

De la Loi de lutte contre les exclusions au grenelle de l'insertion sociale

Introduction

- De la nécessité de définir les usuels : *pauvreté, précarité, exclusion*
- Les politiques de lutte contre les exclusions en 6 grandes tendances

Part. I Les Lois d'orientation depuis 1990

- Rétrospective juridique sur les années 75-90
- Loi du 29 juillet 1998
 - o Axe 1 : garantir l'accès aux droits fondamentaux
 - o Axe 2 : prévenir les exclusions
 - o Axe 3 : faire face à l'urgence sociale
 - o Axe 4 : mieux agir ensemble contre les exclusions
- Loi du 1^{er} août 2003 (Loi Borloo)
- Loi du 18 janvier 2005 (programmation de cohésion sociale)
- Le « Grenelle de l'insertion »
- Loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion

Part. II Allocations, surendettement

- Le RMI (Loi du 29 juillet 1992, Loi du 1^{er} décembre 1998, Loi du 18 décembre 2003)
- Le RSA (Décret du 5 octobre 2007)
- Le surendettement (Loi du 31 décembre 1989, Loi du 8 février 1995, Loi du 29 juillet 1998, Loi du 1^{er} août 2003)

Part. III Le logement, l'hébergement

- Les années « droit au logement », de la loi Besson à la loi DALO
- L'hébergement

Part. IV Formation et emploi

- la lutte contre l'illettrisme
- La lutte contre les sorties sans diplômes et sans qualification
- Les politiques d'emploi pour les jeunes
- Les politiques d'emploi aidé
- L'IAE
- Les politiques encadrant le chômage

Conclusion

Bibliographie

ABRIC Jean-Claude (dir., 2003), « Exclusion sociale, insertion, prévention », Eres.

BOURDIEU Pierre (1993), « La misère du monde », Paris, Seuil.

CASTEL, Robert (1995a), *Métamorphose de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard.

CASTEL, Robert (1995b), « Les pièges de l'exclusion », *Lien social et politique. RIAC*, n° 34, pp. 13-21.

CASTEL Robert (2003), « L'Insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ? », Paris, Seuil, coll. « La République des idées ».

CLERC Denis (2002), « Comment mesurer la pauvreté ? », *Alternatives économiques*, 2002/05 p. 70-73.

DE GAULEJAC Vincent (1994), « La lutte des places », Desclée de Brouwer, Paris.

ELIAS Norbert, SCOTON John L. (1965), « Logiques de l'exclusion », Paris, Fayard.

FOURCADE Maryse, JESKE Valérie, NAVES Pierre (2004), « Synthèse des bilans de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions », *rapports publics, France, IGAS, mai 04*, 337 p.

FRETIGNE Cédric (1999), « sociologie de l'exclusion », l'Harmattan, logiques sociales

KARSZ Saül (dir., 2000), « L'exclusion : définir pour en finir », Paris, Dunod, collection action sociale.

LA BRETECHE Laure de , GUILLEMOT Blanche , THIERRY Michel , (2000), « *Premier bilan de la mise en œuvre de la loi relative à la lutte contre les exclusions* », Inspection générale des affaires sociales, Paris, Juin 2000, 173 Pgs.

LÖCHEN Valérie. (2008), « Comprendre les politiques sociales », Ed. Dunod, 2^e ed, Paris, 403 p.

MARCHAND Gilles (2003), « Qui sont les sans domicile fixe ? », Sciences humaines, 2003/01.

PAUGAM Serge (2002), « La Disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté », Paris, Puf, 2e édition

PAUGAM Serge (dir., 1996), « L'exclusion, l'état des savoirs », Paris, La Découverte.

PFEFFERKORN Roland, CHAUVEL Louis et al., (2003), « La société française et ses fractures », Les Cahiers français, 2003/05-06, 102 p.

Liste des sigles :

AL	Allocation de Logement	FJT	Foyers pour Jeunes Travailleurs
ANLCI	Agence Nationale de Lutte Contre l'Illettrisme	FSL	Fond de Solidarité pour le Logement
ANPE	Agence Nationale Pour l'Emploi	FTM	Foyer de Travailleurs Migrants
ANRU	Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine	HCLPD	Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées
API	Allocation de Parent Isolé	HLM	Habitation à Loyer Modéré
APL	Allocation Personnalisée au Logement	HCSP	Haut Comité de la santé publique
ASS	Allocation de Solidarité Spécifique	MGI	Mission Générale d'Insertion (de l'Education Nationale)
CCAS	Centres Communaux d'Action Sociale	OPAC	Offices Publics d'Aménagement et de Construction
CEC	Contrat Emploi Consolidé	PDALPD	Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées
CES	Contrat Emploi Solidarité	PFRE	Prime Forfaitaire de Retour à l'Emploi
CHRS	Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale	PNRU	Programme National de Rénovation Urbaine
CIAS	Centres Intercommunaux d'Action Sociale	PRE	Prime de Retour à l'Emploi
CIE	Contrat Initiative Emploi	RMA	Revenu Minimum d'Activité
CIVIS	Contrat d'Insertion à la Vie Sociale	RMI	Revenu Minimum d'Insertion
CMU	Couverture Médicale Universelle	RSA	Revenu de Solidarité Active
DALO	loi en faveur du Droit d'Accès au Logement Opposable	TEPA	loi en faveur du Travail, de l'Emploi et du Pouvoir d'Achat
DSQ	Développement Social des Quartiers	TRACE	TRajet d'Accès à l'Emploi
DSU	Dotation de Solidarité Urbaine	ZFU	Zones Franches Urbaines
		ZUS	Zones Urbaines Sensibles

Introduction

- De la nécessité de définir les usuels : pauvreté, précarité, exclusion

Avant toute chose, il importe de savoir de quoi l'on parle. Et justement, dans le domaine qui nous préoccupe ici, l'usage intempestif de notions telles que *pauvreté*, *précarité* et *exclusion*, par tout un ensemble hétéroclite « d'acteurs professionnels ou institutionnels », en fait des vocables vides de sens et de contenus.

Ces trois notions ne sont pas interchangeables, elles se recouvrent partiellement dès lors que l'on tient compte véritablement de la situation sociale et économique des personnes. Donnons, au moins pour les deux premières, les définitions institutionnelles disponibles :

La pauvreté : elle est définie comme un **état**, permanent ou transitoire, dans lequel se situent les personnes ou les ménages à partir d'une valeur de référence. C'est ce que l'on nomme le « seuil de pauvreté », en-deçà duquel ces personnes sont catégorisées comme telles. Cette définition d'un seuil de pauvreté, finalement assez restrictive et conventionnelle¹, se construit sur (en France) :

- une pauvreté **monétaire** : le seuil de pauvreté correspond ici à 30% de la distribution totale des revenus des personnes ou des ménages (ou dit autrement, à la fraction inférieure du revenu médian, 60%²).
- (et plus récemment) une pauvreté en termes de **conditions de vie** : le seuil de pauvreté est calculé ici à partir d'un *score de privation* (+/- égal à une valeur de référence) de biens mobiliers et d'équipements au sein du foyer. La valeur de référence correspond donc à un nombre minimum de biens et d'équipements.

Le seuil de pauvreté n'a qu'une valeur en tant qu'outil économique avec lequel calculer combien de personnes sont concernées et qui elles sont, afin de décider en connaissance de cause, de réformes socio-économiques de lutte contre la pauvreté (distribution, attribution et montants des minima sociaux). La définition de ce seuil intègre ou exclut des personnes, parfois aux conditions de vie proches, au sein d'une catégorie institutionnelle dont les attributs principaux sont l'ouverture de certains droits.

La précarité : Encore aujourd'hui, aucune réelle définition solide de la « précarité » n'est disponible. La précarité s'apparente plus à un concept horizon, pour reprendre une expression employée par C. Lévi-Strauss à propos de l'identité, soit « *une sorte de foyer virtuel auquel il nous est indispensable de se référer pour expliquer un certain nombre de choses mais sans qu'il ait jamais d'existence réelle* ».

Comme dans la plupart des approches actuelles sur la « précarité », les « précaires », on traite **à la fois** les conditions sociales et économiques d'émergence de la précarisation (notamment lié à l'emploi et à la santé) que la phénoménologie et le vécu subjectif de ceux qui sont qualifiés comme tels (précaires). De plus, la précarité semble aujourd'hui toucher de nombreux aspects de la vie sociale et ne peut donc être réduite à la seule sphère professionnelle. On parle ainsi de *précarité relationnelle* (superficialité, affaiblissement voire

¹ La notion de pauvreté monétaire étant difficile à cerner avec précision, plusieurs conventions sont utilisées pour déterminer le seuil de pauvreté selon les pays et les époques. On distingue en général un **seuil de pauvreté absolue** et un **seuil de pauvreté relative**.

² Depuis l'été 2008, ce seuil de pauvreté est passé de 50% à 60% de la moitié inférieure du revenu médian. Cette augmentation a contribué à doubler le nombre de « pauvres » en France, passant de 4 à 8 millions. Le seuil de pauvreté est (en juin 09) d'environ 1850 euros pour une famille avec deux enfants (très au-dessus des revenus des familles qui font régulièrement appel aux associations caritatives).

perte de toute interaction sociale rendue de plus en plus éphémère, régie par une forme de lien social, sociétaire, contractuel davantage que communautaire, organique), de *précarité familiale* (de par l'augmentation des divorces, du nombre de familles monoparentales, de l'affaiblissement des liens intergénérationnels, etc.), de *précarité des conditions de (sur)vie* (insalubrité, dégradation de sa santé physique, etc.) ou encore de *précarité mentale et psychique* (se manifestant parfois par la « fatigue d'être soi »), etc. Loin de constituer de simples juxtapositions, c'est le nouage, l'interdépendance de l'ensemble de ces aspects de la vie sociale qui peut être analysé, la multiplicité des formes de précarité dont certaines populations sont victimes peut ainsi constituer un véritable cumul des handicaps qui les enferment dans un cercle vicieux

En France, 5 catégories de personnes *en situation de précarité* sont définies par l'article 2 de l'arrêté du 20 juillet 1992 :

1. chômeurs,
2. bénéficiaires du RMI,
3. titulaires d'un contrat emploi solidarité,
4. personnes sans domicile fixe,
5. jeunes âgés de 16 à 25 ans exclus du milieu scolaire et engagés dans un processus d'insertion professionnelle

Le rapport du HCSP sur la précarité en France, datant de 98 (année de publication de la loi n°98-657) la définit « *comme un état d'instabilité sociale caractérisé par l'absence d'une ou plusieurs des sécurités, notamment celle de l'emploi, permettant aux personnes et familles d'assumer leurs obligations professionnelles, familiales et sociales et de jouir de leurs droits fondamentaux. Elle conduit à la grande pauvreté quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence* » On retrouve la même désignation dans le rapport Belorgey (2000) puis dans les rapports les plus récents.

