



ATD Quart Monde

Paris, le 15 novembre 2002

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

**Propositions  
du Mouvement ATD Quart Monde**

**“ Devenir mutuellement partenaires  
du refus de la misère ”**

# Sommaire

<b>Préambule</b> .....	<b>3</b>
<b>A. Pourquoi évaluer la loi d'orientation ?</b> .....	<b>3</b>
<b>B. Pourquoi ce thème du partenariat ?</b> .....	<b>3</b>
<b>C. Qu'avons-nous appris de ce travail d'évaluation ?</b> .....	<b>3</b>
<b>Propositions</b> .....	<b>5</b>
<b>A. Pour que la lutte contre l'exclusion, priorité nationale dans la loi, le soit dans les faits</b> .....	<b>5</b>
1. Assurer un pilotage à l'échelle du pays .....	5
2. Mobiliser les administrations et services au niveau régional et local .....	5
3. Assurer le pilotage départemental prévu par la loi .....	6
4. Evaluer les pratiques des professionnels sur de nouveaux critères .....	6
<b>B. Pour que les personnes en situation de précarité et de grande pauvreté gagnent en liberté et en autonomie</b> .....	<b>7</b>
1. Rendre effectif le droit à " des moyens convenables d'existence " .....	7
2. Donner une forte impulsion à la lutte contre l'illettrisme adulte .....	9
3. Prendre les dispositions pour que l'information sur les droits atteigne les personnes .....	11
4. Donner aux professionnels des outils pour développer une relation de coopération et de partenariat avec les personnes .....	12
5. Développer les actions collectives d'accès aux droits fondamentaux, à la vie sociale et à la citoyenneté .....	13
6. Encourager un " développement local " pour tous .....	14
<b>C. Pour que les responsables politiques et institutionnels entendent les attentes des personnes en situation de précarité et de grande pauvreté, et y répondent</b> .....	<b>15</b>
1. Donner toute sa place au Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) .....	15
2. Former les personnels des services publics aux changements des pratiques prévus par la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions .....	15
3. Développer le " dialogue citoyen " entre les services publics et tous les usagers .....	16
<b>D. Pour que l'ensemble de la société se mobilise</b> .....	<b>16</b>
1. Mobiliser les représentants de la société civile .....	16
2. Lancer auprès du grand public une campagne d'information sur la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions de 1998 .....	17

## Préambule

### A. Pourquoi évaluer la loi d'orientation ?

Le législateur, a fixé, dans l'article premier de la loi de 98, un objectif ambitieux en faisant de la lutte contre les exclusions “ *un impératif national fondé sur le respect de l'égalité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation* ” et en fixant le cap de “ *garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux...* ”.

L'évaluation, voulue par le législateur, nous permet et nous oblige tous, à faire tous les deux ans le point du chemin parcouru, des changements effectifs dans l'accès aux droits, et nous permet de faire la critique des moyens choisis pour y parvenir et d'en définir de nouveaux.

La loi de 98 exigeant la mobilisation de l'ensemble des citoyens, il est impératif que chacun apporte sa contribution dans ce travail d'évaluation. Le mouvement ATD Quart Monde a donc choisi d'une part d'apporter sa contribution à l'évaluation menée par le collectif Alerte dont les conclusions seront rendues publiques le 15 novembre prochain, d'autre part d'apporter sa contribution spécifique sur le thème du **partenariat**.

### B. Pourquoi ce thème du partenariat ?

*“ Là où des hommes sont condamnés à vivre dans la misère, les droits de l'homme sont violés. S'unir pour les faire respecter est un devoir sacré. ”*

(Père Joseph Wrésinski – texte de la dalle du Trocadéro à l'honneur des victimes de la misère).

Le partenariat exprime cette union, la concrétise dans l'action quotidienne et en définit les moyens. Il est, de ce fait, une condition incontournable du succès. Tant que nous ne parviendrons pas à le mettre en œuvre, individuellement et collectivement, il est illusoire d'affirmer en finir avec la misère et de prétendre rejoindre ceux qui sont condamnés à la vivre dans leur ambition, toujours intacte, de la détruire pour eux-mêmes et pour les leurs. Leur expérience nous est indispensable. Nous ne pouvons plus aller de l'avant en laissant à la marge certains d'entre nous. **Pour construire une société où chacun ait un avenir, nous ne pouvons plus nous passer de l'expérience et de la pensée de nos concitoyens en situation de précarité ou de grande pauvreté.**

Nous savons que ce partenariat ne se décrète pas. Il est difficile à mettre en œuvre tant la misère casse l'aptitude de ceux qui en sont victimes à créer et entretenir des relations d'égalité. C'est pourquoi, le mouvement ATD Quart Monde a voulu connaître les réflexions, les expériences de ceux qui tentent de vivre le partenariat au quotidien. Il l'a fait en menant une **double enquête** : d'une part auprès de **270 personnes en situation de précarité ou de grande pauvreté** et d'autre part auprès de **273 professionnels engagés à leurs côtés pour l'accès effectif aux droits fondamentaux**.

