément les membres d'une famille d'agir pour permettre la réunion de celle-ci dans les plus brefs délais (articles 134)**

Les Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (CHRS), lorsqu'ils accueillent des personnes très démunies, « doivent rechercher une solution évitant la **séparation [des membres d'une même famille]** ou, si une telle solution ne peut être trouvée, établir, de concert avec les personnes accueillies, un projet propre à permettre leur réunion dans les plus brefs délais, et assurer le suivi de ce projet jusqu'à ce qu'il aboutisse ».

*Cette disposition donne droit aux parents accueillis en CHRS, sans leur conjoint ou leurs enfants, d'être soutenus jusqu'au bout dans leurs*

<sup>42</sup> A propos de l'évaluation de la loi, cf. page 124, paragraphe 7 et page 128, paragraphe E. Par ailleurs, Les dispositions de la loi d'orientation contre les exclusions dans le domaine de la famille sont présentées dans les paragraphes suivants pour celles qui sont de l'ordre des droits à exercer et page 109 pour celles relatives aux dispositifs qui doivent se mettre en place.

*démarches pour réunir leur famille. La mention des « plus brefs délais » indique en outre que le temps à attendre pour obtenir que la famille soit rassemblée ne saurait se compter en mois, ni même en semaines : l'intensité du soutien apporté à la famille doit être à la mesure de cet objectif de rapidité.*

Par ailleurs, l'obligation d'éviter la séparation des membres d'une même famille ou, lorsque celle-ci est inévitable, d'établir un projet pour la réunir dans les plus brefs délais, s'applique également aux **services de l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE), aux maisons d'enfants à caractère social** (lieux collectifs d'accueil des enfants placés), **aux centres de placements familiaux** (structures qui gèrent les placements d'enfants en familles d'accueil) **et aux établissements maternels** (lieux d'accueil des jeunes mères enceintes ou avec de jeunes enfants).

*Elle vient rappeler à ceux-ci — et en particulier à ceux qui sont impliqués dans le placement des enfants — leur mission première de respect des liens familiaux et de maintien ou de rétablissement de l'unité familiale. Elle doit permettre de les questionner très concrètement sur les projets qu'ils mettent en œuvre avec les familles pour mener à bien cette mission et sur les moyens qu'ils y investissent.*

## **2. Le dispositif de veille sociale chargé de l'hébergement d'urgence doit offrir des solutions pour l'accueil des familles entières (article 157)**

Le dispositif de « veille sociale » mis en place par l'article 157 et chargé d'informer et d'orienter les personnes en difficulté qui sont à la recherche d'un hébergement a mission de « proposer une réponse immédiate en indiquant notamment l'établissement ou le service dans lequel la personne **ou la famille** intéressée peut être accueillie ».

*Cette disposition se situe dans le même esprit que la précédente : il s'agit d'éviter que la situation précaire d'une famille ne conduise à son éclatement. Elle suppose que des établissements et services chargés de l'hébergement d'urgence soient en mesure d'accueillir des familles entières<sup>43</sup>. Elle donne le droit à une famille sans logement (par exemple*

<sup>43</sup> L'une des dispositions de l'article 134 va dans ce sens en imposant aux schémas départementaux des CHRS — auxquels sont maintenant rattachées, en vertu de l'article 157, les structures d'accueil d'urgence — de prévoir les moyens de répondre aux besoins en accueil familial du département (cf. page 109, paragraphe F).

*à la suite d'une expulsion sans relogement) de demander que tout soit fait pour que tous ses membres soient accueillis dans le même centre d'hébergement.*

### **3. Le juge des enfants peut demander que l'enfant soit placé près du lieu d'habitation de ses parents (article 135)**

Aujourd'hui, le lieu de placement des enfants est généralement décidé par les services de l'Aide Sociale à l'Enfance qui ne tiennent pas toujours compte de la difficulté, pour des parents démunis, de faire des trajets longs et coûteux afin de rendre visite à leurs enfants. Même lorsqu'il y a une relative proximité géographique entre le lieu de placement et le lieu d'habitation des parents, l'éloignement peut être important en temps de transport.

Dorénavant, lorsqu'un juge des enfants décidera de retirer la garde d'un de leurs enfants à des parents, il pourra « indiquer que le lieu de **placement de l'enfant** doit être recherché afin de faciliter, autant que possible, l'exercice du droit de visite par le ou les parents ».

*Ce n'est qu'une faculté du juge, mais elle donnera plus de force aux parents pour exprimer à celui-ci leur désir de pouvoir continuer à voir leurs enfants dans de bonnes conditions.*

## **F. Droit à l'éducation et à la culture**

### **Présentation**

*L'obligation pour l'Éducation nationale de prendre particulièrement en compte les enfants de familles défavorisées est réaffirmée avec force dans la loi : les projets d'établissement — qui sont obligatoires — doivent mentionner les moyens mis en œuvre dans ce sens ; un soutien*

*individuel est instauré pour les élèves en difficulté ; la création de comités d'éducation à la santé et à la citoyenneté est encouragée, ceux-ci ayant notamment pour mission de renforcer les liens entre l'école et les parents les plus en difficulté.*

*Le caractère de priorité nationale de la lutte contre l'illettrisme est affirmé, ainsi que la responsabilité de l'éducation nationale à cet égard. Pour favoriser le développement des actions menées en ce sens en direction des adultes, les formations de remise à niveau sur les savoirs de base sont désormais considérées comme faisant partie de la formation continue : elles peuvent donc bénéficier des fonds qui sont affectés à celle-ci.*

*L'accès de tous à la culture ainsi qu'à la pratique sportive, aux vacances et aux loisirs est un objectif affiché par la loi comme permettant « l'exercice effectif de la citoyenneté ». Devront contribuer à cet objectif, avec une priorité en direction des zones défavorisées, l'État, les collectivités territoriales, les organismes de protection sociale, les entreprises, les associations ainsi que l'École elle-même qui devra veiller à ce que le manque d'argent des parents n'empêche pas leurs enfants de participer aux activités périscolaires.*

*Ces différentes dispositions de la loi dans le domaine de l'éducation et de la culture ne sont en général pas directement contraignantes. Aussi, leur mise en place dépendra beaucoup de la mobilisation des acteurs de terrain et de l'attente que ceux-ci percevront de la part des citoyens*<sup>44</sup>.

## **1. Prise en compte dans la formation professionnelle continue des actions de lutte contre l'illettrisme (article 24)**

Les **actions de lutte contre l'illettrisme** sont maintenant considérées comme des actions de formation professionnelle continue.

*Cela veut dire qu'un salarié peut demander auprès de son employeur à bénéficier d'actions de remise à niveau en lecture/écriture, au titre*

---

<sup>44</sup> Peu de dispositions de la loi relatives à l'éducation et à la culture figurent dans les paragraphes suivants, l'essentiel d'entre elles étant constituées de dispositifs qui peuvent ou doivent se mettre en place et non de droits à faire valoir directement : ces dispositions sont présentées dans la partie III du présent document, pages 110 et suivantes.

de la formation continue à laquelle il a droit. Il peut aussi se tourner vers le comité d'entreprise qui, ayant compétence sur les questions de formation, peut faire des propositions en ce sens à l'employeur. Si l'entreprise n'a pas la taille suffisante pour avoir un comité d'entreprise, c'est alors au délégué du personnel, qui joue le même rôle, qu'il est possible de s'adresser<sup>45</sup>.

Cela signifie aussi que les personnes sans emploi — qui ont droit également à la formation continue — devraient pouvoir bénéficier plus facilement d'actions de remise à niveau sur les savoirs de base, puisqu'une part des fonds de la formation continue y sera désormais consacrée. Il leur faudra probablement s'adresser à l'ANPE qui devrait à terme être en mesure de proposer ces formations et d'orienter vers les organismes qui les mettent en œuvre.

## 2. Actions de soutien individualisé pour les élèves en difficulté (article 142-I)

Qu'il soit dans un établissement scolaire situé en ZEP ou pas, un élève en difficulté doit pouvoir bénéficier d'actions de **soutien individualisé** : c'est l'un des objectifs affichés par cet article.

*Les élèves concernés ou leurs parents sont donc en droit de demander un tel soutien auprès de l'établissement scolaire.*

## 3. Retour au système des bourses des collèges (articles 144 et 145)

L'aide à la scolarité, qui avait remplacé les bourses des collèges et était versée par les CAF, est supprimée au profit d'un retour au système des **bourses des collèges**.

Pour les élèves inscrits dans un collège public, c'est l'établissement qui délivre la bourse aux familles, après déduction éventuelle des frais de pension et de demi-pension. Contrairement à ce qui se passait auparavant où il fallait avoir moins de 16 ans pour bénéficier des bourses, il n'y a plus maintenant de limite d'âge.

<sup>45</sup> Sur cet article, voir aussi page 117 paragraphe 11.

## G. Exercice de la citoyenneté

### Présentation

*Les dispositions prévues par la loi visent à permettre aux personnes en difficulté de mieux connaître leurs droits en leur donnant la possibilité de participer aux formations syndicales et d'être informées sur leurs droits lorsqu'elles sont incarcérées. Elles tendent également à favoriser leur participation à la vie sociale par la possibilité qui leur est donnée d'adhérer à un syndicat. Elles favorisent enfin, pour les personnes sans domicile, l'accès à la justice et l'exercice du droit de vote.*

*Elles ne doivent pas faire oublier que l'exercice de la citoyenneté passe avant tout par l'accès à l'éducation et à la culture qui permettent de comprendre la société, de s'y situer et d'y prendre part. Les plus démunis ont besoin qu'on les aide à avoir une conscience positive de leur identité et de leur expérience, et qu'on les leur reconnaisse ; ils ont besoin de pouvoir se former à s'exprimer et à formuler leur pensée. Si l'action dans ces domaines ne relève pas nécessairement de la loi, une impulsion politique devrait en tous cas être donnée pour la rendre prioritaire <sup>46</sup>.*

### 1. Possibilité pour les personnes sans emploi d'adhérer à un syndicat et de suivre les formations organisées par les syndicats (articles 78 et 79)

La **possibilité d'adhérer à un syndicat** existait auparavant pour les personnes qui avaient cessé leur activité professionnelle, à condition qu'elles aient auparavant exercé cette activité pendant au moins un an. Cette condition de durée est maintenant supprimée, ce qui permet à toute personne sans emploi :

- de continuer à adhérer au syndicat dont elle faisait partie lorsqu'elle exerçait son activité,

---

<sup>46</sup> Les dispositions de la loi d'orientation contre les exclusions dans le domaine de l'exercice de la citoyenneté sont présentées dans les paragraphes suivants pour celles qui sont de l'ordre des droits à exercer et page 118 pour celles relatives aux dispositifs qui doivent se mettre en place.

- ou d'adhérer au syndicat de son choix.