L'exclusion : L'usage intempestif de la notion d'exclusion est finalement assez récent (début des années 90). Plusieurs auteurs, issus d'horizons institutionnels et idéologiques divers, se sont essayés à la définir (voir bibliographie jointe, et notamment la rétrospective qu'en fait C. Frétygné). Cela a surtout eu comme conséquence d'un faire une notion plus que floue et polysémique, regroupant derrière elle des situations individuelles aussi multiples qu'hétérogènes (les chômeurs, les SDF, les femmes seules, les élèves en situation d'échec, les personnes sans papiers, les travailleurs pauvres...).

La façon dont cette notion d'exclusion est généralement nommée et désignée, renvoie dès le départ, à une confusion fondamentale : elle est définie quasi exclusivement à partir des situations que vivent les personnes, donc potentiellement à partir des conséquences de processus qui agissent plus en amont mais qui ne sont jamais considérés comme déterminants. On ne fait que décrire et/ou traiter les symptômes (alcoolisme, divorce, pauvreté...) d'une ou plusieurs causes plus originelles.

- Les politiques de lutte contre les exclusions en 6 grandes tendances :

Tendance 1) Un périmètre élastique : dans la mesure où le périmètre des problèmes d'exclusion n'est pas assuré, celui des politiques de lutte contre les exclusions ne peut non plus l'être (politique spécifique, ciblée ou globale ? Toute la protection sociale peut-elle être érigée en programme transversal de lutte contre les exclusions ?), Cf. les comptes de la protection sociale

Tendance 2) Un système hybride de protection sociale : Selon les risques envisagés, le principe de solidarité est variable. On assiste au cours des dernières décennies à un retour en force des aides et de l'action sociale (régime de l'**assistance**), qui au final, provoque une hybridation croissante entre ce régime et le régime **assurantiel**.

Rappel :

L'assistance qui est un secours public apporté à tout individu devant supporter les conséquences de la survenue d'un risque social prévu. L'individu secouru n'a donc pas forcément participé au financement de ce secours ; c'est **une logique de solidarité**. (ex : le RSA)

L'assurance qui consiste à transformer des risques individuels en risques collectifs en distribuant des revenus, lorsque le risque survient, aux individus ayant cotisé. Exemple : pour le risque "maladie", celui qui a cotisé à la caisse maladie est remboursé des dépenses occasionnées par une maladie. Celui qui n'a pas cotisé n'est pas remboursé. (solidarité basée sur une justice commutative)

Depuis le XIXe siècle, **le système français de protection sociale serait passé d'une logique assurantielle dominante à une logique plus assistancielle, créant à terme un système hybride de protection sociale.**

Tendance 3) D'une protection fondée sur le rapport salarial vers une protection reposant sur la citoyenneté : La notion de droits et surtout d'accès aux droits devient prioritaire (cf. loi de 98). Le fait que des personnes n'accèdent pas à leurs droits met en exergue la notion de citoyenneté. Plusieurs initiatives doivent contribuer à garantir l'effectivité des droits individuels fondamentaux (dont le principe du droit opposable). Paradoxalement, dans le même temps, pouvoir bénéficier de l'assistance devient « davantage » conditionnel, astreint à des critères d'ayant droits.

Tendance 4) Le renforcement de la lutte contre la pauvreté : la pauvreté intègre officiellement le champ de ces politiques de lutte contre les exclusions (Cf. loi 2008-1249, RSA, article 1er). Toutefois, deux questions fondamentales se posent face à la pauvreté :

- Un idéal de maîtrise : éradiquer la pauvreté (un mythe ?)
- Une confusion de sens : Agir sur les causes et/ou les conséquences de la pauvreté ?

Tendance 5) Un objectif d'insertion : l'insertion, à la fois méthode et objectif de ces politiques, est devenue le pendant de la notion d'exclusion. Mais là encore, la désignation précise de la nature de cette insertion n'est pas toujours claire (insertion sociale, professionnelle, relationnelle, culturelle...). Cf. l'approche globale revendiquée par les travailleurs sociaux (notamment dans le cadre de l'insertion professionnelle)

Tendance 6) Etatisation puis partage des responsabilités : La lutte contre les exclusions et la pauvreté n'est plus centralisée. Elle connaît des inflexions importantes en matière de partage des responsabilités : **avec la décentralisation (dispositif de veille sociale départemental, PDALPD...), avec la place grandissante du secteur associatif et le recours au partenariat, avec un souci plus affirmé des territoires et des particularités locales.**

Part. I Les Lois d'orientation depuis 1990

- Rétrospective juridique sur les années 75-90

Les années 70 et 80 représentent, en France, le durcissement d'un contexte socio-économique et l'augmentation parallèle d'un discours sur la pauvreté et l'exclusion (fin des années 80). L'évolution des chiffres du chômage parle d'elle même, 1970 : 400 000 chômeurs, 1976 : un million de chômeurs, 1983 : 2 millions de chômeurs, 1993 : 3 millions de chômeurs. On a en outre, cassé le thermomètre en démultipliant les catégories statistiques pour minimiser le nombre réel des chômeurs.

Bien que ces thématiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion prennent une place progressivement plus importante dans le débat politique, il faudra attendre près de dix ans à compter du milieu des années 70 pour qu'elles deviennent des priorités nationales et que se mettent en place des actions proportionnelles à l'estimation du phénomène.

Sont mis en place, dès l'hiver 83, les premiers plans « pauvreté-précarité » en direction des personnes sans-abri. Avec le rapport SCHWARTZ, qui crée les missions locales, on tente de pallier les difficultés d'insertion professionnelle et sociale des 16-25 ans. Les créations, en 1984, de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), destinée aux chômeurs de longue durée, et de l'allocation d'insertion, principalement pour les jeunes à la recherche d'un premier emploi, marquent un tournant. Il s'agit désormais de répondre aux risques liés à l'allongement de la durée du chômage et au durcissement de l'accès à l'indemnisation. En cette fin de 1984, le nombre total d'allocataires est monté à 2,65 millions de personnes. Il se stabilisera ensuite jusqu'à la mise en place, en 1988, du plus connu des minima sociaux, le revenu minimum d'insertion (RMI).

Impulsée dans les mêmes années, au moment de la prise de conscience des problèmes liés aux grands ensembles d'habitat social, la politique de la ville émerge officiellement à travers un ensemble d'actions transversales de lutte contre les inégalités. Sa démarche cible avant tout des territoires marqués par « *le cumul de handicaps urbains, économiques et sociaux* » (création des DSQ en 1984, du comité interministériel pour les villes, création de la DSU en 1988 puis des premiers contrats de ville à partir de 1993).

- Loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions

Au moment du vote de la loi d'orientation de 1998, le taux de chômage¹ s'élève à 10,8% de la population active. Au-delà de ce chiffre, on estime que 12 à 15 millions de personnes sont touchées par la précarité.

L'exclusion tend à s'imposer, à travers des définitions diverses, en remplacement des concepts de pauvreté et de marginalité. Cependant, la réalité de l'exclusion est difficile à cerner à partir de catégories de publics² et de dispositifs ciblés. Elle recouvre des situations individuelles multiples et différentes, sur des domaines aussi variés que le logement, le niveau de vie, l'accès à l'éducation, à la formation, à l'emploi, à la culture ou encore à la santé. En ce

¹ Au sens du BIT, Source : INSEE

² Cf. article 2 de l'arrêté du 20 juillet 1992 précité, sur les 5 catégories de personnes en situation de précarité.

sens, la lutte contre l'exclusion suppose une approche transversale à l'ensemble des politiques sociales.

Cette nécessité est en partie initiée par le gouvernement en place (élection présidentielle de J. Chirac) qui demande à la fois à son ministre du Travail et des Affaires Sociales et à son secrétaire d'Etat à l'action humanitaire de produire un plan de lutte contre les exclusions.

Ainsi, conformément au fameux discours de 95 sur la « *fracture sociale* » du président élu, l'avant projet de loi d'orientation (sept. 96), affirme que l'idée fondatrice de ce plan est de ne pas créer un « *droit des exclus mais [d']organise[r] au contraire l'accès de tous aux droits de tous afin de garantir l'égalité réelles des chances à tous les citoyens* ».

Retardée par la dissolution de l'assemblée nationale (en 97), la loi d'orientation est finalement votée le 29 juillet 1998.

C'est la loi la plus importante de l'histoire juridique (159 articles initiaux¹), elle concerne pratiquement tous les ministères et elle a débloqué le plus d'argent (51 milliards de francs), elle a été votée à l'unanimité à l'Assemblée Nationale et très peu modifiée au Sénat. C'est la première fois qu'une loi est votée sur les exclusions.

Elle contient 47 propositions d'organisations, structurées selon 4 axes eux-mêmes déclinés par thèmes :

- **AXE 1 : *Garantir l'accès aux droits fondamentaux***
 - Affirmer et traduire dans la réalité l'accès à l'emploi
 - Agir plus résolument pour le droit au logement
 - Garantir l'accès aux soins pour tous
 - Garantir l'accès à l'éducation et à la culture
- **AXE 2 : *Prévenir les exclusions***
 - Améliorer les procédures de traitement du surendettement
 - Prévenir l'exclusion par le maintien dans le logement
 - Améliorer les moyens d'existence des plus démunis
 - Faciliter la reprise de l'emploi
 - Permettre à chacun d'exercer sa citoyenneté
- **AXE 3 : *Faire face à l'urgence sociale***
 - Etendre le dispositif de veille sociale et des premiers secours
 - Améliorer le versement des aides financières d'urgence
 - Eviter les situations de rupture familiale
 - Préserver l'accès à la fourniture d'eau, d'énergie et aux services téléphoniques
- **AXE 4 : *Mieux agir ensemble contre les exclusions***
 - Mieux assurer la cohérence et la continuité de l'action des pouvoirs publics
 - Assurer la coordination du dispositif au plan local
 - Valoriser le rôle du travail social

¹ Le dernier article de la loi (159) prévoit une évaluation de sa mise en œuvre tous les deux ans

Détail des 4 axes

L'Axe 1 est principalement défini dans le premier article de la loi (ou art. 115-1 du CASF) :
 (abrogé par l'article L115-2 du CASF) : « Elle [la nation] 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... ».¹

Sont concernés par la mise en œuvre de la loi : l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics dont les centres communaux et intercommunaux d'action sociale (CCAS et CIAS), les organismes de sécurité sociale ainsi que les institutions sociales et médico-sociales qui poursuivent une politique destinée à connaître, prévenir et supprimer toutes les situations pouvant engendrer des exclusions.