La loi prévoit également que les personnes privées d'emploi peuvent participer aux **stages « de formation économique et sociale ou de formation syndicale »**, qui étaient jusqu'à présent légalement destinés aux salariés même si dans la pratique des personnes au chômage en bénéficiaient déjà. Ces stages visent en particulier les travailleurs soucieux de connaître leurs droits ou ayant l'intention d'exercer des responsabilités syndicales. Leur durée maximale est de 12 jours ou 18 jours selon les cas, et les personnes sans emploi qui les suivent peuvent désormais continuer à toucher leur revenu de remplacement (allocations chômage, ASS, RMI...) : elles ne risquent plus de perdre le bénéfice de ce revenu au motif qu'elles ne rempliraient plus les engagements qui y sont associés (par exemple la recherche d'un emploi ou, pour les bénéficiaires du RMI, la réalisation des actions prévues dans leur contrat d'insertion). Il faut en outre rappeler qu'il n'est pas nécessaire d'adhérer à un syndicat pour accéder à ces formations : toute personne peut donc s'adresser à la centrale syndicale de son choix pour en bénéficier.

*Ces formations peuvent être utiles aux personnes sans emploi, et particulièrement aux plus défavorisées d'entre elles qui méconnaissent souvent le monde économique et leurs droits en matière de travail. Il faudra voir en pratique :*

- *comment elles seront informées du fait qu'elles peuvent bénéficier de ces formations : les ANPE ont certainement un rôle à jouer pour les faire connaître et les proposer à tous leurs usagers ;*
- *quels moyens ces formations se donneront pour être accessibles aux personnes très démunies et permettre qu'elles en retirent un bénéfice.*

## 2. Gratuité de la carte d'identité (article 80)

Cet article prévoyait la gratuité de la **carte d'identité** pour les personnes sans domicile fixe dont les revenus ne dépassent pas le RMI, mais depuis le 1<sup>er</sup> septembre 1998, elle est devenue gratuite pour tout le monde !

### **3. Inscription des personnes sans domicile sur les listes électorales (article 81)**

Les personnes concernées doivent, pour pouvoir s'inscrire sur les **listes électorales**, avoir une carte d'identité datant d'au moins 6 mois sur laquelle figure l'adresse de l'organisme d'accueil (association agréée, Centre Communal d'Action Sociale...) auprès duquel elles se sont domiciliées, ou pouvoir présenter une attestation de cet organisme établissant leur lien avec lui depuis au moins 6 mois. Dans ces conditions, elles peuvent s'inscrire sur les listes électorales de la commune où est situé l'organisme d'accueil.

### **4. Accès à l'aide juridictionnelle pour les personnes sans domicile (article 82)**

Les personnes sans domicile peuvent bénéficier de l'**aide juridictionnelle** pour payer le cas échéant des frais d'avocat. Les conditions sont les mêmes que pour l'inscription sur les listes électorales ci-avant : dès lors que ces conditions sont remplies, elles peuvent s'adresser au bureau d'aide juridictionnelle de la commune où est situé l'organisme d'accueil.

### **5. Droit des personnes incarcérées à une information sur leurs droits sociaux (article 83)**

« Les **personnes condamnées à une peine d'emprisonnement** ont droit, pendant l'exécution de leur peine, à une information sur leurs droits sociaux de nature à faciliter leur réinsertion. »

### III. Des dispositifs dont il faut suivre la mise en place

#### A. Dans le domaine de l'accès aux droits

**Les services publics doivent prendre les dispositions pour garantir aux personnes la mise en œuvre des droits dans les délais les plus rapides (articles 1<sup>er</sup>, 67 et 68).**

Les institutions et organismes concernés sont l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics dont les centres communaux et intercommunaux d'action sociale, les organismes de sécurité sociale ainsi que les institutions sociales et médico-sociales. La loi dit qu'ils doivent poursuivre « une politique destinée à connaître, à prévenir et à supprimer toutes les situations pouvant engendrer des exclusions ». Elle ajoute qu'ils doivent prendre « les dispositions nécessaires pour informer chacun de la nature et de l'étendue de ses droits et pour l'aider, éventuellement par un accompagnement personnalisé, à accomplir les démarches administratives ou sociales nécessaires à leur mise en œuvre dans les délais les plus rapides ».

*Aujourd'hui, les services publics mettant en œuvre une telle politique dans ses trois dimensions, sont trop rares. Sont en particulier concernées les Caisses d'Allocations Familiales et de Sécurité Sociale qui jouent un rôle très important dans la vie des personnes et familles très démunies. L'application de cette disposition doit donc nécessairement impliquer des changements dans leur fonctionnement et leur action, selon trois axes :*

- *connaissance des situations (si importante pour que les personnes démunies soient mieux respectées et prises en compte, mais à ne pas confondre avec les démarches actuelles d'informatisation des données sociales menées par certains conseils généraux et qui risquent de conduire à un véritable « fichage des pauvres » : la connaissance dont il s'agit ici ne doit en aucun cas être individualisée, il s'agit au contraire d'une connaissance globale des difficultés et attentes ressenties en commun par un grand nombre de personnes en difficulté),*

- *information de tous* (qui exige d'aller au devant des personnes qui ne se présentent pas d'elles-mêmes),
- *aide à la mise en œuvre rapide des droits* (qui donne aux services publics une sorte d'obligation de résultat).

Il est d'ailleurs prévu aux articles 67 et 68 que les **conventions d'objectif** que l'État passe avec les caisses nationales d'assurance-maladie, d'assurance vieillesse et d'allocations familiales doivent fixer à ces organismes des objectifs en matière de prévention et de lutte contre l'exclusion (objectifs qui feront donc l'objet d'une évaluation de résultats ainsi que le prévoit la législation pour l'ensemble des objectifs de ces conventions).

*Il sera important de chercher à connaître ces conventions afin de pouvoir interpeller localement les caisses sur leur mise en œuvre.*

## **B. Dans le domaine du travail et de la formation**

### **1. Le bilan du dispositif TRACE doit se faire avec les jeunes concernés (article 5-V)**

Il est prévu qu'un bilan des TRACE est effectué chaque année au niveau régional, et que « ce bilan mentionne obligatoirement le point de vue des bénéficiaires des actions et présente une analyse des motifs pour lesquels les demandes d'accès [au dispositif] ont été éventuellement rejetées ».

*C'est une avancée très importante qui devrait permettre que le dispositif TRACE soit de mieux en mieux adapté aux jeunes en grande difficulté. Mais nous savons que pour recueillir le point de vue de ces jeunes, il faut créer des conditions qui leur permettent d'oser s'exprimer et d'être compris. Aussi, il faudra être très attentif à la manière dont est mis en œuvre ce bilan, et se préparer à y contribuer en recueillant au fil du temps ce que diront les jeunes engagés dans ces parcours ou qui n'ont pu y accéder.*

*Les professionnels qui accompagneront les jeunes dans le cadre du dispositif (notamment les personnels des missions locales et PAIO) auront une responsabilité particulière à cet égard : ils devront se donner les moyens pour que les jeunes engagés dans un parcours TRACE*

osent dire ce qu'ils en pensent, par exemple en les regroupant régulièrement pour des temps d'évaluation collective. L'expérience a en effet montré que, dans ces circonstances, les jeunes s'expriment souvent plus librement qu'en entretien individuel, car ils se sentent soutenus par les autres. En outre, ces temps de regroupement créent une dynamique collective qui aide les jeunes à « s'accrocher ».

## 2. Un Conseil Départemental de l'Insertion par l'Activité Économique et des Plans Locaux pour l'Insertion et l'Emploi doivent se mettre en place (article 16)

Il est prévu, dans chaque département, la mise en place d'un **Conseil Départemental de l'Insertion par l'Activité Économique** (CDIAE), présidé par le Préfet. Il est principalement composé de représentants de l'État, des collectivités territoriales, des chefs d'entreprise et des syndicats, ainsi que de personnalités qualifiées issues notamment du monde associatif. C'est lui qui **élabore les conventions** avec les structures d'insertion par l'économique mentionnées à l'article 11 (cf. page 57), mais il a un rôle plus large de **promotion de toute action** pouvant contribuer — en milieu rural comme en milieu urbain — à l'insertion professionnelle. Pour cela, il élabore un **plan pluriannuel** et dispose du « **fonds départemental pour l'insertion** » que l'article 16 institue.

Au plan local, les communes et groupements de communes peuvent établir des **Plans Locaux pluriannuels pour l'Insertion et l'Emploi** (PLIE) auxquels tous les partenaires qui interviennent dans le secteur de l'insertion professionnelle peuvent s'associer. Ces plans visent à « faciliter l'accès à l'emploi des personnes en grande difficulté d'insertion sociale et professionnelle dans le cadre de parcours individualisés permettant d'associer accueil, accompagnement social, orientation, formation, insertion et suivi ».

*Les PLIE peuvent être le support de **parcours pour les adultes** équivalents au TRACE pour les jeunes. Aussi, il est important d'obtenir que, malgré leur caractère facultatif, ils se mettent en place le plus largement possible, en lien étroit avec l'ANPE qui paraît la mieux désignée pour garantir dans la durée la cohérence et la continuité des parcours*<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> C'est d'ailleurs le rôle qui lui est assigné dans le programme gouvernemental de prévention et de lutte contre les exclusions du 4 mars 1998, qui prévoit la mobilisation de l'ANPE et de l'AFPA dans le cadre de leurs nouveaux « contrats de progrès ».

### 3. Les entreprises et les partenaires sociaux sont impliqués dans la mise en œuvre du contrat de qualification adulte (article 25)

*Le contrat de qualification, qui est à présent étendu aux adultes, peut être une chance pour les plus démunis d'entre eux, à condition :*

- *que ceux qui ont à charge de les accompagner dans leur parcours professionnel (en particulier l'ANPE) considèrent que le contrat de qualification leur est destiné et agissent pour mobiliser les entreprises en leur faveur ;*
- *que ces dernières s'engagent à proposer aux personnes les moins qualifiées des contrats de qualification qui leur soient adaptés, en veillant en particulier à ce que la formation délivrée dans le cadre de ces contrats leur soit accessible (les syndicats auront un rôle important à jouer pour soutenir ou même susciter cet engagement des entreprises et pour détecter les personnes faiblement qualifiées qui, à l'intérieur de l'entreprise, pourraient profiter de ces contrats) ;*
- *que le dispositif se pérennise : pour l'instant il est expérimental jusqu'au 31 décembre 2000, les partenaires sociaux étant « invités » à négocier au niveau national les modalités de sa pérennisation avant le 31 décembre 1999.*

*Pour que tous ces acteurs de la mise en œuvre du contrat de qualification adulte se saisissent de cet outil, le développent et le pérennisent en faveur des moins qualifiés, il est important de les mobiliser et d'être vigilant pour éviter que les dérives vers des publics qualifiés qui se sont produites sur le contrat de qualification jeune ne se répètent.*

### 4. Un rapport d'évaluation sur la formation professionnelle est prévu (article 26)

Ce rapport, qui doit être remis avant fin 1999, étudiera le système de rémunération des stagiaires et fera notamment un bilan de l'AFR

(allocation formation reclassement <sup>2</sup>). Il doit également porter **sur les caractéristiques des publics bénéficiaires, les formations proposées et leur dimension qualifiante.**

*Il sera important, en vue de ce rapport, de recueillir et faire valoir l'expérience des plus démunis en matière de formation professionnelle, par exemple auprès des directions départementales et régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP et DRTEFP) qui seront certainement associées à cette évaluation.*

## C. Dans le domaine du logement

### 1. Des dispositions doivent être mises en place pour que le Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) soit mieux adapté aux besoins de celles-ci et plus opérationnel (article 33)

Il est prévu que le PDALPD est élaboré à partir d'une **évaluation qualitative et quantitative des besoins**, et que cette évaluation doit distinguer les personnes qui n'ont que des difficultés financières de celles pour lesquelles viennent s'ajouter des difficultés d'insertion sociale.

*Cela peut permettre une meilleure prise en compte des plus démunis et de leur éventuel besoin d'une offre adaptée de logement. Mais il faudra être attentif à la manière dont sera réalisée cette évaluation, et en particulier aux moyens qu'elle se donnera pour recueillir l'avis des personnes concernées.*

Par ailleurs, le PDALPD prévoit d'être **plus opérationnel** : il désignera désormais les instances locales chargées de l'évaluation des besoins et

<sup>2</sup> Cette allocation est versée par les ASSEDIC aux personnes ayant droit à l'allocation unique dégressive — AUD — et qui s'engagent dans une démarche de qualification professionnelle ; il faut, pour en bénéficier, avoir travaillé 4 mois dans les 8 derniers mois, 6 mois dans les 12 derniers mois, 8 mois dans les 18 derniers mois, 14 mois dans les 2 dernières années ou 27 mois dans les 3 dernières années.

de la mise en œuvre des actions du PDALPD, et un **comité départemental** sera chargé du suivi de sa mise en œuvre.

## 2. Une évaluation de l'accompagnement social lié au logement est prévue (article 36)

Il s'agit de l'accompagnement social financé par le Fonds de Solidarité Logement (FSL). L'article 36 précise qu'il se fait dans le cadre de conventions entre l'État et les organismes qui accompagnent les personnes (associations ou autres), et que ces conventions prévoient les conditions d'**évaluation de l'accompagnement**.

*Le Sénat avait ajouté que cette évaluation devait prendre en compte le point de vue des personnes accompagnées mais l'Assemblée nationale n'a pas conservé cette avancée : nous devons être vigilants pour que, dans les faits, ce point de vue soit quand même pris en considération. Il faudra également s'assurer que l'accompagnement des personnes en recherche d'un logement (qui est une nouvelle mission du FSL<sup>3</sup>) est bien évalué, car la rédaction de cet article ne fait allusion qu'à l'évaluation de l'accompagnement des « locataires ».*

## 3. Un nouveau dispositif d'attribution des logements sociaux est mis en place (article 56)

a) *Des règles d'attribution précises vont être définies (Art. L. 441-1 et L. 441-1-1)*

Au plan national, un **décret en Conseil d'État** (à venir) doit déterminer les conditions dans lesquelles les logements sociaux sont attribués.

D'ores et déjà, on sait que ce décret indiquera qu'il est tenu compte « de la composition, du niveau de ressources et des conditions de logement actuelles du ménage, de l'éloignement des lieux de travail et de la proximité des équipements répondant aux besoins des demandeurs ». Il fixera aussi « des critères généraux de priorité pour l'attribution des logements, notamment au profit des personnes mal logées, défavorisées ou rencontrant des difficultés particulières de logement

<sup>3</sup> Cf. page 61, paragraphe 1.

pour des raisons d'ordre financier ou tenant à leurs conditions d'existence ». En outre, ce décret précisera à quelles règles doit obéir la réservation par le Préfet des logements de son contingent au profit des demandeurs prioritaires<sup>4</sup>.

Au plan départemental, les modalités d'application locale des règles générales prévues dans le décret seront précisées dans un **règlement** établi par le Préfet après avis du Conseil Départemental de l'Habitat. Si un organisme HLM ne respecte pas le règlement et qu'aucune conciliation n'est trouvée avec lui, le Préfet peut nommer pour une durée de 1 an maximum un **délégué spécial** chargé de prononcer les attributions à la place de cet organisme.

*Ce décret en Conseil d'État et ces règlements départementaux devraient permettre que les demandeurs de logement les plus prioritaires soient mieux pris en compte et que les offres de logement qui leur sont faites soient réellement adaptées à leurs besoins et à leurs possibilités. Ceci suppose cependant de connaître ces textes (qui sont publics) afin de pouvoir en appeler au Préfet lorsqu'ils ne sont pas respectés.*

b) *Des engagements en faveur du logement des plus démunis vont être pris par les bailleurs sociaux (Art. L. 441-1-2, L. 441-1-3, L. 441-1-4 et L. 441-1-5 et article 62)*

Au plan national, des **accords** sont passés entre l'État et les fédérations d'organismes gestionnaires de logements sociaux pour la mise en œuvre du droit au logement en faveur des personnes de ressources modestes et des personnes défavorisées.

Au plan départemental, le Préfet conclut tous les trois ans avec les organismes gestionnaires de logements sociaux un **accord collectif**, qui prévoit pour chaque organisme un « engagement annuel quantifié d'attributions de logements aux personnes cumulant des difficultés économiques et sociales ». *Cette désignation des personnes visées est importante : l'intention exprimée par le gouvernement est de cibler un*

<sup>4</sup> Ces logements « réservés » par le Préfet et qui constituent le « contingent préfectoral » représentent aujourd'hui environ 30 % de l'ensemble des logements des organismes de logement social. Le Préfet propose les candidats à l'attribution des logements de son contingent, mais c'est la commission d'attribution de logement de l'organisme qui décide finalement d'accepter ou de rejeter la proposition.

*quota d'attributions sur des personnes dont les difficultés ne se limitent pas à la faiblesse des ressources.*

L'accord collectif organise aussi « les moyens d'**accompagnement** et les dispositions nécessaires à la mise en œuvre des objectifs [quantifiés] ». « Il définit des **délais d'attente** manifestement anormaux au regard des circonstances locales, au-delà desquels les demandes font l'objet d'un examen prioritaire, ainsi que les conditions de cet examen » (ce délai, lorsqu'il est dépassé, permet aux demandeurs d'exercer un recours auprès de la nouvelle instance de médiation mise en place par la loi <sup>5</sup>).

En cas de refus de la part d'un organisme de logement social de signer l'accord sous un délai de 6 mois, le Préfet désigne à l'organisme les personnes prioritaires et fixe le délai sous lequel il doit les loger. Par ailleurs, si un organisme signe l'accord mais ne tient pas ses engagements, le Préfet procède à un nombre d'attributions équivalent au nombre restant à attribuer à des demandeurs prioritaires. Enfin, si un organisme fait obstacle à la réalisation de l'accord, par exemple en ne permettant pas au Préfet d'identifier les logements de son contingent, celui-ci nomme pour un an un délégué spécial qui est chargé de prononcer les attributions à la place de l'organisme <sup>6</sup> en faisant en sorte que les engagements quantitatifs pris par ce dernier soient respectés.

Au plan local, le Préfet, après consultation, délimite des **bassins d'habitat**, territoires cohérents où la situation, « au regard des objectifs de mixité sociale et d'accueil des personnes défavorisées », justifie une intervention en matière de politique du logement.

Les communes situées dans un bassin d'habitat doivent créer une **conférence intercommunale du logement** dans un délai de un an à compter de la promulgation de la loi (29 juillet 1998). Cette conférence rassemble des élus locaux, des représentants de l'État, des HLM, des associations de locataires, des associations agréées « dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées », et éventuellement des organismes qui collectent le 1 % logement (participation des employeurs à l'effort de construction). La conférence est présidée par le représentant des maires des communes du bassin d'habitat et se

<sup>5</sup> Cf. page 65, b).

<sup>6</sup> C'est-à-dire que la sanction est la même que lorsque l'organisme ne respecte pas le règlement départemental : cf. a) ci-avant.

réunit au moins une fois par an. Si elle ne se met pas en place sous un délai de un an, c'est le Préfet qui prend alors l'initiative de la réunir.

A partir des engagements annuels quantifiés d'attributions de logements fixés par l'accord collectif départemental, le Préfet saisit la conférence qui détermine alors localement « les orientations prioritaires d'attribution propres à chaque organisme et les besoins de création d'offres adaptées<sup>7</sup> ». Elle élabore une **charte intercommunale du logement** qui définit la répartition des objectifs quantifiés d'accueil des personnes défavorisées dans le parc de logements sociaux du bassin d'habitat. Seuls les élus locaux ont voix délibérative pour l'élaboration de cette charte. Sa mise en place entraîne la disparition des Protocoles d'Occupation du Patrimoine Social (POPS).

La charte est soumise à l'agrément du Préfet : la conférence dispose de 6 mois, à partir du moment où celui-ci l'a saisie de l'accord collectif départemental, pour élaborer une charte qui obtienne cet agrément. Si, à l'issue de ces 6 mois, aucune charte n'a pu être agréée, c'est le Préfet qui prononce ou fait prononcer par un délégué les attributions.

*La charte intercommunale devrait permettre une répartition plus harmonieuse des « catégories sociales » dans le parc social, en évitant que les familles les plus démunies ne se retrouvent concentrées et enfermées dans certains quartiers comme c'est parfois le cas actuellement. Elle devrait aussi favoriser le développement d'une offre de logement adaptée à ces familles. Il sera important de prendre connaissance de cette charte.*

*c) Un dispositif supplémentaire pour améliorer la mixité sociale va être mis en place en Île-de-France (Art. L. 441-1-6)*

En Île-de-France est créée, en plus du dispositif précédent, une **conférence régionale du logement social**. Elle est présidée par le Préfet de région et rassemble des représentants du Conseil régional, des Préfets de département, des Conseils généraux, des maires, des bailleurs sociaux, des associations dont l'un des objets est l'insertion ou le

<sup>7</sup> Cette prise en compte du besoin d'une offre adaptée est très importante pour les plus démunis, notamment pour les familles de voyageurs sédentarisées : il faudra être attentif à ce que la conférence intercommunale du logement prenne effectivement en compte cet aspect.

logement des personnes défavorisées et les organismes qui collectent le 1 % logement. Elle se réunit au moins une fois par an et élabore **un schéma d'orientation** en vue d'harmoniser les politiques du logement social sur l'ensemble de la région.

*L'un des principaux buts de ce schéma est d'améliorer la mixité sociale en remédiant à la situation actuelle qui voit certaines communes accueillir un grand nombre de familles défavorisées pendant que d'autres ont très peu de logements sociaux.*

*d) Les bailleurs sociaux devront rendre compte des attributions qu'ils prononcent (Art. L. 441-2-5 et Art. L. 441-2-6)*

Les bailleurs doivent informer le Préfet des **attributions de logement** qui sont prononcées **sur son contingent**.