Concourent également à cet objectif : 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 les exclusions, les citoyens ainsi que l'ensemble des acteurs de l'économie solidaire et de l'économie sociale.

Ces acteurs et partenaires identifiés 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.

Affirmer et traduire dans la réalité l'accès à l'emploi (art. 4 à 28)

L'article 4 de la loi stipule que :

« Tout chômeur âgé de seize à vingt-cinq ans ou tout chômeur de longue durée ou rencontrant des difficultés d'insertion professionnelle a le 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 la reprise d'entreprise. »

L'accès à l'emploi est difficile, il faut donc focaliser l'intervention sur ce problème et non sur le maintien à l'emploi².

- Il s'agit d'une part de favoriser le retour à l'emploi pour les chômeurs de longue durée avec une grande participation de l'ANPE : ouverture d'un contrat de qualification adulte (pour les plus de 26 ans). Il s'agit aussi de réformer les centres de formalités des entreprises pour inciter les jeunes diplômés ou chômeurs de longue durée à créer leur entreprise.
- D'autre part, un programme d'insertion individuelle pour les jeunes de 16 à 25 ans en échec scolaire, sans qualification, sans projet professionnel construit est créé (TRACE, article 5) : Il permet l'accès à une formation, des stages, des contrats (contrat de qualification, d'apprentissage).

¹ L'Article 115-2 ajoute seulement à la définition initiale de la politique de lutte contre les exclusions (art. 115-1), le terme de « pauvreté » conjointement à celle d'exclusion.

² Les premiers articles de la loi du 18 janvier 2005 de cohésion sociale traitent également de l'accès à l'emploi pour les plus défavorisés.

Autres dispositions importantes concernant l'emploi :

Article	Contenu
6	Prise en charge de l'Etat des frais de formation rémunération et protection sociale durant les stages individuels ou collectifs. (+ définition des publics ciblés)
7	Recentrage des contrats emploi solidarité (+ définition des publics ciblés)
8	Conventionnement des CEC (+ définition des publics ciblés)
9	Possibilité de cumul des minimas sociaux avec des revenus tirés d'une activité professionnelle
10	Possibilité d'exercer une activité bénévole pour le demandeur d'emploi

Agir plus résolument pour le droit au logement (art. 30 à 45-66)

La mise en œuvre du droit au logement passe principalement par trois aspects :

-1) Le **renforcement** du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD, article 30), prévu pour une durée minimale de 3 ans avec différents partenaires (art. 32). Ce plan comprend (art. 33) une identification distincte des causes de difficultés, affirme des priorités, désigne des instances locales qui identifient les besoins et/ou mettent en œuvre tout ou partie du plan dans un périmètre de compétences cohérent. Il décline des objectifs par bassin d'habitat pour rendre effectif l'accès au logement et en tenant compte de la mixité des villes et quartiers il intègre l'hébergement d'urgence. Les associations de défense et d'aide aux démunis sont consultées et associées au PDALPD (art. 31 et 34).

-2) La **modification du système d'aide financière**. La loi harmonise les modalités de fonctionnement du FSL, procède à un élargissement de ses bénéficiaires et y inclut des mesures d'accompagnement social individuelles ou collectives (art. 36). De plus, la loi crée une aide forfaitaire pour les organismes gérant des logements ou les sous-louant à des personnes défavorisées (sous réserve de conventionnement, art. 40) et les exonèrent du droit au bail (art. 43). Ensuite, la loi autorise l'exonération fiscale de la taxe d'habitation pour les FJT, les FTM et les résidences sociales (art. 42). Enfin, dans les transferts de logements des particuliers, la loi prévoit la continuité des prestations APL et AL, (servie au premier jour du mois, art. 44 et 45).

-3) La possibilité, pour les OPAC, les sociétés HLM, les sociétés anonymes coopératives de production d'habitations à loyer modéré, **d'acquisition de chambres d'hôtels** pour le logement temporaire (art. 41).

Garantir l'accès aux soins pour tous (art. 67 à 77)

La priorité de la politique de santé concerne, d'après la loi, l'accès aux soins et prévention pour les plus démunis. Cette priorité doit intégrer les programmes de santé publique :

Art. 67 (L1411-4 du CASF) : « *L'accès à la prévention et aux soins des personnes les plus démunies constitue un objectif prioritaire de la politique de santé.*

Les programmes de santé publique mis en œuvre par l'Etat ainsi que par les collectivités territoriales et les organismes d'assurance maladie prennent en compte les difficultés spécifiques des personnes les plus démunies ».

Notons qu'un an après la promulgation de la loi, est créée une couverture médicale universelle (CMU, le 27 juillet 1999).

De plus, est mise en place une grande campagne contre le saturnisme infantile (actions de prévention, voir article 123).

Il s'agit également d'affirmer le rôle de l'hôpital en adaptant dans chaque région l'offre de prévention et de soins aux besoins des personnes les plus démunies. Pour cela, un **programme**

régional d'accès à la prévention et aux soins est mis en place. L'éducation à la santé est un élément central de la prévention.

Enfin, il s'agit de développer les centres de cures ambulatoires, surtout en alcoologie.

Garantir l'accès à l'éducation et à la culture (art. 1, 5, 24,136, 140-149)

En affirmant dès son préambule que l'accès aux droits à l'éducation et à la culture fait partie de la lutte contre les exclusions, la loi y réserve un chapitre entier (Titre II, chapitre V). Les dispositions prévues en ce sens sont cependant succinctes et disparates (mode de garde, bourses scolaires, comité d'éducation à la santé et citoyenneté...). Retenons au moins :

Concernant la formation et l'éducation :

- la possibilité de signer des conventions avec des organismes d'enseignement et de formation dans le cadre du programme TRACE (art. 5).
- D'autre part, la loi intègre la lutte contre l'illettrisme dans la formation permanente. Cela devient une obligation nationale, financée par les fonds de la formation professionnelle : Art. 24 (L900-6 du C.T) : « ... *Les actions de lutte contre l'illettrisme sont des actions de formation professionnelle permanente et à ce titre constituent une obligation nationale...* »¹.

Concernant l'accès à la culture :

- La loi crée un cadre légal pour les **chèques d'accompagnement personnalisé** (art. 136). L'emploi de ces chèques peut se faire dans le cadre d'activités culturelles.
- L'Art. 140 qui, incluant la culture et les activités sportives et de loisirs dans un même domaine, affirme que cela doit être une priorité dans les zones défavorisées.

¹ On retrouve cette priorité dans l'art. 149 de la loi, abrogé par l'art. L121-2 du Code de l'Education : « *La lutte contre l'illettrisme constitue une priorité nationale. Cette priorité est prise en compte par le service public de l'éducation ainsi que par les personnes publiques et privées qui assurent une mission de formation ou d'action sociale. Tous les services publics contribuent de manière coordonnée à la lutte contre l'illettrisme dans leurs domaines d'action respectifs.* »

L'Axe 2 (Titre II de la loi) : Prévenir les exclusions

Améliorer les procédures de traitement du surendettement (art. 84 à 104)

Il s'agit d'un aménagement de la "loi Neiertz" du 31 décembre 1989, déjà profondément modifiée par la loi du 8 février 1995.

Les différentes dispositions autour de la question du surendettement touchent des domaines variés (prévention, protection, prestation, ré-organisation de certaines instances...). Parmi les principales modifications, notons :

- une volonté de protéger les personnes (exigences de transparence pour les organismes de crédit, réduction des intermédiaires, intégration d'un représentant du fisc dans les commissions de surendettement...)
- pour les personnes insolvables : mise en place d'une procédure de « recommandations extraordinaires » (voir partie sur le surendettement)
- La mise en place d'un "**reste à vivre**", somme devant rester à la disposition du ménage pour faire face à ses dépenses courantes, en référence à la quotité saisissable sur salaire (d'un montant égal au RMI dont disposerait le ménage en fonction de sa composition). C'est un encadrement plus clair des conditions de remboursement qui est recherché ici.
- Diverses mesures et conditions d'échelonnement des dettes

Prévenir l'exclusion par le maintien dans le logement (art. 106, 108 à 113 à 126)

L'accès et le maintien dans le logement est un aspect essentiel dans la lutte contre les exclusions. Par mi l'ensemble des dispositions prises, retenons les mesures suivantes :

- Prévention des expulsions locatives
- L'instauration d'un **droit de préemption** des communes en faveur d'une personne saisie
- L'interdiction d'un prêt à un mineur
- L'aménagement de la procédure d'expulsion (obligation pour l'huissier d'avertir le préfet)
- L'extension à 3 mois pour la saisine de la SDAPL ou de l'organisme payeur avant l'expulsion
- De **nouvelles modalités de paiement direct des allocations** pour le logement (cas de paiement direct au bailleur ou au prêteur, déduction directe de l'aide des montants dus, information de l'allocataire)
- **L'insaisissabilité de l'AL**
- La mise en place d'une **charte pour la prévention de l'expulsion**, élaborée dans chaque département, avec l'ensemble des partenaires concernés dans un délai de deux ans à compter de la promulgation de la loi.(art. 121)
- **Une responsabilité pénale** pour les personnes morales pour non respect de la dignité humaine (une tentative de lutte contre les "marchands de sommeil"). Une nouvelle peine encourue est instaurée : la confiscation du ou des logements (art. 124)
- **L'élargissement de la sous-location** par une consolidation du statut des sous-locataires et des habitants d'hôtels meublés
- **Un droit à l'établissement d'un contrat écrit** d'une durée d'un an dès lors que ce logement est la résidence principale d'une personne qui loue un logement meublé à un bailleur louant plus de 4 meublés, que la location s'accompagne ou non de prestations secondaires (art. 126).