Par ailleurs, une fois par an, ils rendent compte au Préfet, aux maires et aux conférences intercommunales du logement concernés, des **résultats atteints** en matière d'attribution de logement des personnes défavorisées, **au regard des objectifs fixés par l'accord collectif départemental**. Enfin, ils établissent des **informations statistiques** concernant notamment :

- les demandes de logement qui leur ont été adressées ou transmises,
- les logements nouvellement mis en service ou remis en location,
- les logements restés vacants pendant plus de trois mois,
- les attributions prononcées ainsi que celles qui ont été proposées mais refusées par les demandeurs.

Ces informations sont transmises au Préfet et, pour les parties qui les concernent, aux maires et aux conférences intercommunales.

Le Préfet soumet une fois par an au Conseil Départemental de l'Habitat les **principaux résultats** qui ressortent de ces informations. « Ces résultats peuvent être consultés par toute personne en faisant la demande ». *(Un décret en Conseil d'État doit préciser les conditions d'application des dispositions du d) ci-dessus).*

#### **4. Les associations de locataires qui siègent dans les conseils d'administration des organismes HLM doivent être indépendantes (article 61)**

Les **représentants des locataires** dans ces conseils d'administration sont élus sur des listes présentées par des associations œuvrant dans

le domaine du logement. Ces associations doivent être indépendantes de tout parti politique ou organisation philosophique, confessionnelle, ethnique ou raciale et ne pas poursuivre d'objectifs qui seraient en contradiction avec les objectifs du logement social.

*Cette disposition doit permettre d'éviter que ne siègent dans les conseils d'administration des HLM des associations — telles celles apparentées à des organisations extrémistes qui ont déjà vu le jour dans certains lieux — dont l'objectif réel serait d'exclure du logement social certaines catégories de population (par exemple les familles non françaises). Il faudra être attentif à ce qu'elle soit bien appliquée.*

### **5. Les logements en accession à la propriété ne seront plus comptabilisés dans les 20 % de logements sociaux que les communes ont obligation de réaliser (articles 64 et 65)**

Depuis la loi d'orientation sur la ville de 1991, il était prévu que, si les communes de plus de 3 500 habitants situées dans une agglomération de plus de 200 000 habitants ne possèdent pas **20 % de logements sociaux** ou 18 % de bénéficiaires d'aides au logement (APL, Allocation de Logement), elles devaient payer une contribution financière à l'État. Il s'agissait de faire en sorte que l'effort en faveur du développement du logement social soit partagé par toutes les communes.

En 1995, la portée de cette disposition avait été très atténuée par l'élargissement de la notion de logement social aux « logements sociaux en accession à la propriété », ce qui permettait à certaines communes comptant peu de « véritables » logements sociaux d'atteindre la barre des 20 %.

La loi contre les exclusions rétablit la situation d'avant 1995 en supprimant la prise en compte des logements sociaux en accession à la propriété dans le décompte, et ajoute par contre les « logements-foyers dénommés résidences sociales »<sup>8</sup> à ce même décompte. Elle élargit en outre le champ des communes concernées aux communes de plus de 1 500 habitants situées en Île-de-France.

<sup>8</sup> Pour des précisions sur cette notion de logements-foyers, cf. note 33, page 75.

## **6. Chaque département doit mettre en place une charte de prévention des expulsions (article 121)**

Cette **charte** doit être élaborée avec l'ensemble des partenaires concernés dans un délai de deux ans. Elle devrait permettre de favoriser la coordination entre les différents intervenants (juges, Préfet, Section Départementale des Aides Publiques au Logement, Caisse d'Allocations Familiales, Fonds de Solidarité Logement, services sociaux, etc.).

## **D. Dans le domaine de la santé**

### **1. Un programme régional pour l'accès à la prévention et aux soins des personnes les plus démunies doit être établi dans chaque région (article 71)**

L'élaboration et la mise en œuvre de ce programme sont coordonnées par le Préfet de région. « Il est établi à partir d'une analyse préalable, dans chaque département, de la situation en matière d'accès aux soins et à la prévention des personnes démunies. Il comporte des actions coordonnées de prévention et d'éducation à la santé, de soins, de réinsertion et de suivi qui sont mises en œuvre chaque année, dans chaque département, pour améliorer la santé des personnes démunies ». Il précise le rôle des différents acteurs de sa mise en œuvre : services de l'État (notamment les services de santé scolaire), collectivités territoriales (en particulier les conseils généraux par le biais des services de Protection Maternelle et Infantile), organismes de sécurité sociale, agences régionales de l'hospitalisation, mutuelles, associations, professions de santé, et établissements et institutions sanitaires et sociaux.

Le **programme régional pour l'accès à la prévention et aux soins** est établi après consultation d'un comité — présidé par le Préfet de région — réunissant des représentants des services de l'État et de l'agence régionale de l'hospitalisation, des collectivités territoriales et des organismes d'assurance maladie, et auquel des associations qui œuvrent dans le domaine de l'insertion et de la lutte contre l'exclusion peuvent être invitées à participer. Il est rendu compte chaque année de la réalisation de ce programme à la conférence régionale de santé.

*Il faudra être attentif à ce que l'analyse préalable de la situation qui doit conduire à l'élaboration du programme ne se limite pas à des données statistiques et/ou à l'analyse que font les professionnels concernés, mais se donne les moyens de recueillir le point de vue des personnes démunies elles-mêmes.*

*Il sera également important de veiller à ce que le volet « éducation à la santé » du programme soit suffisamment développé : il pourrait être le support pour que se mettent en place des actions collectives rassemblant des personnes démunies et des professionnels de santé, et permettant un partage de connaissances, d'expériences et de savoir-faire entre les différents participants (par exemple sur les questions relatives à la santé des petits enfants : le « club des bébés » mis en place à Reims à l'initiative du Mouvement ATD Quart Monde il y a quelques années a montré tout l'intérêt de telles actions).*

*Le comité qui participe à l'établissement du programme, ainsi que la conférence régionale de santé à laquelle il en est rendu compte, sont deux lieux où cette vigilance peut s'exercer. Il est donc essentiel que les associations se mobilisent pour y être invitées.*

## **2. Accompagnement apporté par la Protection Maternelle et Infantile (PMI), aux femmes enceintes et mères de familles, particulièrement les plus démunies (article 74)**

La loi d'orientation contre les exclusions donne mission aux centres de PMI d'assurer un tel accompagnement. Certains le font déjà mais cette disposition est importante dans un contexte où les crédits des PMI diminuent dans plusieurs départements : si les PMI veulent pouvoir assumer cette mission auprès des mères les plus démunies, il faut que leur personnel puisse aller à leur rencontre là où elles vivent, prendre du temps avec elles, ce qui suppose une disponibilité suffisante.

*Il faudra donc être attentif aux moyens qui seront donnés aux PMI pour assumer cette mission, ainsi qu'à la formation qui sera délivrée au personnel pour le préparer à travailler en partenariat avec ces femmes ou mères de famille défavorisées.*

### **3. L'activité des Caisses Primaires d'Assurance-Maladie (CPAM) doit se recentrer sur les populations exposées au risque de précarité (article 75)**

Les actions de prévention, d'éducation et d'information en matière de santé, ainsi que l'action sanitaire et sociale des CPAM sont désormais destinées en priorité « aux populations exposées au risque de précarité ».

*Ceci implique nécessairement que les Caisses fassent évoluer leur fonctionnement pour que les publics en difficulté bénéficient de leur action, et notamment qu'elles se donnent les moyens d'aller au-devant de ces personnes là où elles vivent (cette disposition rejoint et renforce celles qui ont déjà été présentées page 95).*

### **4. Les établissements publics et privés du service public hospitalier doivent mettre en place des « permanences d'accès aux soins de santé » (article 76)**

Ces permanences d'accès aux soins de santé (PASS) sont adaptées aux personnes en situation de précarité et ont un double objectif :

- faciliter aux patients l'accès au système de soins de droit commun : elles ne doivent en aucun cas déboucher sur la mise en place d'une filière parallèle de soins « pour les pauvres » ;
- les accompagner dans les démarches nécessaires à la reconnaissance de leurs droits.

*La mise en place effective des PASS a été annoncée pour septembre 1998. Ces permanences — si elles n'existent pas déjà — devraient donc voir le jour très prochainement.*

## **E. Dans le domaine des moyens d'existence**

### **Une concertation doit se mettre en place en faveur de l'accès de tous aux transports collectifs (article 133)**

Dans un délai de 6 mois, une concertation doit avoir lieu entre l'État, les régions, les départements, les communes, les ASSEDIC et les directeurs

d'entreprises de transports. Il s'agit de mettre en œuvre des « mécanismes d'aide aux chômeurs en fin de droits et aux demandeurs d'emploi de moins de 26 ans leur permettant l'accès aux transports collectifs ».

*Il faudra être attentif :*

- à ce que cela ne débouche pas sur des solutions qui pourraient être stigmatisantes pour les personnes concernées,
- à ce que l'ensemble des personnes ou familles qui rencontrent de grandes difficultés pour se déplacer en raison de leurs faibles ressources puissent en bénéficier,
- et en particulier à ce que des solutions soient recherchées à l'isolement que subissent les familles très démunies en milieu rural, faute de moyens de transport pratiques et bon marché.

## **F. Dans le domaine de la vie familiale**

### **Les schémas départementaux des CHRS doivent prévoir les moyens de répondre aux besoins en accueil familial (article 134)**

L'article 134 met en avant l'importance d'éviter la séparation des familles (cf. page 87). En conséquence, il impose que chaque schéma départemental des CHRS évalue les besoins en accueil familial du département et prévoit les moyens pour y répondre.

*Il s'agit d'un point très important de la loi contre les exclusions. Les centres d'hébergement permettant d'accueillir des familles entières sont en effet encore rares : il en résulte que des familles se trouvent séparées parce qu'à la suite de l'expulsion de leur logement par exemple, aucun centre ne peut héberger sous un même toit père, mère et enfants. Étant donné les conséquences très graves, à court terme mais aussi à long terme, de ces séparations, il faudra être particulièrement attentif à ce que cette disposition pour développer l'accueil familial soit rapidement et fortement mise en œuvre.*

## G. Dans le domaine de l'éducation et de la culture

### 1. L'égal accès de tous, tout au long de la vie, à la culture, à la pratique sportive, aux vacances et aux loisirs constitue un objectif national (article 140)

*Cette affirmation de l'article 140 marque une grande avancée. Elle reconnaît aux personnes très démunies ou en situation précaire ce qui leur est souvent dénié : le droit d'aspirer, comme tout être humain, à autre chose que la satisfaction des besoins « de première nécessité », le droit d'accéder à la culture qui permet de se découvrir, de comprendre le monde, de s'y situer ; le droit, même si on est privé d'emploi, d'avoir ce temps de liberté, de recul et de détente que constituent les vacances.*

La loi précise notamment que la réalisation de cet objectif passe par « l'organisation du départ en **vacances** des personnes en situation d'exclusion ».

*C'est un point d'appui pour demander aux Caisses d'Allocations Familiales qu'elles apportent aux familles très démunies non seulement un soutien financier mais un accompagnement avant, pendant et après les vacances — accompagnement sans lequel les plus exclues ne pourront pas partir.*

### 2. Des programmes d'action pour l'accès de tous aux pratiques artistiques et culturelles peuvent être mis en place (article 140)

En ce qui concerne l'accès à la culture, l'article 140 donne une existence légale aux « **programmes d'action concertés pour l'accès aux pratiques artistiques et culturelles** » qui sont décrits plus précisément dans le « programme de prévention et de lutte contre l'exclusion » du gouvernement : il s'agit de programmes qui devraient se mettre en place sous l'impulsion des Directions Régionales des Affaires Culturelles

(DRAC)<sup>9</sup> et qui seront négociés par celles-ci avec les collectivités locales et les associations de solidarité. Ils impliqueront les équipes ou structures culturelles des territoires concernés et « privilégieront les actions suivantes :

- l'éducation et les apprentissages culturels en lien avec les établissements scolaires,
- l'apprentissage de la lecture et de l'écriture en lien avec les bibliothèques (...),
- l'accès aux structures de diffusion, de création ou de formation artistique et culturelle,
- la valorisation et le soutien des pratiques en amateur, en lien avec les professionnels de la culture,
- la participation des habitants aux projets de requalification architecturale des espaces publics. »

*Cette disposition de la loi est essentielle : si elle est vraiment mise en œuvre avec la volonté d'atteindre les plus exclus, elle peut permettre de s'attaquer en profondeur à la misère. Il faudra donc veiller à ce que les programmes d'action concertés, qui ne sont pas obligatoires, se mettent effectivement en place. Il sera également important de voir comment élargir le champ de ces programmes à des actions qui mettent en valeur l'expérience de vie et les savoirs des plus démunis.*

*Les services des affaires culturelles des mairies paraissent les interlocuteurs naturels pour s'informer sur ces programmes et le cas échéant en susciter la création. Il est également possible d'interpeller les DRAC<sup>10</sup> et les établissements culturels financés par l'État qui, selon l'article 140, s'engagent à lutter contre l'exclusion au titre de leur mission de service public<sup>11</sup>.*

<sup>9</sup> Elles dépendent en effet du Ministère de la Culture qui a manifesté une forte volonté d'œuvrer pour garantir l'égal accès de tous aux équipements et aux pratiques culturels et artistiques.

<sup>10</sup> Cf. note ci-dessus.

<sup>11</sup> L'intention manifestée par le Ministère de la Culture est de conditionner les subventions que l'État apporte à ces établissements, à l'effort qu'ils font pour se rendre accessibles à ceux qui ont le plus de difficultés à bénéficier des spectacles, activités ou services qu'ils proposent.

### 3. L'accès aux lieux d'accueil de la petite enfance doit être facilité pour les familles de milieu défavorisé (article 141)

Actuellement, la législation prévoit que les communes peuvent élaborer **des schémas pluriannuels de développement des services d'accueil des enfants de moins de 6 ans** (c'est une faculté, non une obligation). Ces schémas servent notamment à recenser la nature des besoins et à y répondre.

Dans ce cadre, la loi d'orientation contre les exclusions précise que les services d'accueil des petits enfants (crèche, halte-garderie, etc.) doivent « faciliter l'accès aux enfants de familles rencontrant des difficultés du fait de leurs conditions de vie ou de travail ou en raison de la faiblesse de leurs ressources ».

*Cette disposition remet en question les règles de fonctionnement de certains lieux d'accueil, et notamment de certaines crèches qui, par exemple, n'accueillent que les enfants dont les deux parents travaillent, sans prendre en compte la disponibilité dont peuvent avoir besoin des parents sans travail (qui doivent multiplier les démarches pour rechercher un travail, résoudre des difficultés administratives, trouver des moyens de subsistance, etc.). Elle questionne aussi ces lieux d'accueil sur les mesures qu'ils prennent pour que les familles démunies s'y sentent davantage en confiance, comprises, respectées et soutenues.*

*Il faudra faire exister cette disposition, notamment en questionnant les services « petite enfance » des mairies sur les suites qu'ils comptent lui donner.*

### 4. L'encadrement des élèves en difficulté et leur soutien individuel doit être renforcé (article 142-I)

L'Éducation nationale doit répartir ses moyens de façon à « **renforcer l'encadrement** des élèves dans les écoles et établissements d'enseignement situés dans des zones d'environnement social défavorisé et des zones d'habitat dispersé, et à permettre de façon générale aux élèves en difficulté de bénéficier d'action de **soutien individualisé** ».

*On peut donc espérer, dans ces zones, l'augmentation du nombre d'adultes encadrant les élèves (enseignants mais aussi conseillers d'éducation, personnel technique, personnel social et de santé, animateurs*

culturels). *Quelle place doivent tenir les aides-éducateurs recrutés en « emplois jeunes » dans ce renforcement de l'encadrement ?*

*En outre, il est important que l'augmentation du nombre d'adultes dans les établissements soit aussi utilisée pour développer les relations avec les parents : elle devrait permettre d'aller davantage à la rencontre de ceux qui ont peu de liens avec l'école, par exemple parce qu'ils ont connu l'échec scolaire et qu'ils craignent d'y être jugés ; elle devrait permettre aussi que cette rencontre se fasse, non pas seulement quand quelque chose ne va pas — enfant absent ou en retard, parents qui ne répondent pas aux « convocations »... — mais pour un suivi régulier de l'enfant dans une véritable démarche de partenariat avec les parents.*

*Par ailleurs, le développement du soutien individualisé devrait notamment se traduire par un renforcement et une meilleure répartition des Réseaux d'Aide Spécialisée aux Élèves en Difficulté (RASED).*

## **5. Tous les établissements d'enseignement doivent assurer aux élèves une formation concrète sur les Droits de l'Homme (article 142-II)**

Les écoles, les collèges, les lycées et les établissements d'enseignement supérieur doivent assurer une formation à la connaissance et au respect des Droits de l'Homme<sup>12</sup> ainsi qu'à la compréhension des situations concrètes qui y portent atteinte.

*La fin de cette phrase est importante car elle indique bien que l'enseignement sur les Droits de l'Homme ne peut se réduire à un exposé théorique. Les enseignants doivent faire connaître très concrètement aux élèves les situations qui y portent atteinte et notamment les situations de misère présentées sous l'angle du non-respect des Droits de l'Homme.*

*Cette disposition légitime et encourage le travail fait sur ce plan par certains enseignants à l'occasion du 17 octobre — Journée Mondiale*

<sup>12</sup> Le texte de loi emploie la terminologie de « droits de la personne » — utilisée notamment au Canada et de plus en plus fréquemment en France — pour désigner les Droits de l'Homme. Mais c'est bien aux Droits de l'Homme qu'il s'agit de former les enfants, ce qui prolonge et élargit la formation au respect de la personne déjà délivrée par l'école.

*du refus de la misère — et pousse à ce qu'il soit généralisé et prolongé tout au long de l'année.*

## **6. Les élèves doivent tous pouvoir accéder aux activités périscolaires (article 142-III)**

Les établissements scolaires doivent s'assurer que tous les élèves peuvent accéder aux **activités périscolaires** facultatives qu'ils organisent (activités culturelles, sportives, nouvelles technologies...) et veiller « à ce que les ressources des familles ne constituent pas un facteur discriminant entre les élèves » pour l'accès à ces activités.

*Il est important que chaque citoyen soit attentif à la mise en œuvre de cette disposition en s'assurant que les activités périscolaires qui sont proposées à ses propres enfants ne laissent pas d'autres enfants à l'écart.*

## **7. Les projets d'établissement doivent prévoir des moyens particuliers pour l'accueil des élèves de milieu défavorisé (article 142-IV)**

Les **projets d'établissements** existent dans les écoles, collèges et lycées depuis la loi d'orientation sur l'éducation de 1989. Ils précisent comment l'établissement compte mettre en œuvre les objectifs et les programmes nationaux de l'Éducation nationale, et font l'objet d'une évaluation.

La loi contre les exclusions précise que ces projets doivent indiquer également « les moyens particuliers mis en œuvre pour prendre en charge les élèves issus des familles les plus défavorisées ».

*Cet ajout est important car il pousse les établissements à mener une réflexion sur la prise en compte des enfants qui sont les plus éloignés de l'école. Il faudra être attentif à la manière dont il se concrétise dans les projets d'établissement (auxquels tous les parents ont en principe accès), tout en veillant :*

- *à ce que les dispositions prises tiennent compte non seulement les difficultés financières des familles, mais aussi de l'appréhension de certaines d'entre elles à l'égard de l'école et des incompréhensions qui en résultent ;*

- à ce que cela ne débouche pas sur la mise en place de solutions stigmatisantes.

## **8. Un comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté doit être mis en place dans chaque établissement (article 143)**

Les comités **d'éducation à la santé et à la citoyenneté** succèdent aux « comités d'environnement social » créés en 1990 dans les établissements scolaires. Ils sont présidés par le chef d'établissement et ouverts aux autres acteurs de la lutte contre l'exclusion ; ils agissent en cohérence avec le projet d'établissement et ont notamment les missions suivantes :

- améliorer et renforcer les relations entre les parents — en particulier les plus en difficulté — et l'établissement,
- contribuer à des initiatives en matière de lutte contre l'échec scolaire, de médiation sociale et culturelle, et de prévention de la violence.

*Cela signifie qu'il peut y avoir maintenant dans les établissements un comité dont l'une des missions est de faire en sorte que les parents se sentent mieux accueillis, compris, respectés et qu'ils puissent mieux connaître l'école. Étant donné l'importance que cet aspect revêt pour la réussite scolaire des enfants les plus démunis, il est essentiel de veiller à ce que ces comités se mettent en place et travaillent — au-delà de l'objectif affiché de « prévention des conduites à risque » (drogue, délinquance,...) <sup>13</sup> — au rapprochement de l'école et des parents.*

## **9. Les tarifs des services publics qui proposent des prestations ou des activités sportives, culturelles ou de loisirs peuvent être modulés en fonction des revenus des usagers (article 147)**

Lorsque les services publics à caractère culturel (théâtres, bibliothèques, écoles de musique, etc.) mettent en place une modulation de leurs tarifs

<sup>13</sup> La circulaire ministérielle n° 98-108 du 1<sup>er</sup> juillet 1998 qui a précisé leur rôle était intitulée « Prévention des conduites à risque et comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté », ce qui est significatif des préoccupations initiales qui ont amené à la mise en place de ces comités.

en fonction des ressources des usagers, ce sont les juges qui apprécient si la différence des tarifs appliqués suivant les personnes est justifiée par la différence de situation entre ces personnes. Ils disposent ainsi d'une grande marge de manœuvre car la réglementation ne leur donne pas de critère précis pour trancher. Ceci permet aux juges qui sont réticents au principe de la modulation des tarifs de s'opposer à sa mise en place.