Améliorer les moyens d'existence des plus démunis (art. 127 à 132)

L'amélioration des moyens d'existence des plus démunis passe plutôt par un renforcement des conditions de saisie des revenus minimums (que par l'introduction de nouvelles prestations, ou par une augmentation des prestations actuelles) :

- L'allocation d'insertion et l'allocation spécifique de solidarité (ASS) sont **incessibles et insaisissables**. Aucun blocage de compte (courant de dépôt ou d'avance) ne peut faire obstacle à

leur inaccessibilité : les allocataires peuvent en tout état de cause effectuer des retraits sur leurs comptes dans la limite du montant de leur allocation (art. 127).

- L'exonération du versement forfaitaire sur les salaires et des cotisations sociales pour les prestations de solidarité.
- **La limitation de la saisie mensuelle des prestations familiales** déterminée en fonction de la composition de la famille, de ses ressources, des charges de logement, des prestations servies par les organismes débiteurs de prestations familiales.
- Les prestations en nature de l'assurance maladie sont inaccessibles et insaisissables (sauf pour le recouvrement des prestations indûment versées à la suite d'une manœuvre frauduleuse ou d'une fausse déclaration de l'assuré.)
- La révision des taux de l'allocation d'insertion et de l'allocation spécifique de solidarité, une fois par an, en fonction de l'évolution des prix.
- Notons enfin les dispositions de l'art. 137 qui ouvrent **un droit à un compte en banque** (voir conditions)

Faciliter la reprise de l'emploi

Voir partie précédente sur l'accès à l'emploi. (Instauration des conventions signer avec l'Etat pour la mise en place de CES, art. 7).

Permettre à chacun d'exercer sa citoyenneté (art. 78 à 83)

Si tout type de mesure joue sur la « citoyenneté » de chacun (logement, emploi, éducation, culture...), la loi insiste et propose certaines modifications afin d'améliorer explicitement la place et la représentation des personnes démunies.

Cela passe principalement par :

- **L'activité et la représentation syndicale** (comme la suppression de la condition de durée de travail pour adhérer à un syndicat professionnel, y compris une fois l'activité terminée, ou encore la participation à des actions de formation économique sociale et syndicale ouvert aux demandeurs d'emploi possibilité de revenu de remplacement).
- **L'identité des personnes sans abri** (A compter du 1er septembre 1998 : les personnes dont les ressources ne dépassent pas le montant du RMI et qui n'ont pas la possibilité d'apporter la preuve d'un domicile ou d'une résidence sont exonérées du droit de timbre pour la délivrance d'une carte d'identité à condition de produire une attestation établissant le lien entre le demandeur et un organisme d'accueil figurant sur une liste établie par le représentant de l'Etat dans le département. Partant de là ces personnes peuvent, sur leur demande, être inscrits sur la liste électorale de la commune où est situé l'organisme d'accueil agréé.(avec conditions) et bénéficier d'une aide juridique)
- **Une volonté d'améliorer les droits des personnes détenues** (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.)

L'Axe 3 Faire face à l'urgence sociale

La prise en compte des situations d'urgence est, en principe, incluse dans le PDALPD (voir Axe 1). Celui-ci reprend les dispositions de l'article 21 de la loi du 21 juillet 1994 (plan pour l'hébergement d'urgence des personnes sans abri), lui-même modifié par la loi du 5 mars 2007 (n° 290, dite loi DALO).

Etendre le dispositif de veille sociale et des premiers secours (art. 157)

L'extension de ce dispositif passe, entre autres, par une redéfinition du rôle des CHRS (qui deviennent centre d'hébergement et de *réinsertion sociale*).

Voir également le décret du 3 juillet 2001 sur l'organisation et le financement des CHRS.

Le dispositif de veille sociale à mettre en place dans chaque département sera traité dans l'Axe 4.

Améliorer le versement des aides financières d'urgence***Eviter les situations de rupture familiale (art. 134, 135)***

L'article 134 revendique un droit à la vie familiale. Ainsi :

- En CHRS ou dans les établissements recevant des mineurs, on décide d'éviter tant que possible la séparation familiale. Si une telle solution ne peut être trouvée, ils doivent établir 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.
- Pour les CHRS, on procède à la légalisation du schéma départemental qui, en principe, évalue et prévoit les besoins et conditions d'accueils familiaux.
- Pour le placement des mineurs, ce droit à la vie familiale concerne également la séparation. L'article 135 indique que lorsque le juge décide d'une mesure de placement pour un enfant, il peut indiquer que le lieu de ce placement doit être recherché en sorte de privilégier, autant que possible, l'exercice du droit de visite par le ou les parents.

Préserver l'accès à la fourniture d'eau, d'énergie et aux services téléphoniques (art. 136)

En cas d'urgence, est également institué un droit à la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques :

- Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières du fait d'une situation de précarité a droit à une aide de la collectivité pour accéder ou préserver son accès à une fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques. Le maintien de la fourniture d'eau, d'électricité et de gaz est garanti en cas de non paiement des factures jusqu'à l'intervention du dispositif d'aide national. Des conventions sont passées au niveau national, idem au niveau départemental, le préfet, les représentants d'EDF, GDF, chaque distributeur d'énergie ou d'eau chaque collectivité locale ou groupement de collectivité qui le souhaitent et le cas échéant, avec chaque CCAS, CIAS, les organismes de protection sociale et les associations de solidarité.

L'Axe 4 Agir ensemble contre les exclusions

Une politique de lutte contre les exclusions suppose, d'une part, un croisement des sphères socio-économiques, donc une intervention interministérielle. D'autre part, dans la lignée du mouvement de décentralisation, des interventions nationales, régionales et territoriales.

Soulignons rapidement les dilemmes instaurés par la décentralisation : être plus proche des réalités locales, y compris en termes budgétaires, mais alimenter du même coup les inégalités territoriales. Face à cela, la loi de 98 cherche à instaurer des instances de régulation de ces éventuelles disparités régionales et départementales.

Mieux assurer la cohérence et la continuité de l'action des pouvoirs publics (art. 153)

Cela passe par la création de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (auprès du ministre chargé des affaires sociales), chargé de 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 ces domaines.

Il fait réaliser : travaux d'étude, de recherche, d'évaluation en lien étroit avec le conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Il contribue au développement de la connaissance et des systèmes d'information dans les domaines mal couverts. Il produit un rapport de synthèse annuel et rendu public.

Assurer la coordination du dispositif au plan local (art. 2, 150, 154 à 157)

La coordination du dispositif au plan local (département, commune) est assurée par un ensemble de groupes ou de commissions ayant des compétences et des compositions spécifiques :

- La **Commission départementale de l'action sociale d'urgence** susceptible d'allouer des aides notamment financières aux familles rencontrant de graves difficultés. La commission comprend notamment des représentants des services de l'Etat, du Conseil général, des communes, des CAF ainsi que tout autre organisme intervenant au titre de ces dispositifs. (art. 154)
- Le **comité départemental de coordination des politiques de prévention et de lutte contre les exclusions** (créé par la loi). L'article 155 en précise les principaux contours (composition, missions...). Ses compétences sont essentiellement d'établir un diagnostic de la situation locale, de procéder à l'examen de la pertinence des actions déjà en cours ou à venir, d'émettre des propositions d'aménagement ou de transformations du dispositif.
- Sachant que la coordination des interventions de tous les acteurs engagés localement est assurée par la conclusion **de conventions entre les collectivités locales et les organismes** dont ils relèvent. Ces conventions déterminent le niveau de territoire pertinent pour la coordination. Elles précisent les objectifs poursuivis et les moyens mis en œuvre pour les atteindre. Elles portent sur la recherche de cohérence de l'accompagnement personnalisé, par la mise en réseau des différents intervenants permettant une orientation de la personne sur l'organisme le plus à même de traiter sa demande. Elles portent également sur la complémentarité des modes d'intervention collective et des initiatives de développement social local et sur la simplification de l'accès aux services concernés.

Valoriser le rôle du travail social (art. 151)

Cela concerne principalement la formation aux professions sociales et médico-sociales (notamment un ancrage législatif des établissements de formation sociale dans le service public de la formation, par voie d'agrément au niveau régional, selon une liste d'aptitude nationale. Ainsi que par l'élaboration d'un schéma national des formations sociales et l'instauration de bases financières stables)

- Loi du 1^{er} août 2003 (Loi Borloo¹)

La loi Borloo (loi n° 2003-710, d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine) ancre une nouvelle fois la question de l'exclusion dans une problématique territoriale. Perçue ici essentiellement à travers la problématique des inégalités sociales, cette question est abordée à trois niveaux :

- **La politique de la ville et la rénovation urbaine** (avec la création de plusieurs instances nationales et locales : l'observatoire national des ZUS, un programme national de rénovation urbaine, et son agence nationale (ANRU)).
- **Le développement économique des quartiers prioritaires** (avec la création de 41 nouvelles zones franches urbaines, en plus des 44 déjà implantées depuis 99).
- **Des mesures allégeant la procédure de rétablissement personnel** (voir plus loin, partie sur le surendettement)
- Loi du 18 janvier 2005 (programmation de cohésion sociale 2005-2009)
- Le « Grenelle de l'insertion »
- Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion

Dont le chapitre 5 apporte des dispositions relatives à la lutte contre l'exclusion, à l'hébergement et à l'accès au logement (voir plus loin).

Part. II Allocations, surendettement

- Le RMI (Loi du 29 juillet 1992, Loi du 1^{er} décembre 1998, Loi du 18 décembre 2003)

Dans les années 2000, le RMI est mis en question comme un frein au retour à l'emploi. On considère que la précarité des emplois conduit certains à préférer la sécurité d'une allocation.

Le RMI était un droit, il est devenu un statut pour bon nombre de bénéficiaires qui n'ont pas accédé à une insertion professionnelle réelle. (La fonction de protection contre la pauvreté ne fonctionne pas toujours)

Aussi le RMI est mis également en question au regard du dispositif d'indemnisation du chômage. Pour certains bénéficiaires, les plus âgés et les moins qualifiés, les risques d'installation durable dans le dispositif sont élevés. (« Trappe à pauvreté » qui enferme les personnes dans l'assistance).

En 2003, une loi procède à la décentralisation du RMI (loi du 18/12/03)² et à la création du RMA (Revenu Minimum d'Activité). Le RMA, comme le principe de décentralisation, est

¹ A ne pas confondre avec le Plan Borloo, Loi de Cohésion sociale votée en 2004.

² Cette décentralisation ne remet pas en cause le caractère national de la prestation, le montant et les conditions d'attribution du RMI.

justement destiné à favoriser l'insertion professionnelle et sociale des allocataires du RMI. Les départements ont la responsabilité de l'animation du dispositif.