La loi n'apporte pas de modification à cette libre appréciation dont dispose le juge, mais en autorisant à présent explicitement la **modulation des tarifs** (à condition que les usagers qui paient le plus cher ne paient pas plus que ce que ces prestations coûtent au service public concerné) on peut espérer qu'elle amènera les juges à rendre plus souvent des décisions favorables à la mise en place de celle-ci.

*Même si la modulation des tarifs n'est pas obligatoire, il est possible de demander aux musées, théâtres, bibliothèques, écoles de musique, clubs sportifs, etc. qui dépendent des pouvoirs publics (le plus souvent des municipalités) de la mettre en œuvre pour se rendre accessibles aux personnes et familles très démunies.*

## 10. La lutte contre l'illettrisme constitue une « priorité nationale » qui doit en particulier être prise en compte par l'Éducation nationale (article 149)

L'article mentionne également l'implication, dans la **lutte contre l'illettrisme**, des « personnes publiques ou privées qui assurent une mission de formation ou d'action sociale », et la nécessité d'une action coordonnée de tous les services publics.

*On peut y lire — bien que cela ne soit pas explicite — que le rôle de l'Éducation nationale en matière de lutte contre l'illettrisme ne s'arrête pas lorsque les jeunes passent l'âge de 16 ans. Il paraît en effet important que la responsabilité de l'École ne soit pas freinée par des critères d'âge mais puisse se poursuivre jusqu'à ce que les objectifs fondamentaux d'acquisition des savoirs de base soient atteints. En outre, vu l'ampleur de l'illettrisme adulte (2,3 millions de personnes selon l'INSEE) et le caractère de **priorité nationale** du combat pour le faire disparaître, une mobilisation importante des moyens de l'Éduca-*

*tion nationale — qui seule dispose d'un réseau suffisamment dense pour toucher les personnes les plus exclues — paraît indispensable. Il sera important de questionner les responsables académiques sur les actions qu'ils envisagent de mettre en œuvre en ce sens.*

## **11. Les entreprises et les partenaires sociaux doivent prendre en compte la lutte contre l'illettrisme dans leur politique de formation continue (article 24)**

L'article 24 prévoit que les actions de **lutte contre l'illettrisme** font partie de la formation professionnelle continue.

*Les **partenaires sociaux** (patronat et syndicats) qui négocient au moins tous les 5 ans au niveau des branches professionnelles les priorités, les objectifs et les moyens de la formation professionnelle des salariés doivent donc mettre à l'ordre du jour de leurs négociations la lutte contre l'illettrisme. Il faudra y être attentif.*

*Au niveau des **entreprises** qui emploient du personnel susceptible de rencontrer des difficultés en lecture/écriture, il faudra veiller à ce que des actions de lutte contre l'illettrisme soient proposées aux salariés. L'interlocuteur compétent à solliciter pour infléchir la politique de formation de l'entreprise est le comité d'entreprise — ou à défaut le délégué du personnel — qui est informé de tout ce qui concerne la formation et peut faire des propositions à l'employeur.*

*Ce combat pour la prise en compte de la lutte contre l'illettrisme dans la politique de formation des entreprises, est significatif du combat plus large à mener pour que les fonds affectés à la formation continue soient destinés en priorité à ceux qui sont les moins formés<sup>14</sup>.*

## **12. Une offre de formation sur les savoirs de base devrait se développer pour les personnes sans emploi (article 24)**

Puisque les actions de lutte contre l'illettrisme sont désormais, en vertu de l'article 24, prises en compte dans la formation continue, on devrait constater le développement des moyens qui y sont affectés. Celui-ci

<sup>14</sup> Sur cet article, cf. aussi page 90, paragraphe 1.

devrait bénéficier aux personnes sans emploi qui, comme les salariés, ont droit à la formation continue.

*Il faudra être attentif pour que ce développement des formations sur les savoirs de base — qui reposera sans doute pour partie sur des associations conventionnées par l'État mais dans lequel l'Éducation nationale devrait aussi s'impliquer<sup>15</sup> — se fasse dans des conditions qui permettent aux plus démunis d'en bénéficier, en particulier grâce à :*

- *la mise en place d'un réseau de lieux de formation suffisamment dense pour être accessible à des personnes qui, en raison de leurs conditions de vie, ont des difficultés pour se déplacer (cela est particulièrement important pour les personnes qui vivent en milieu rural) ;*
- *l'appel à des formateurs eux-mêmes formés pour travailler avec les publics en situation d'exclusion.*

## H. Dans le domaine de l'exercice de la citoyenneté

### **L'information des personnes incarcérées sur leurs droits sociaux doit se mettre en place dans les prisons (article 83)**

*Pour que cette disposition prévue par la loi (cf. page 94) s'applique, il est important que les personnes qui ont l'occasion d'être en lien avec le milieu carcéral — tels les visiteurs de prison — soient attentives à sa mise en œuvre. Beaucoup de **personnes incarcérées**, notamment les plus démunies, auront en effet du mal à faire valoir par elles-mêmes ce droit à l'information.*

<sup>15</sup> En vertu de l'article 149, cf. page 116, paragraphe 10.

## I. Pour une politique globale de lutte contre l'exclusion

### Présentation

*Les dispositions de ce chapitre revêtent une grande importance car ce sont elles qui devront garantir l'engagement du pays dans une lutte permanente contre l'exclusion sociale, jusqu'à venir à bout de celle-ci.*

*Un tel combat suppose une connaissance « de l'intérieur » de l'exclusion, d'où l'importance que l'Observatoire national de la pauvreté et l'exclusion qui est mis en place s'attache à recueillir le point de vue des personnes démunies. Il suppose aussi qu'à partir de cette connaissance les personnes impliquées dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques (logement, travail, éducation, culture, famille, santé, justice etc.) coopèrent davantage pour favoriser la promotion des personnes démunies : c'est le défi à relever par le Conseil National des politiques de Lutte contre la pauvreté et l'Exclusion sociale qui voit son rôle renforcé par la loi et par les dispositifs départementaux et locaux de coordination des politiques qui sont mis en place. Le combat contre l'exclusion suppose enfin qu'on cherche sans cesse à améliorer les politiques tant qu'elles laissent à l'écart les plus démunis de nos concitoyens : ce doit être le rôle de l'évaluation de la loi qui est prévue tous les deux ans.*

*Les progrès que notre pays réalisera vers la destruction de la misère dépendront notamment de la reconnaissance et des moyens dont disposeront les instances et dispositifs prévus dans ce chapitre <sup>16</sup>.*

### **1. Les établissements de formation sociale doivent former à la connaissance du vécu des personnes et des familles très démunies et à la pratique du partenariat avec elles (article 151-I)**

Cet article institue un **schéma national des formations sociales** (fixé par le Ministre chargé des Affaires sociales après avis du Conseil

<sup>16</sup> Les dispositions de la loi d'orientation contre les exclusions pour la mise en œuvre d'une politique globale de lutte contre l'exclusion sont présentées dans les paragraphes suivants pour celles relatives aux dispositifs qui doivent se mettre en place et page 128 pour celles qui concernent les lieux d'exercice du partenariat avec les plus démunis.

Supérieur du Travail Social) qui fixe des orientations pour les établissements. Les formations définies dans ce schéma doivent « assurer une connaissance concrète des situations d'exclusion et de leurs causes » et préparer « à la pratique du partenariat avec les personnes et les familles visées par l'action sociale ».

*C'est une reconnaissance du fait que les professionnels ont besoin de mieux se former pour comprendre les personnes démunies, les considérer comme des interlocuteurs à part entière et entrer dans un dialogue d'égal à égal avec elles, qui tienne compte de leur pensée et respecte leurs aspirations. Cette formation est essentielle pour réduire les malentendus, peurs, préjugés qui existent parfois entre personnes défavorisées et professionnels et qui peuvent beaucoup nuire à l'efficacité de l'action de ces derniers.*

*Il sera important de suivre l'élaboration de ce schéma national des formations et sa mise en application en s'assurant que les moyens sont donnés aux établissements de dispenser de telles formations (que peu d'entre eux ont jusqu'à présent expérimentées). Il faut en particulier que les professionnels en formation puissent entendre ce que pensent et expriment les personnes démunies, ce qui suppose que des formateurs se forment eux-mêmes pour être porteurs du point de vue de ces personnes.*

## **2. Cette formation doit être dispensée, non seulement aux travailleurs sociaux, mais à l'ensemble des professionnels et bénévoles engagés dans la lutte contre l'exclusion (article 151-I)**

La loi semble **élargir le champ des bénéficiaires** des « formations sociales » en mentionnant « les professionnels et les personnels salariés et non salariés engagés dans la lutte contre l'exclusion (...), la promotion du développement social ».

*Il faut s'appuyer sur cette ouverture pour obtenir que la formation à la connaissance du vécu des personnes et familles très démunies, et à la pratique du partenariat avec elles, concerne également tous les professionnels en contact direct ou indirect avec les personnes démunies (professionnels de santé, enseignants, magistrats, policiers, etc.). Les personnes démunies soulignent en effet l'incompréhension dont elles sont encore trop souvent victimes de la part de ces professionnels, incompréhension qui peut amener ces derniers à des décisions ou à des*

*actions inadaptées, voire aggravantes pour la situation des personnes concernées.*

### 3. Création d'un Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (article 153-I)

Cet **Observatoire** doit « rassembler, analyser et diffuser les informations et données relatives aux situations de précarité, de pauvreté et d'exclusion sociale ainsi qu'aux politiques menées dans ce domaine. Il fait réaliser des travaux d'étude, de recherche et d'évaluation quantitatives et qualitatives en lien étroit avec le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE). (...) Il élabore chaque année, à destination du Premier ministre et du Parlement, un rapport synthétisant les travaux d'études, de recherche et d'évaluation réalisés aux niveaux national et régionaux. Ce rapport est rendu public. »

*Il faudra être particulièrement attentif pour que le caractère non seulement quantitatif mais aussi **qualitatif** des travaux de l'Observatoire soit préservé. Car bien plus que les chiffres, c'est la connaissance fine des situations d'exclusion, des obstacles que rencontrent les personnes pour faire valoir leurs droits, de leurs aspirations, qui donne des indications sur la nature des politiques et des actions à mettre en œuvre. Pour élaborer une telle connaissance, l'Observatoire devra se donner les moyens de recueillir l'expérience et la pensée des personnes très démunies. Une **large publicité** devra en outre être donnée à ses travaux, car la méconnaissance par la société de ce que vivent réellement les plus démunis contribue beaucoup à la persistance et au développement de l'exclusion.*

*Il sera par ailleurs important de s'assurer que cet Observatoire, que députés et sénateurs avaient initialement placé auprès du Premier ministre, ne perde pas son **caractère interministériel** du fait qu'il se situe maintenant auprès du Ministre chargé des Affaires sociales : alors que le champ très large de la loi d'orientation contre les exclusions témoigne du fait que l'exclusion concerne tous les domaines de la vie, quel sens aurait un Observatoire qui n'apporterait aucune connaissance sur l'accès des plus démunis à l'éducation, à la culture, à la justice... ?*

#### **4. Le Conseil National des politiques de Lutte contre la pauvreté et l'Exclusion sociale (CNLE) peut faire réaliser des études sur les situations d'exclusion (article 153-II)**

Le CNLE rassemble des représentants des ministères, des collectivités territoriales aux divers échelons, et des associations de lutte contre l'exclusion. Il est de ce fait le lieu d'échange et de proposition indispensable où peuvent dialoguer tous les acteurs de la lutte contre l'exclusion.

*Depuis sa création en 1992, il a cependant été très peu sollicité par les gouvernements successifs et ne s'est réuni que très irrégulièrement. Cette nouvelle capacité qui lui est donnée de faire réaliser — notamment par l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale — des études lui offre une liberté d'initiative qui peut le relancer, à condition qu'il soit doté de moyens humains et budgétaires permettant de financer et de suivre ces études. Il faut en outre que lui soit fixé un rythme de travail régulier et que sa composition soit élargie à tous les ministères concernés, en particulier ceux de l'Éducation, de la Culture, de la Justice et de l'Intérieur. Enfin, ses membres ne s'y investiront que s'ils sentent une forte attente du gouvernement à l'égard de leurs travaux ; il est essentiel que cette attente se manifeste dès maintenant, alors que se mettent en place les dispositions de la loi d'orientation contre les exclusions. Le CNLE devrait en particulier être dès à présent consulté sur les décrets d'application de cette loi.*

#### **5. Mise en place dans chaque département d'une commission de l'action sociale d'urgence (article 154)**

Le but de ces commissions est d'assurer la coordination des dispositifs susceptibles d'allouer des aides aux personnes et familles en grande difficulté. Elles prolongent et institutionnalisent la démarche engagée par le gouvernement à la suite du Mouvement des chômeurs de décembre 1997 avec les Fonds d'Urgence Sociale.

*L'institutionnalisation de ces commissions manifeste que l'on accepte durablement que des personnes ne disposent pas de ressources suffisantes pour vivre et doivent recourir aux aides. Elle se situe dans une logique de gestion de la misère et non de combat contre celle-ci. La réponse doit au contraire être de tendre vers la réalisation du « droit à des moyens convenables d'existence » — énoncé par la Constitution française — en augmentant les minima sociaux.*

*Puisque ces commissions vont exister, il faut en tous cas suivre leur fonctionnement en s'assurant qu'elles travaillent dans le respect de la dignité — et en particulier de la vie privée — des personnes, qu'elles obéissent à des critères objectifs et qu'elles contribuent à rendre plus facile et moins humiliant l'accès aux aides.*

## **6. Mise en place d'un dispositif départemental et local de coordination des politiques de lutte contre l'exclusion (articles 155 et 156)**

Au plan départemental, il est prévu la mise en place d'un « comité de coordination des politiques de prévention et de lutte contre les exclusions ». L'objectif est de donner une plus grande cohérence aux politiques de l'emploi et de la formation, du logement, de l'éducation, de la santé, de la famille etc. pour qu'elles se renforcent au lieu de s'entraver mutuellement comme en témoigne parfois leur impact sur les personnes et les familles très démunies. Le Comité est présidé par le Préfet et comprend également le Président du Conseil Général, des représentants des collectivités territoriales, des administrations et certains membres (notamment associatifs) qui siègent dans les instances suivantes :

- Conseil départemental de l'insertion,
- Commission de l'action sociale d'urgence (créée par l'article précédent),
- Comité départemental de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi,
- Conseil départemental de l'insertion par l'activité économique (créé par l'article 16 de la loi — cf. page ),
- Comité responsable du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (créé par l'article 33, cf. page ),
- Conseil départemental de prévention de la délinquance,
- Conseil départemental d'hygiène,
- Commission de surendettement des particuliers.

*Bien sûr, il ne peut s'agir de réunir tous les membres de tous ces comités, conseils et commissions, mais le comité de coordination comportera quand même probablement beaucoup de membres et le risque existe qu'il ne soit qu'une « grand'messe ». Face à cela, certaines*

*dispositions (qui seront précisées dans un décret à venir) sont prévues pour le rendre opérationnel :*

- il doit se réunir **au moins deux fois par an** ;
- il doit **formuler des propositions** pour renforcer la cohérence des divers plans, programmes et schémas départementaux et de leur mise en œuvre ;
- il peut proposer des **réunions conjointes d'instances** qui interviennent en matière de lutte contre l'exclusion. afin de favoriser leur action coordonnée.

*Il faudra en tous cas soutenir l'activité de ce comité — car il peut avoir un rôle essentiel —, veiller à ce qu'il s'élargisse notamment aux représentants de l'Éducation nationale, et s'assurer qu'il se donne les moyens, dans ses travaux, de connaître et prendre en compte le point de vue des personnes très démunies.*

Au plan local, des conventions seront passées entre les différents organismes et institutions qui interviennent dans la lutte contre l'exclusion (municipalités, conseils généraux, associations, etc.). Le but est de donner plus de cohérence à l'accompagnement des personnes très démunies, de simplifier leur accès aux « services » (sont probablement visés les missions locales, ANPE, services sociaux, sécurité sociale, Caisse d'Allocations Familiales, services municipaux du logement, etc.), et de faire le lien avec les initiatives de développement économique et social local (comme celles qui visent à redonner vie à certaines municipalités sinistrées par la disparition de leur activité industrielle, ou encore celles qui veulent favoriser la participation des habitants à la rénovation de leur quartier).

*Il faudra s'assurer, d'une part, que ces conventions ne se cantonnent pas au champ de l'action sociale proprement dite (en particulier, les acteurs du domaine de l'éducation et de la culture devront là aussi être impliqués) et, d'autre part, qu'elles prévoient la mise en place d'actions pour aller au devant des personnes les plus exclues.*

## **7. Un rapport d'évaluation de l'application de la loi est prévu tous les deux ans (article 159)**

Ce rapport sera présenté par le gouvernement au Parlement et s'appuiera notamment sur les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

*Il faudra veiller à ce qu'il porte non seulement sur la mise en application des dispositions concrètes de la loi, mais aussi sur la réalisation des droits fondamentaux fixée comme objectif à l'article premier. En particulier, le droit à la protection de la famille et de l'enfance doit, bien que peu de dispositions de la loi y contribuent, faire l'objet d'une évaluation : sa violation est en effet au cœur des souffrances des familles très démunies et de leur difficulté à sortir de l'exclusion. De même, l'évaluation du respect du droit à la culture — auquel peu de dispositions de la loi concourent — ne doit pas passer au second plan, derrière les domaines « évidents » de l'emploi, du logement et de la santé, car ce droit est central dans le combat à mener pour briser l'enfermement de la misère et permettre aux plus exclus de voir leur humanité reconnue. En outre, sa réalisation doit être évaluée d'autant plus attentivement que les mesures qui y concourent sont incitatives et non contraignantes*<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Sur ce rapport d'évaluation, cf. aussi page 128, paragraphe E.

## IV. Des lieux d'exercice du partenariat avec les plus démunis

### A. Dans le domaine du travail et de la formation

#### Comités de liaison auprès de l'ANPE et de l'AFPA (article 2)

Des **comités de liaison** doivent se mettre en place **auprès des antennes locales de l'ANPE et de l'AFPA** (Association pour la Formation Professionnelle des Adultes), où siègeront notamment des demandeurs d'emploi représentant les organisations ayant spécifiquement pour objet la défense des intérêts ou l'insertion des personnes privées d'emploi. L'objectif affiché est « d'améliorer l'information des demandeurs d'emploi et leur capacité à exercer leurs droits ».

*L'enjeu est que ces services publics évoluent vers une meilleure prise en compte des besoins et des attentes des usagers. Les comités n'ont qu'un rôle consultatif mais ils sont un lieu où le dialogue peut s'établir.*

### B. Dans le domaine du logement

#### Consultation des associations de défense des personnes en situation d'exclusion par le logement (articles 31 et 34)

L'article 31 prévoit que « **les associations de défense des personnes en situation d'exclusion par le logement sont consultées aux plans national, départemental et local** sur les mesures visant à la mise en œuvre du droit au logement ». Un décret en Conseil d'État doit préciser l'application de cet article.

Dans cet esprit, l'article 34 indique que ces mêmes associations sont associées à l'élaboration du Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées.

*Il est intéressant que soient mentionnées les « associations de défense » des plus démunis plutôt que seulement les associations qui agissent en faveur de leur accès au logement. On se rapproche ainsi davantage d'une prise en compte du point de vue des personnes concernées.*

## C. Dans le domaine de la santé

### **Mise en place d'un Comité consulté pour l'élaboration du programme régional d'accès à la prévention et aux soins des plus démunis (article 71)**

Ce comité dont l'article 71 prévoit la mise en place (cf. page 106) peut comporter « des représentants des associations qui œuvrent dans le domaine de l'insertion et de la lutte contre l'exclusion ».

*Même s'il ne s'agit pas d'une représentation explicite des personnes démunies, les associations qui participeront au comité peuvent, si elles s'en donnent les moyens, contribuer à faire entendre le point de vue de celles-ci.*

## D. Dans le domaine de l'action sociale

### **Les Conseils d'administration des centres communaux ou intercommunaux d'action sociale (CCAS) doivent comprendre un représentant des associations qui œuvrent dans le domaine de l'insertion et de la lutte contre les exclusions (article 150)**

Le Conseil d'administration des CCAS comporte pour moitié des élus municipaux et pour moitié des personnes nommées par le maire de la commune (ou le président de l'établissement de coopération intercommunale, dans le cas d'un centre intercommunal). Parmi les personnes nommées figuraient déjà des représentants des associations familiales, des associations de personnes âgées et des associations de personnes handicapées.

*La présence au conseil d'administration du CCAS d'un représentant des associations de lutte contre l'exclusion qui serait en mesure de faire valoir le point de vue des personnes et des familles très démunies peut se révéler importante pour ces dernières : elles doivent en effet souvent s'adresser à ces organismes pour faire face à leurs difficultés immédiates et demandent à y être mieux respectées et comprises.*

## **E. Pour une politique globale de lutte contre l'exclusion**

**Le rapport d'évaluation de l'application de la loi, prévu tous les deux ans, doit particulièrement prendre en compte le point de vue des personnes en situation de précarité et des acteurs de terrain (article 159)**

*Une telle démarche d'évaluation à partir du point de vue des plus démunis et des acteurs de terrain a déjà été menée par le Conseil économique et social de 1992 à 1995. Elle a abouti au rapport d'évaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté du 12 juillet 1995 dont le rapporteur était Geneviève de Gaulle Anthonioz et qui a inspiré la présente loi. Le fait que ce rapport se soit appuyé pour une grande part sur de longues interviews réalisées auprès de 754 personnes en situation d'exclusion a largement contribué à la justesse de ses constats et à la pertinence de ses propositions. On a pu voir à cette occasion, par exemple sur le respect du droit à une vie familiale et les placements d'enfants, toute l'importance que les personnes et familles concernées puissent faire entendre leur point de vue qui pouvait être très différent de celui d'acteurs de terrain impliqués dans les décisions de placement. C'est aussi à partir de ce qu'exprimaient les personnes démunies que sont ressortis fortement le manque de cohérence entre les politiques et la nécessité d'une approche globale de la lutte contre l'exclusion.*

*Ainsi, le « rapport de Gaulle Anthonioz » a marqué un changement de « statut » pour les personnes démunies : auparavant, elles n'étaient que l'objet de politiques pensées et mises en œuvre par d'autres à leur intention ; ce rapport a montré qu'elles pouvaient être partenaires de l'élaboration des politiques. Cette étape essentielle qu'a franchie notre pays doit être confirmée et renforcée par la dynamique d'évaluation périodique de la loi d'orientation contre les exclusions : il faudra s'assurer que les travaux d'évaluation recueillent l'expérience et la pensée des plus démunis dans des conditions qui leur permettent vraiment de s'exprimer<sup>1</sup>.*

---

<sup>1</sup> Sur ce rapport d'évaluation, cf. aussi page 124 paragraphe 7.