Plusieurs rapports et évaluations entre 2004 et 2007 vont justifier un renforcement de la politique de lutte contre la pauvreté.

Ce plan de lutte passe par : La mise en place à titre expérimental du RSA (Revenu de Solidarité Active), le lancement du Grenelle de l'insertion (novembre 07), le lancement de l'appel à projets pour de nouvelles expérimentations sociales et l'engagement national de lutte contre la pauvreté.

- Le RSA : Décret du 5 octobre 2007, loi n°2008-1249

Le RSA est expérimenté dès 2007 (prévue dans l'article 18 de la loi « TEPA » du 21/08/07) dans 27 départements.

Il est généralisé en fin d'année suivante (LOI n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion) et effectif au 1^{er} juin 2009.

Art. 1 (loi n°2008-1249) : « Il est institué un revenu de solidarité active qui a pour objet d'assurer à ses bénéficiaires des moyens convenables d'existence, afin de lutter contre la pauvreté, encourager l'exercice ou le retour à une activité professionnelle et aider à l'insertion sociale des bénéficiaires. Le revenu de solidarité active remplace le revenu minimum d'insertion, l'allocation de parent isolé et les différents mécanismes d'intéressement à la reprise d'activité. Sous la responsabilité de l'Etat et des départements, sa réussite nécessitera la coordination et l'implication des acteurs du champ de l'insertion, des entreprises et des partenaires sociaux. »

Le RSA a été pensé comme un outil « mixte », c'est-à-dire un seul outil pour des situations différentes (celui qui a une activité comme complément, et celui qui n'a pas d'activité en guise de revenu minimum). Il est à la fois « *un moyen de garantir que le retour au travail procure des revenus supplémentaires et un puissant instrument de lutte contre la pauvreté* ».

Lorsque le RSA est perçu au titre de revenu minimum garanti (on parle alors de **RSA Socle** ou montant « forfaitaire »), il est financé par le département. En revanche, lorsqu'il sert de complément à une activité partielle de travail (on parle de **RSA Chapeau**), il est financé par l'Etat¹.

Dans le prolongement des dérives constatées pour le RMI, le RSA est censé offrir un complément de revenu qui incite les personnes à se maintenir dans leur emploi (même si leur salaire est inférieur au minima sociaux, ce qui n'était pas le cas avant).

Il remplace donc le RMI, l'API, et les dispositifs d'intéressement de retour à l'emploi, comme la prime de retour à l'emploi (PRE) et la prime forfaitaire de retour à l'emploi (PFRE).

Les conditions d'ouverture du droit au RSA (du projet de loi) :

- **Résidence en France, nationalité.** L'allocataire devra résider de manière stable et effective en France, être français ou titulaire depuis au moins cinq ans d'un titre de séjour l'autorisant à

¹ Alors que l'accompagnement par un référent est obligatoire dans le cadre d'un RSA Socle, ce n'est pas le cas pour un bénéficiaire du RSA Chapeau.

travailler. Cette condition ne s'appliquera pas à certains étrangers (notamment ceux titulaires de la carte de résident et les réfugiés). Les ressortissants communautaires devront, par dérogation, remplir les conditions exigées d'eux pour bénéficier d'un droit de séjour et résider en France depuis au moins trois mois avant la demande (sauf exceptions).

- **Condition d'âge.** Le bénéficiaire devra être âgé de plus de 25 ans¹ ou assumer la charge d'un ou plusieurs enfants nés ou à naître.

- **Condition de ressources.** Le RSA sera servi à toute personne dont le foyer dispose de ressources inférieures à un revenu garanti.

- **Personnes exclues.** N'auront pas droit au RSA les personnes en congé parental, sabbatique ou sans solde. Un élève, étudiant ou stagiaire ne pourra en principe pas prétendre au RSA. Quant aux travailleurs non salariés non agricoles, ils n'auront accès au dispositif qu'à condition de n'employer aucun salarié et d'être sous le régime des microentreprises. Calcul du RSA Destiné à compléter les ressources de la famille, le RSA consistera en une garantie de revenu, complétée, le cas échéant, par une aide ponctuelle personnalisée de retour à l'emploi.

- La garantie de revenu correspondra à la somme d'un revenu minimum garanti, dont le montant variera en fonction de la composition du foyer et du nombre d'enfants à charge, et d'une fraction des revenus professionnels des membres du foyer. Ce revenu et cette fraction seront fixés par décret.

L'exposé des motifs du projet de loi indique que, contrairement au RMI et à l'API, « 1 euro supplémentaire de revenu du travail ne se traduirait plus par 1 e d'aide sociale en moins, mais par une réduction de RSA de seulement 0,38 e, de sorte que le retour à l'emploi augmenterait le pouvoir d'achat de 0,62 euro ».

Le montant du revenu minimum garanti sera révisé chaque année en fonction de l'évolution des prix à la consommation **hors tabac**. Pour les personnes seules avec enfants à charge (ou en état de grossesse), le revenu minimum garanti sera majoré pendant une période déterminée. En revanche, le RSA sera réduit ou suspendu en cas d'hospitalisation ou d'incarcération.

- Les modalités de détermination des ressources du foyer seront fixées par décret. Certaines ressources pourront être évaluées forfaitairement (aides au logement, etc.).

- Le RSA est conçu comme un dernier filet de protection, subsidiaire. Aussi, le demandeur devra faire valoir l'intégralité de ses droits à prestations sociales (familiales et chômage) et ses droits à créances d'aliments et pensions alimentaires. Dans le cas contraire, le président du conseil général pourra décider de suspendre ou de réduire le RSA.

Procédure d'attribution du RSA

Le RSA sera attribué par le président du conseil général du département dans lequel le demandeur réside ou a élu domicile. Les CAF et, le cas échéant, les caisses de MSA seront chargées d'assurer le service du RSA dans chaque département.

- Le surendettement (Loi du 31 décembre 1989, Loi du 8 février 1995, Loi du 29 juillet 1998, Loi du 1^{er} août 2003)

Depuis le début des années 1970, plusieurs lois sur la prévention de situations de surendettement se sont succédées. Les évolutions apportées cherchent à accompagner celles

¹ La limite d'âge fixée à 25 ans est partiellement remise en cause le 29/09/09 (plan pour les jeunes annoncé par le gouvernement Sarkozy). En effet, une des mesures phares de ce plan jeune consiste à **donner la possibilité aux jeunes de 18-25 ans de bénéficier du R.S.A.** Mais les conditions d'accès à cette mesure pour ces jeunes sont telles que peu d'entre eux pourront y prétendre (rappel de ces conditions : avoir déjà travaillé de deux ans à temps complet au cours des trois dernières années. Moyennant quoi le complément versé pourrait se situer autour de 200 euros par mois). Les moins de 25 ans, stagiaires, élèves ou étudiants ne peuvent percevoir le RSA.

qui concernent les comportements en matière de consommation : la levée de l'encadrement du crédit, la multiplication des possibilités de crédit et la montée de la précarisation.

Ces situations de surendettement, au cours des années 80 se caractérisent par des formes plurielles (3) :

- le surendettement *passif* : insuffisance de revenus face au coût de la vie (en augmentation)
- le surendettement *structurel* : lié aux aléas de la vie économique et familiale (chômage, divorce, longue maladie...)
- le surendettement *irrationnel ou actif* : concernant des personnes et des ménages qui cumulent insuffisance de revenus et comportement irrationnel de consommation (multi-endettement).

En 1989, le vote de la loi Neiertz constitue une avancée importante : le traitement collectif des dettes ménagères des particuliers.

Cette loi instaure une **procédure amiable** destinée à l'élaboration d'un plan conventionnel de règlement passif étudié par une **commission départementale**¹. En cas d'échec de cette procédure, une procédure judiciaire est mise en place.

Toutefois, cette loi montre plusieurs insuffisances dans la mesure où elle semble seulement adaptée à certains types de surendettement (actif). Elle ne permet pas de prendre en compte l'augmentation du surendettement passif (contraintes posées par la non-solvabilité des personnes).

La loi de 89 est réformée par une nouvelle loi : celle du 8 février 1995 qui donne un rôle central aux **commissions départementales** (y compris dans le cas de la procédure judiciaire). Désormais la commission, en cas d'échec de la procédure amiable, doit soumettre un plan de réaménagement des dettes au juge (juge de l'Exécution).

Comme nous l'avons vu, la loi du 29 juillet 1998 (décret d'application du 01/02/99) réforme la procédure de traitement du surendettement. Cela passe principalement par :

- **pour les personnes insolvable** : une procédure de « **recommandations extraordinaires** » (prévue en deux temps : le premier est un moratoire de 3 ans maximum, le second est une proposition d'effacement ou d'allègement des dettes).
- En septembre 99 : effacement et allègement des dettes fiscales des chômeurs surendettés
- En décembre 99 : extension de la mesure précédente à toute personne éligible à une aide financière d'urgence.

En 2003, la loi Borloo du 01/08/03 apporte des modifications substantielles au dispositif :

- la création de la **procédure de rétablissement personnel** (procédure de la *deuxième chance*) : qui permet aux particuliers surendettés d'obtenir, sous conditions, l'effacement de toutes leurs dettes contre la vente de tous leurs biens saisissables. Cette procédure s'applique en dehors d'un plan conventionnel et/ou de recommandations².
- L'obligation de la présence **d'un travailleur social et d'un juriste** dans les commissions départementales de surendettement.
- La limitation à **10 ans** l'élaboration du plan conventionnel
- La **durée du moratoire** prévue dans la procédure de recommandations extraordinaires passe de 3 à 2 ans.

¹ Ces commissions (actuellement) sont composées du préfet, du trésorier payeur général, du directeur des services fiscaux, de la Banque de France, des organismes de crédit, des associations familiales ou de consommateurs, d'un travailleur social, d'un juriste. Elles ne traitent que les procédures de surendettement avéré (hors retard de paiement). Elles commencent par examiner les dossiers (une phase de déclaration des dettes, une phase d'évaluation de la capacité de remboursement). Sur cette base, elle déclare le dossier réaliste ou non et élabore le plan conventionnel (procédure classique) ou des mesures de recommandations homologuées.

² La procédure de rétablissement personnel est fixée par décret le 24/02/04. Dans un avis publié en 2007, le conseil économique et social considère que la procédure de rétablissement personnel est appliquée de façon trop restrictive.

- **Alignement du traitement des dettes fiscales** sur celui des autres types de dettes.