## V. Une vigilance à exercer face à certains dangers

### A. Dans le domaine du logement

#### 1. L'accompagnement social lié au logement financé par le FSL est ouvert aux HLM (article 36)

Cet article prévoit qu'au même titre que les associations, les **organismes HLM** peuvent passer convention avec l'État pour faire financer par le FSL l'**accompagnement social lié au logement** qu'ils mettent en œuvre.

*Le risque est que les organismes HLM recueillent peu à peu une part conséquente des fonds du FSL, diminuant d'autant les moyens des associations et réduisant les chances que se développe l'accompagnement des personnes sans aucun logement ou mal logées : cet accompagnement dans la recherche d'un logement — que l'article 36 veut pourtant par une de ses autres dispositions promouvoir (cf. page 61) — ne sera en effet très probablement réalisé que par les associations tandis que les HLM agiront en direction des personnes et familles qui disposent déjà d'un logement dans leur parc.*

*Il faudra y être attentif et interpeller si nécessaire les responsables du FSL sur les moyens qu'ils consacrent à l'accompagnement social lié à la recherche d'un logement.*

*En outre, s'il est positif que les HLM, dans le cadre de leur gestion locative, permettent à leurs locataires les plus en difficulté de disposer d'un interlocuteur privilégié, peut-on considérer que cet interlocuteur exerce un accompagnement social lié au logement en tant que tel ? Un tel accompagnement ne doit-il pas apporter aussi aux familles tout ce qui peut leur permettre de mieux « habiter » leur quartier : meilleure connaissance des services publics — comme par exemple la PMI —, participation aux associations de quartier, relations avec l'école, etc. ? Est-il justifié dans ce cas que les fonds du FSL prévus pour cet accompagnement soient utilisés autrement ?*

## 2. L'expulsion des locataires qui « n'usent pas paisiblement des locaux loués » est facilitée (article 122)

La législation prévoit déjà que le locataire a obligation « d'user paisiblement des locaux loués suivant la destination qui leur a été donnée par le contrat de location ». Désormais, s'il ne respecte pas cette obligation, le bailleur peut, après mise en demeure restée sans suite :

- soit adresser au locataire une « offre de relogement correspondant à ses besoins et à ses possibilités »,
- soit saisir le juge pour faire résilier le bail <sup>1</sup>.

Dans le premier cas, si le locataire a refusé l'offre ou n'a pas répondu au bout d'un mois, le bailleur peut l'assigner en Justice pour faire résilier le bail. Le locataire n'a alors plus le droit de demander des délais pour chercher un relogement, contrairement à ce qui se passe lorsqu'il est expulsé pour dette de loyer (cf. paragraphe 9 page 68). Le juge peut même réduire le délai — qui est normalement de deux mois — entre le moment où est ordonnée l'expulsion et le moment où elle peut être exécutée.

*Cette disposition est dangereuse car elle donne les moyens aux bailleurs d'expulser rapidement les locataires qui « n'usent pas paisiblement des locaux loués ». Or, ces locataires sont parfois des familles qui, en raison de leur longue histoire de misère et des préjugés dont elles sont victimes, ont du mal à cohabiter avec leur voisinage : si elles rencontrent ces difficultés aujourd'hui, c'est parce qu'on ne leur a pas permis au départ d'occuper un logement adapté à leur situation. Il n'est donc pas juste qu'elles soient en quelque sorte sanctionnées par une procédure d'expulsion « expéditive ».*

*En outre, un mois pour décider d'accepter ou non l'offre de relogement est un délai très court au vu de la difficulté qu'ont ces familles à maîtriser leurs droits. Et qui vérifiera que l'offre qui leur est faite correspond vraiment à leurs « besoins » ? Cela suppose de connaître réellement ces besoins qui sont souvent mal compris par l'entourage ; cela demande aussi de mesurer à quel point ces familles peuvent appréhender un changement d'environnement qui va briser leur réseau de survie et de soutiens...*

<sup>1</sup> La procédure qui s'applique est alors celle décrite au paragraphe 9 page 62 pour les locataires qui ne parviennent pas à rembourser leurs dettes de loyer.

*Il faudra être très attentif à l'utilisation qui est faite de cette disposition.*

## **B. Dans le domaine des moyens d'existence**

### **Un « chèque d'accompagnement personnalisé » est mis en place (article 138)**

Ce « chèque d'accompagnement personnalisé » peut être remis par les organismes qui délivrent des aides, et en particulier les Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS). Il porte la mention du montant et de la nature des biens ou services qu'il permet de payer : alimentation, habillement, hygiène, transports, activités éducatives, sportives, culturelles ou de loisirs, etc. La personne qui le détient peut alors se présenter auprès d'un réseau de prestataires pour acquérir ces biens ou services.

*On comprend bien le souci des élus locaux qui ont largement soutenu la mise en place de ce chèque : ils s'inquiètent de l'augmentation de leurs dépenses d'aide sociale et peuvent avoir l'impression que les aides qu'ils distribuent ne sont pas toujours utilisées pour ce à quoi elles étaient destinées. Ils veulent donc avoir davantage prise sur l'usage qui en est fait.*

*Cependant cette disposition paraît contraire à l'esprit même de la loi d'orientation contre les exclusions : elle enlève aux bénéficiaires la liberté d'utiliser les aides pour des dépenses qui peuvent être pleinement fondées mais qui ne correspondent pas aux priorités des organismes (cadeaux, dépenses culturelles...) ; elle est stigmatisante (seuls les pauvres payeront ainsi) ; elle installe un système qui gère la misère (tous les systèmes qui organisent l'assistance devraient par nature être très provisoires et précaires, cette reconnaissance par la loi tend au contraire à les instituer). En outre, elle entraîne une dépense publique supplémentaire qui est le coût de la « rémunération » des émetteurs de ces chèques.*

*Il faut sortir des aides en garantissant à chacun le respect de son droit à des moyens convenables d'existence, ce qui passe en particulier par une augmentation conséquente des minima sociaux.*

# REVUE QUART MONDE : VAINCRE L'EXCLUSION

Revue de l'Institut de Recherche du Mouvement international  
ATD Quart Monde

## Qu'est-ce que la revue Quart Monde ?

La Revue Quart Monde est un lieu de réflexion et d'échanges pour tous ceux qui refusent l'extrême pauvreté et l'exclusion. Elle veut établir un courant de pensée issu de l'expérience des plus pauvres. Ce titre, elle choisit d'aborder les questions de nos sociétés telles que les vivent ceux que la misère fait taire, ceux qui, à leurs côtés, cherchent à comprendre et à agir et ceux enfin qui veulent porter ces questions au cœur de leurs recherches ou de leur profession. Elle rend compte de ces échanges et analyse les différents thèmes (culture, emploi, partenariat...) avec des spécialistes.

## Dans chaque numéro :

- Un dossier sur une question de société. Chaque question est analysée par des spécialistes, par des volontaires du Mouvement ATD Quart Monde en relation avec les citoyens les plus pauvres et par les plus défavorisés eux-mêmes.
- Un ensemble de réflexions issues des travaux du Mouvement.
- Des témoignages, des points de vue et des contributions de personnalités telles que René Rémond, Michel Serres...
- La rubrique « Autrement vu », brève analyse d'un fait d'actualité examiné à partir du point de vue des plus démunis.
- Une analyse d'ouvrages récemment parus, traitant de l'exclusion et de la grande pauvreté.

## À qui la Revue Quart Monde s'adresse-t-elle ?

La Revue Quart Monde s'adresse à tous les professionnels qui sont en relation avec un public défavorisé, à tous les étudiants s'intéressant aux problèmes de société, à toutes les bibliothèques (sans oublier celles des comités d'entreprise et des universités) et bien sûr à toute personne qui souhaite participer à la réflexion sur les questions de notre société et, par là même, participer à la lutte contre la misère.

---

## BULLETIN D'ABONNEMENT

M., M<sup>me</sup>, M<sup>lle</sup> ..... Prénom ..... Né(e) le .....  
Profession ..... Société ou organisme .....  
Adresse .....  
Code postal ..... Ville ..... Tél. ....  
(Merci d'écrire en majuscules)

### Je m'abonne pour :

- 1 an (4 numéros trimestriels) :  abonnement ordinaire — 170 FF — 48 FS — 1150 FB — 43 \$ CAN  
 abonnement de soutien — 250 FF — 60 FS — 1400 FB — 50 \$ CAN
- 2 ans (8 numéros trimestriels) :  abonnement ordinaire — 320 FF — 90 FS — 2180 FB — 80 \$ CAN  
 abonnement de soutien — 500 FF — 120 FS — 2800 FB — 100 \$ CAN

Ci-joint mon règlement par :      Cb chèque bancaire       chèque postal

Pour la France, merci de retourner ce bulletin aux Éditions Quart Monde — 15, rue Maître Albert — 75005 Paris.

Traitement informatique, impression, façonnage par

IMPRIMERIE  
FRANCE QUERCY  
CAHORS

D'après Montages et Gravure Numériques  
(Computer To Plate)

Dépôt légal : novembre 1998  
Numéro d'impression : 82203 L

C'est à partir de l'expérience de vie de personnes et familles très démunies que le Mouvement ATD Quart Monde propose dans ce document une lecture de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions promulguée le 29 juillet 1998.

Ce document met en évidence les aspects de la loi qui paraissent les plus porteurs de changement pour les personnes et familles les plus démunies. Il veut être un outil pour aider celles-ci et tous ceux qui s'engagent à leurs côtés à s'appuyer sur cette loi pour obtenir le respect effectif des droits fondamentaux et provoquer des transformations sur le terrain.

Il s'adresse également à ceux qui, par leur responsabilités professionnelles, politiques, sociales, économiques, culturelles..., sont impliqués dans la lutte contre l'exclusion.

ISBN 290497299-4



9 782904 972997

35 FF - 217 FB - 10 CHF