Le dispositif de lutte contre le surendettement contient toujours aujourd'hui un certain nombre de dysfonctionnements et d'interrogations (la question des durées, l'efficacité du dispositif d'alerte, articulation des dimensions économiques et sociales du traitement, mise en œuvre réelle des plans, accès aux crédits...).

Part.III Le logement, l'hébergement

- Les années « droit au logement », de la loi Besson à la loi DALO

Sans revenir ici sur un historique complet du logement en France, notamment du logement social, voyons tout de même les derniers textes en la matière.

Pour synthétiser, nous pouvons dire qu'en France, de façon progressive, on passe d'une politique du logement social à une politique sociale du logement.

Et, cette politique sociale du logement est initiée (symbolique) par la loi du 31 mai 1990 (dite loi « Besson »). Cette loi institue :

- une garantie pour le **droit au logement** pour les personnes défavorisées (les personnes sans abri ou les « mal-logés », cf. art 1).
- Le **Fonds de solidarité logement** (FSL) qui préconise une aide financière directe aux familles et un accompagnement social.
- La **mobilisation des logements privés vacants** (mise en place de protocoles d'occupation du patrimoine social)

Plusieurs événements et manifestations vont se succéder durant les années 90 (occupation d'immeubles, campement, interventions des associations comme le DAL).

Face à ces événements, le gouvernement préconise, en 1995, la mise en place d'un plan d'urgence pour le logement des plus démunis (Plan Périssol avec un volet logement et un volet accompagnement social).

En 1998, la loi de lutte contre les exclusions préconise plusieurs réformes de la politique sociale du logement. Voici les principales mesures retenues (rappel des éléments déjà cités) :

- Instaure une **distinction** entre les personnes ayant des difficultés financières, relevant de la politique du logement, et les personnes confrontées à un cumul de difficultés financières et d'insertion (relevant de la politique sociale)
- La **réforme de la réquisition**
- La **réforme de l'attribution** des logements
- La **prévention des exclusions**
- Instaure les notions de **bassin d'habitat et d'intercommunalité** dans la politique du logement
- Les **mesures de lutte contre le saturnisme**
- La **protection des locataires** d'hôtels meublés
- Les **incitations fiscales** pour accroître l'offre de logement aux personnes défavorisées

Le droit au logement est remis en cause dix ans après son instauration par la loi Besson de 90. Cette remise en cause s'apparente davantage à une réforme de ce droit qu'à sa suppression pure et simple.

Dans le prolongement des textes précités, les deux lois relatives à la solidarité et au renouvellement urbain (loi SRU du 13/12/00 et la loi Borloo du 01/08/03) enclenchent une vaste politique d'intervention sur le logement existant et de création de nouveaux logements

sociaux. Ces textes souhaitent que la réforme du logement passe également par une réflexion et des dispositifs de réaménagement du territoire (mise en place des ZUS).

En dépit de ces nombreuses réformes, la question du logement social et de l'hébergement soulève encore de forts manques et dysfonctionnements. Les actions et les mobilisations perdurent voire se renforcent (décembre 2006 : les Enfants de Don Quichotte). Le 31/12/06, le Président de la République annonce la création d'un ***droit au logement opposable*** finalement instauré par la loi du 05 mars 2007 (n° 2007-290) dite loi « DALO ».

Cette loi, effective au 1^{er} janvier 2008, aura cependant besoin de plus de temps en raison du nombre important de décrets d'application (47) qu'elle induit. Voici ces principales mesures en matière de droit opposable au logement :

- les publics prioritaires sont les personnes sans logement, ou menacées d'expulsion et sans solution de relogement, les personnes hébergées ou logés temporairement, enfin les personnes vivant dans des conditions insalubres.
 - La mise en place au 1^{er} janvier 2008 des ***commissions de médiation*** chargés de traiter la situation des publics prioritaires précités et de tous les demandeurs de logement (à partir du 01/01/2012). Ces commissions disposent d'un délai réglementaire (un mois pour les demandes de logement et un mois et demi pour l'hébergement) pour rendre leurs décisions. Dans le cas contraire, le demandeur peut procéder à un recours devant une juridiction administrative (à compter du 01/12/08).
 - Le juge saisi doit statuer dans les deux mois. Il peut ordonner un logement ou un relogement sous astreinte.
 - Les acteurs du logement social sont principalement l'Etat, les communes, les départements et les sociétés HLM ou OPAC. L'Etat élabore avec ces différents partenaires, un ***plan conventionné***.
 - Plusieurs associations, anciennes ou nouvellement créées, obtiennent des rôles diversifiés.
- L'hébergement

Depuis les années 80, les actions envers les personnes sans domicile fixe se sont progressivement institutionnalisées et une politique publique en faveur des sans abri a peu à peu émergé. Jusqu'alors, l'accueil des indigents, des vagabonds ou des clochards était pris en charge par des œuvres privées majoritairement financées par la générosité publique.

Avec la diversification des modes d'action envers les personnes sans abri, les intervenants se sont aussi multipliés. Si jusque dans les années 70, ce sont les associations qui interviennent quasi exclusivement auprès des sans domicile, l'Etat y consacre un effort financier croissant à partir de 1984.

L'Etat, garant de la solidarité nationale, pilote et coordonne les politiques de lutte contre les grandes exclusions sociales et il assure, à ce titre, la responsabilité première de la prise en charge des personnes sans abri. Cette primauté de l'intervention de l'Etat par rapport aux collectivités territoriales, notamment, se justifie par un devoir spécifique de l'Etat en faveur de personnes qui ne peuvent être rattachées à un territoire local.

Ce rôle conforté de l'Etat vis-à-vis des sans abri se concrétise par l'adoption de lois ou plans d'actions contre l'exclusion sociale :

- la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions prévoit **la mise en place d'un dispositif de veille sociale** dans tous les départements, les CHRS deviennent des centres d'hébergement et de réinsertion sociale et leurs missions sont étendues
- la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 **crée des places d'hébergement et les maisons-relais**

- des plans se succèdent en 2001, 2003 et 2004 pour créer des places supplémentaires, renforcer les programmes d'accès aux soins ou élaborer un référentiel national de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion (AHI)
- le plan triennal du 10 avril 2006 s'engage à pérenniser des places dont l'ouverture était limitée à la période hivernale
- le plan pluriannuel présenté le 29 janvier 2008 fait de l'action en faveur des personnes sans abri ou mal logées un grand chantier national prioritaire qui institue un délégué général, chargé, sous l'autorité du Premier ministre, de la coordination interministérielle et du suivi de la mise en œuvre des priorités définies par le gouvernement dans le cadre du chantier national.

Progressivement, l'Etat partage cette responsabilité avec les collectivités territoriales et les associations. Cela passe par :

- la loi du 1er décembre 1988 qui crée le RMI instaure la cogestion du dispositif par l'Etat et le département. Le mouvement continu faisant de l'Etat le seul pilote de la lutte contre les exclusions s'interrompt en 2003 avec une nouvelle étape de la décentralisation qui transfère la gestion du RMI et la compétence générale d'aide sociale aux départements. La cogestion dans son principe est abandonnée.
- la loi du 31 mai 1990 qui instaure les fonds de solidarité pour le logement (FSL) prévoit la même cogestion
- la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions fait obligation à l'Etat de créer un dispositif de veille sociale dans chaque département.

Entre les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) co-animés par l'Etat et les conseils généraux, les schémas d'organisation sociale et médico-sociale adoptés par les conseils généraux et les schémas d'accueil, d'hébergement et d'insertion (SAHI) élaborés par les préfets, les modalités d'articulation entre les services de l'Etat et ceux du département deviennent de plus en plus imprécises.

Pour tenter de clarifier le pilotage au plan local, la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement établit un lien entre le PDALPD et le schéma d'organisation sociale et médico-sociale. Le décret du 29 novembre 2007 relatif aux PDALPD, pris en application de la loi, précise notamment les concertations à mettre en œuvre avec les acteurs locaux. Il détaille aussi le contenu du PDALPD qui doit procéder à l'analyse des besoins de logement de certaines catégories de population ; il s'agit de fixer des objectifs quantitatifs en se fondant sur un effort accru d'évaluation des besoins.

Dans le même sens, le projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion prévoit notamment l'insertion du plan d'accueil d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile (qui remplace le SAHI) dans le PDALPD.

L'Etat s'est tout particulièrement appuyé sur les grandes associations nationales de solidarité, en se rapprochant de l'Etat, en parallèle, ces associations ont connu un processus d'institutionnalisation. Les associations sont des intervenants historiques dans l'accueil des sans abri. Jusqu'à dans les années 70, ce sont quasi exclusivement les associations caritatives, et souvent confessionnelles, qui interviennent auprès des sans abri. Les associations ont joué un rôle central dans l'identification de nouveaux besoins de prise en charge de l'urgence sociale, elles ont été aussi souvent à l'origine de structures légalisées par la suite (boutiques solidarité créées en 1991 par la Fondation Abbé Pierre et pérennisées en accueils de jour, par exemple). La loi Besson du 31 mai 1990 sur le droit au logement consacre le secteur associatif comme acteur de la politique du logement des personnes défavorisées : pour la première fois, la loi accorde aux associations, en plus de leurs interventions traditionnelles, la possibilité de

devenir elles-mêmes maîtres d'ouvrage ou encore "agences immobilières à vocation sociale". A ce titre, elles peuvent bénéficier d'aides financières de l'Etat : PLATS, ANAH, etc.

Parallèlement, l'Etat se dote de structures spécialisées pour le conseiller comme le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté ou le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLDP)

Aujourd'hui, dans le Référentiel national Dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion, l'hébergement d'urgence est défini ainsi : *"l'hébergement d'urgence répond à une nécessité de mise à l'abri immédiate, que celle-ci résulte d'une demande spontanée ou d'une proposition. Il se caractérise par une durée d'hébergement la plus courte possible, dès lors que le dispositif doit être en mesure d'offrir rapidement un mode de prise en charge adapté dans le cadre des prestations différenciées de l'hébergement d'insertion"*.

Les capacités d'accueil et d'hébergement ont fortement augmenté, pourtant le secteur de l'hébergement reste sous pression en jouant trop souvent un rôle de substitut de logement. De fait, la politique de prise en charge des personnes sans domicile est très dépendante des autres politiques publiques (emploi, logement, santé) : en amont, parce que les difficultés d'emploi et de logement accroissent le risque de grande exclusion ; en aval, parce que son objectif est l'accès au droit commun et que les mesures spécifiques sont conçues comme transitoires (hébergement d'urgence, centres d'hébergement et de réinsertion sociale).

Avec une crise du logement persistante, les développements récents de la prise en charge des sans abri, notamment l'institution du principe de continuité et du droit à l'hébergement, font craindre aux acteurs de terrain une institutionnalisation du traitement de la misère qui cantonnerait les personnes concernées dans l'hébergement, sans espoir d'obtenir un jour un vrai logement.

En mars 2009, est votée la loi dite « Boutin » (loi n°2009-323). Voici ses principales dispositions :

- Un **conventionnement entre les organismes HLM et l'Etat**. D'ici à 2010 une convention avec l'Etat (convention d'utilité sociale) doit être signée, fixant des objectifs concernant le nombre de logements à construire, le nombre de logements à mettre en vente, les loyers ou la qualité des services aux locataires. Le refus de signer une convention ou le non respect des engagements doit entraîner des pénalités financières. Parallèlement, dans les communes qui n'atteignent pas le quota de logements sociaux, un droit de préemption sur les terrains est accordé au préfet.
- Un **"programme national de requalification"** des quartiers anciens dégradés" doit être mis en place pour permettre la réhabilitation des immeubles insalubres.
- La **possibilité d'un financement** des opérations relatives aux structures d'hébergement d'urgence ou de logements de transit (par l'ANRU, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine). Il faut signaler que la loi réaffirme la possibilité pour les bailleurs sociaux de prendre en gestion des logements du parc privé pour les sous-louer à des ménages hébergés en hôtels ou en centres d'hébergement.
- En matière d'expulsion, **le délai** maximum qu'un juge peut accorder pour permettre de trouver une solution de relogement ou d'hébergement provisoire est **ramené de trois ans à un an**.
- Des mesures visant **la libération plus rapide des grands logements sociaux** : garantir un relogement à un prix équivalent à celui du logement quitté, requalification du bail des locataires ayant des revenus deux fois supérieurs au plafond prévu pour leur logement (transformation de leur contrat en contrat de location de 3 ans non renouvelable) pour les inciter à chercher dans le secteur privé. Sont exclus du champ de cette mesure les locataires âgés de plus de 65 ans, les personnes handicapées ou souffrant d'une perte d'autonomie.

Part. IV Formation et emploi

Ce versant de la politique de lutte contre les exclusions occupe une *place primordiale*. En dépit d'un contexte socio-économique difficile (depuis au moins 35 ans), l'emploi et l'accès à la qualification demeure la pierre angulaire de la politique de lutte contre les exclusions, du moins en France. Réduire le chômage et par extension « l'exclusion » doit être réalisé par le biais de l'accès et du maintien des personnes dans l'emploi, même partiel.

De cette mouvance découlent une multitude d'applications juridique et institutionnelle, depuis le système de formation jusqu'au marché de l'emploi en passant par tous les intermédiaires de la – pseudo – relation formation-emploi. De façon synthétique, nous pouvons citer :

- La lutte contre l'illettrisme

Au moment de la publication de la loi n°98-657, la lutte contre l'illettrisme (re)devient une obligation nationale financée par les fonds de la formation professionnelle (art. 24 de la loi du 29/07/98).

Désormais, nouveauté importante de cette loi, la lutte contre l'illettrisme fait partie de l'éducation permanente (et non plus de la formation initiale). Y concourent l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics et privés, les associations, les organisations professionnelles, syndicales et familiales, ainsi que les entreprises.

Les dispositions de 98 affirment la possibilité d'apprendre à tous les âges de la vie. En septembre 2000, une réforme du dispositif doit permettre d'améliorer la coordination des actions (principalement la régionalisation). Pour cela, est créée en octobre 2000 l'**ANLCI** (l'Agence Nationale de Lutte Contre l'Illettrisme). Cette instance est un espace de mobilisation et de travail où tous ceux qui agissent et peuvent agir au niveau institutionnel et sur le terrain se retrouvent pour prévenir et lutter contre l'illettrisme. Son rôle est de fédérer et d'optimiser les énergies, les actions et les moyens de tous ces décideurs et acteurs pour accroître la visibilité et l'efficacité de leur engagement.

Dès l'école, la lutte contre l'illettrisme est réaffirmée. En juin 2002, le ministre de l'éducation nationale en a fait la priorité du système éducatif. Si la stratégie retenue est globale, un accent particulier a été mis sur les classes de cours préparatoire des écoles primaires, avec une évolution des méthodes d'enseignement de la lecture et une mesure particulièrement marquante : l'expérimentation d'une réduction forte des effectifs des classes de CP dans une centaine d'écoles accueillant des élèves de familles défavorisées. Le travail engagé dans les cours préparatoires a fait l'objet d'une première observation de l'Inspection générale de l'éducation nationale menée dans des classes, les circonscriptions et les académies entre novembre 2003 et janvier 2004.

Le sujet perd cependant progressivement son éclairage médiatique et sa dimension centrale dans le cadre de la lutte contre les exclusions.

- La lutte contre les sorties sans diplômes et sans qualification

Qui fait partie intégrante des politiques d'éducation et des politiques scolaires. La prévention de l'échec scolaire et aujourd'hui de ce que l'on nomme le « décrochage scolaire » (soit la

lutte contre l'absentéisme), est pourtant ancienne (les premières mesures au milieu des années 70).

L'Éducation Nationale se dit fortement engagée pour diminuer le nombre de jeunes sortants sans diplôme (du second cycle de l'enseignement secondaire). Plusieurs leviers d'action sont mobilisés : l'orientation scolaire (mise en place du parcours de découverte des métiers et des formations, augmenter le nombre d'affectations sur le premier vœu, via la généralisation de l'application AFFELNET, instauration d'un bac. Prof 3 ans...), la vie scolaire... (et l'enseignement proprement dit ??)

Deux circulaires signées conjointement avec les ministères concernés ont rappelé, le 18 décembre 2008 et le 22 avril 2009, les principes de lutte contre le décrochage scolaire dans et hors l'établissement, soulignant ainsi qu'il s'agit d'une priorité absolue. Cela nécessite un repérage et une prise en charge rapide des jeunes décrocheurs mais également des élèves en risque de rupture scolaire. Afin d'aider les chefs d'établissement dans cette mission essentielle, l'Éducation nationale mettra à disposition des établissements scolaires des applications informatiques simples destinées à gérer le suivi des élèves.

Pour les élèves en risque de rupture scolaire, la prévention est essentielle : suivi scolaire particulier, personnalisation des parcours par les dispositifs en alternance, prise en charge des exclus dans l'établissement ou en partenariat, dispositifs-relais pour les élèves entrés dans un processus de rejet de l'institution scolaire et de marginalisation sociale, en vue de leur réinsertion dans un parcours de formation générale, technologique ou professionnelle...

Les élèves décrocheurs, n'étant plus inscrits dans une formation scolaire dans l'académie, sont systématiquement recensés. Avec l'aide des directeurs de CIO et de la mission générale d'insertion (MGI ou MIGEN), ces élèves et leurs familles se verront systématiquement proposer une prise en charge : rescolarisation, formation, apprentissage, stages de remobilisation ou de qualification, etc.

Parmi ces élèves, certains ne souhaitent pas répondre à la proposition de l'Éducation nationale, d'autres ne sont plus joignables. Pour ceux-là, une coordination locale prend le relais. Cette coordination regroupe tous les acteurs locaux de l'insertion et de la formation : responsables de l'Éducation nationale (CIO, E.P.L.E., M.G.I., etc.), de l'enseignement agricole, de la justice, des centres de formation d'apprentis (CFA), des missions locales, des permanences d'accueil, d'information et d'orientation (P.A.I.O.), du service public de l'Emploi (SPE), du réseau d'information jeunesse, ainsi que des collectivités territoriales compétentes. Il s'agit de proposer sans délai à ces jeunes, en associant étroitement les familles, une solution de formation ou d'insertion.

- Les politiques d'emploi pour les jeunes

Dans un avis adopté le 22 octobre 2008, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) dresse un bilan contrasté des politiques d'insertion des jeunes depuis 25 ans. Ces politiques ont tenté, sur différents registres, de faciliter non seulement l'accès des jeunes mais surtout leur maintien dans l'emploi (spécificité particulière du rapport que les jeunes entretiennent avec le monde du travail et de l'emploi).

Le paysage socio-économique, idéologique a évolué depuis le début de la mise en œuvre de ces politiques relatives aux jeunes. Le développement d'une flexibilité de l'emploi (à laquelle les jeunes sont sensibles), l'élévation générale du niveau de formation des sortants du système

éducatif, l'augmentation des situations précaires liées à l'emploi comme à d'autres dimensions... toutes ces transformations n'apportent pas pour autant de modifications fondamentales dans le procès de « mise au travail de la jeunesse ».

Soulignons seulement la réorganisation des instances chargés de s'occuper des jeunes et de l'emploi. La création du nouvel opérateur public, le Pôle Emploi, né de la fusion de l'ANPE et des Assédic, implique de redéfinir les contours des structures existantes qui interviennent dans le service public de l'emploi, notamment pour les jeunes. Parmi ces structures figurent les missions locales évoquées dans deux rapports aux conclusions divergentes, publiés au mois de mars 2009.

Le premier¹ est centré sur les maisons de l'emploi, jugées indispensables au sein du service public de l'emploi. Pour asseoir les missions des maisons de l'emploi et renforcer la coordination territoriale du service public de l'emploi, le rapport propose la fusion, au sein des maisons de l'emploi, des plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE), des comités de bassins d'emploi (CBE) et des missions locales.

Le second rapport² met en évidence l'intérêt du maintien d'un réseau spécialisé dans l'insertion professionnelle des jeunes tout en soulignant que les compétences de Pôle Emploi pour l'ensemble des demandeurs d'emploi rencontrent celles exercées par les missions locales pour le public jeune. Dans ce cadre, trente propositions sont présentées afin de définir les modalités de partenariat avec Pôle Emploi.

Un – énième - plan d'urgence pour l'emploi des jeunes est défini en avril 2009. En voici une synthèse :

- renforcer la formation en apprentissage (prime à l'embauche, dispositif Zéro charges...)
- renforcer le développement du contrat de professionnalisation
- évaluation et suivi de l'alternance
- mise en place du contrat accompagnement-formation
- développement des écoles de la deuxième chance
- soutenir l'embauche de stagiaire en CDI (aide financière à l'embauche)
- développer le C.I.E
- Prévision d'un recrutement de 30000 Jeunes au second semestre 2009 dans le secteur non-marchand

Enfin, notons qu'un rapport de mai 2009 intitulé "*Des emplois pour les jeunes*", publié par l'OCDE, pointe les faiblesses françaises sur l'emploi des jeunes. Selon l'OCDE, depuis 30 ans, la France aurait le plus mauvais taux d'emploi des jeunes en Europe. L'absence de formation et de qualification des jeunes est particulièrement ciblée dans les critiques.

- Les politiques d'emploi aidé

Depuis une quinzaine d'années, la politique de l'emploi en France s'articule sur trois « volets » :

- **la baisse du coût du travail** : qui vise à restaurer la compétitivité de l'économie française et qui se traduit par une réduction des charges sociales pesant sur les salaires.
- **l'abaissement de la durée légale du temps de travail** afin de mieux répartir la quantité de travail utilisée entre les demandeurs d'emplois.
- **des actions spécifiques concernant certaines catégories** de la population active (jeunes, chômeurs de longue durée...) qui sont les plus touchées par le chômage.

¹ Rapport n°1513 présenté à l'Assemblée Nationale en mars 2009 par M.C Dalloz.

² Rapport sur « Une nouvelle coopération entre le réseau des missions locales et pôle emploi », mars 2009, Conseil national des missions locales

A la jonction de ces trois volets, se situe la politique de **l'emploi aidé** (création de contrats d'emploi spécifique, souvent conditionnels, à temps partiel et donc précaire. Il est toujours difficile de connaître le nombre et l'intitulé actualisés de ces contrats). Cela existe dans le secteur marchand comme non-marchand, comprenant parfois un module de formation plus ou moins qualifiante.

Dans le plan de cohésion sociale (2005-2009), le programme 7 consacré aux emplois aidés tente de rationaliser les dispositifs et mesures en place, autant pour les plus que pour les moins de 26 ans. Les lignes directrices de ce programme sont :

- une simplification radicale de l'offre de contrats aidés (ramener à un contrat unique, dans le secteur marchand et non-marchand)
- une simplification du dispositif budgétaire, par la création d'une enveloppe unique, gérée au niveau régional.
- La systématisation d'un volet formation-qualification dans les contrats
- Le maintien du nombre d'entrées sur les mesures d'emploi aidés
- L'assouplissement de la législation relative aux CDD et à l'intérim afin de favoriser le retour à l'emploi des chômeurs de très longue durée

- **L'I.A.E (art. 11 à 20 de la loi du 29 juillet 98)**

L'initiative conjuguée de la société civile et des pouvoirs publics a construit progressivement un dispositif d'insertion par l'activité économique (IAE) permettant aux personnes qui en sont le plus éloignées de retrouver, par le travail, l'accès à un emploi et une professionnalisation. Ce dispositif a été rendu nécessaire par la croissance du chômage de longue durée et des exclusions qu'il entraîne.

Un rapport récent (juin 2007 par le Conseil Nationale de l'IAE) décrit la place de l'insertion par l'activité économique et les nouvelles questions qui se posent (évolution du cadre d'intervention des pouvoirs publics, transformation du modèle de protection sociale et du traitement du chômage). Il porte un diagnostic sur la situation de l'IAE (aide insuffisante des pouvoirs publics, méconnaissance par ceux-ci de l'activité et des résultats du secteur, difficulté de construction des parcours d'insertion professionnelle). Il émet des propositions pour une meilleure gouvernance et une bonne efficacité du secteur (clarification du contexte institutionnel, simplification et harmonisation des modalités de financement des structures d'IAE, amélioration de l'efficacité des parcours d'insertion).

- **Les politiques encadrant le chômage :**

Dans le plan de cohésion sociale de 2005-09, la lutte contre le chômage est définie comme « éclatée », « non-cohérente ». Afin d'optimiser les services et les dispositifs, sont annoncés la mise en place des Maisons de l'emploi (ou Pôle-emploi) et le renforcement du suivi individuel des chômeurs.

Cela aboutira, en partie, à la promulgation de la **loi du 1^{er} août 2008** relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi (n°2008-758). Ce texte de loi organise les relations entre le demandeur d'emploi et le service public. Il a pour objectif affiché de mettre en place une approche personnalisée du parcours de recherche d'emploi permettant de construire un "projet personnalisé d'accès à l'emploi" qui servirait de base à la définition d'une "offre raisonnable d'emploi".

Les principales conditions posées aujourd'hui sont les suivantes :

- Le demandeur d'emploi doit s'engager à ne pas refuser plus de 2 offres d'emploi correspondant à "l'offre raisonnable" telle qu'elle sera définie dans son projet professionnel personnalisé. Cette définition prendra en compte ses emplois précédents, la durée de chômage et son lieu de résidence. L'offre raisonnable doit après 6 mois de chômage se situer au maximum à 30 kms du lieu de résidence ou à une heure au plus de transport en commun.
- Le salaire de l'emploi proposé devra être au moins équivalent à 95% du salaire antérieur après 3 mois de chômage, à 85% après 6 mois et au moins égal à l'allocation perçue après un an. Un amendement voté à l'Assemblée nationale prévoit que ces durées sont "*prorogées du temps de formation*". Le salaire proposé doit correspondre au salaire "normalement pratiqué" dans la région et dans la profession et être conforme aux règles relatives au salaire minimum.

La loi détaille également les motifs de radiation de la liste des demandeurs d'emploi :

- non justification "de l'accomplissement d'actes positifs et répétés en vue de retrouver un emploi, de créer ou de reprendre une entreprise"
- refus à 2 reprises d'une offre raisonnable d'emploi,
- refus de suivre une action de formation ou d'aide à la recherche d'emploi,
- refus de répondre à une convocation,
- refus de se soumettre à une visite médicale auprès des services médicaux de main-d'œuvre destinée à vérifier son aptitude au travail ou à certains types d'emploi,
- refus d'une proposition de contrat d'apprentissage ou de contrat de professionnalisation,
- refus d'une action d'insertion ou d'une offre de contrat aidé,
- fausses déclarations,
- refus de définir ou d'actualiser le projet personnalisé d'accès à l'emploi (amendement adopté lors du débat au Sénat).

Un décret en Conseil d'Etat devra préciser les conditions précises et la durée des radiations prononcées par le service public de l'emploi.

La loi prévoit la suppression progressive d'ici à 2012 de la dispense de recherche d'emploi pour les seniors dont bénéficiaient jusqu'alors les demandeurs d'emploi âgés de plus de 57,5 ans.

Enfin, Un médiateur du service public de l'emploi doit être créé pour servir de voie de recours des chômeurs dans leurs relations avec le service public de l'emploi qui doit naître de la fusion entre l'ANPE et l'Unedic.

Conclusion

La lutte contre les exclusions se situe à plusieurs niveaux, celui des politiques, de ceux qui sont chargés de la mettre en œuvre concrètement au quotidien, et enfin, au niveau de ceux qui en bénéficient. Cela reste bien sur schématique mais les rapports (intra et inter) qui structurent chacun de ces trois niveaux, qu'en sociologie on pourrait nommer des rapports sociaux, sont essentiels pour penser la question de l'exclusion et des réponses sociétales qui y sont apportées.

Pourquoi ne questionne-t-on jamais les causes réelles de l'exclusion ? On ne fait que décrire et/ou traiter les symptômes (alcoolisme, divorce, pauvreté...) d'une ou plusieurs causes plus originelles. C'est avec cette question que l'on peut aborder les rapports qui existent entre les trois niveaux cités précédemment, car c'est en grande partie à travers ces rapports que les uns ou les autres traduisent, de leur place, les CAUSES PRETENDUES de l'exclusion.

Les travailleurs sociaux renvoient aux politiques, et également à certains bénéficiaires et « usagers », un certain nombre de griefs qui sont autant de blocages des possibilités

d'apporter un réel changement (manque de motivation et de mobilisation des usagers, décalage et inadéquation des politiques, moyens insuffisants...). De la même manière le champ des politiques applique un certain nombre de mesures et de discours qui ne peuvent pas aller dans le même sens que la réalité quotidienne des « usagers » des services et des agents institutionnels de l'action sociale.

Demandons-nous surtout en quoi la façon dont est décidée, menée et vécue actuellement la « lutte contre les exclusions » (à ces trois niveaux) apporte un quelconque effet sur l'exclusion elle-même ? (c'est-à-dire en créant elle-même des effets stigmatisants, ou encore en faisant en sorte que les choses se maintiennent en l'état)

Pour autant, les politiques successives de lutte contre les exclusions continuent d'évoluer dans un « idéal de maîtrise » de processus sociaux et économiques finalement mal cernés. En témoignent les extraits suivants :

« La France doit en effet faire face à un chômage structurel et à l'exclusion qui l'accompagne, aux jeunes sans espoir et aux enfants défavorisés, aux logements insalubres, aux quartiers sans avenir, à une perte de sens de l'action collective et de la République, à l'intolérance et parfois au racisme. Le fossé se creuse entre les foyers dont les enfants ont un avenir et ceux dont la descendance est vouée à l'échec. Dès les premières années d'école, certains talents de demain seront gâchés, dilapidés dans des logements souvent indignes, dans des quartiers qui prennent la forme de ghettos ».

Extrait du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, 15 septembre 2004

Qui renvoie à la définition d'une « problématique sociale » protéiforme, multi-dimensionnelle et finalement teintée d'imprécision et de populisme : **les « exclus »**

« C'est l'ambition du plan de cohésion sociale, présenté le 30 juin dernier, et c'est celle du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale qui en traduit au plan législatif les principales mesures. C'est le sens de la démarche inédite qui les inspire, consistant à traiter ensemble les grands problèmes qui mettent en péril la cohésion de notre pays, à rebours de l'approche cloisonnée et morcelée qui a longtemps prévalu. Certaines familles, certains quartiers cumulent des handicaps qui se nourrissent les uns les autres. Le but du plan de cohésion sociale et du projet de loi qui le traduit est d'agir simultanément sur tous les leviers et d'établir un cercle vertueux de la réussite et de la cohésion. »

« Il faut cesser de penser que le chômage est une « anomalie marginale », une « exception malheureuse ». Il faut cesser de croire que la puissance publique doit seulement en atténuer les conséquences douloureuses et attendre avec fatalisme un retour à la normale. Cette conception dépassée n'aide pas à appréhender la situation comme il se doit. Avec plus de quatre millions de personnes indemnisées ou allocataires, ce chômage massif est une donnée permanente qu'il faut pouvoir maîtriser dans le cadre d'une perspective d'avenir. »