Il a également voulu analyser particulièrement **9 actions** très diverses, mais qui visaient toutes à rendre les personnes concernées actrices et partenaires, que ce soit en apportant leur expérience de vie, leurs savoir-faire, leur réflexion...

### C. Qu'avons-nous appris de ce travail d'évaluation ?

Le cap de l'accès de tous aux droits fondamentaux doit être rappelé et maintenu parce que l'enquête, complétée par les observations quotidiennes de nos équipes, nous a révélé que **trop de gens vivent encore l'inacceptable**.

- “ *Je voudrais un logement parce que je vis sur un parking dans une caravane.* ”
- “ *Je veux bien croire qu’un droit au logement existe mais pas quand on s’appelle comme nous.* ” (l’enquête renforce le cri d’alarme lancé par tous les acteurs de l’accès au logement sur la pénurie dramatique et scandaleuse de logements pour répondre aux besoins de chacun)
- “ *Le travail pourrait changer ma vie* ” (60 % des personnes interrogées qui souhaitent travailler n’ont pas d’emploi)
- “ *On se bat pour avoir des ressources. Tous les jours, les enfants demandent de l’argent, il faut toujours payer* ” (chacun sait qu’aujourd’hui, les personnes vivant des minima sociaux sont obligés de compléter leur revenu en ayant recours aux aides financières et distributions alimentaires de toutes sortes, alors que toutes aspirent à plus de liberté et d’autonomie)
- “ *Je voudrais récupérer mes enfants placés depuis 98* ” (le retrait des enfants reste une crainte pour beaucoup, induisant des comportements de repli sur soi qui peuvent fragiliser la famille)
- “ *Le juge des enfants emploie un langage trop compliqué, c’est pareil pour les courriers... on n’a pas le livre pour comprendre* ” (cette difficulté à s’entendre et se comprendre de part et d’autre nuit à l’exercice d’une justice équitable.)
- “ *J’ai toujours besoin de quelqu’un car je ne sais ni lire ni écrire* ” (10% des personnes interrogées ont mentionné des difficultés en lecture et en écriture)
- “ *Impossible de faire inscrire mes enfants à l’école du village ; le maire refuse et me dit d’aller ailleurs* ” (Cette discrimination à l’égard de certaines familles de voyageurs intervient alors que la loi sur la création de lieux de stationnement n’est pas respecté par de nombreuses communes.
- “ *je voudrais pouvoir prendre des vacances mais quand on a tout payé il ne reste plus d’argent pour partir* ”

L’instauration de la **CMU** est une victoire et chacun s’accorde aujourd’hui à en constater les effets. Des personnes peuvent se soigner, dans la dignité et l’autonomie, ce qui n’était pas le cas hier, même si certains éléments sont encore à corriger pour aller au bout de la mise en œuvre de ce droit à la protection de la santé, notamment pour corriger les effets de seuil.

Le cap de l’accès aux droits fondamentaux, en particulier pour ceux qui en sont les plus éloignés, doit être affirmé comme **priorité nationale** pour que les professionnels aient un objectif clair dans le travail qui leur est demandé, sache qui sont les personnes cibles de leur action, aient les moyens de réellement bâtir avec elles et puissent rendre compte de leur action selon ce critère prioritaire.

## Propositions

L'objet du présent document est de présenter des **propositions essentielles pour que les politiques d'accès aux droits fondamentaux dans les différents domaines puissent réellement porter leurs fruits**. Il prend tout son sens, en liaison avec les propositions que le collectif Alerte – dont le Mouvement ATD Quart Monde est partie prenante - fera le 15 novembre 2002, dans les domaines du logement, de l'emploi, de la santé...

### **A. Pour que la lutte contre l'exclusion, priorité nationale dans la loi, le soit dans les faits**

*“ 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. ”*

(article premier de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions – 1<sup>er</sup> alinéa)

#### 1. Assurer un pilotage à l'échelle du pays

**Seul le Premier Ministre peut garantir que la lutte contre l'exclusion prenne son caractère de priorité nationale.**

Un outil existe pour cela, créé par décret en 1999<sup>1</sup> : il s'agit du **Comité interministériel de Lutte contre les Exclusions (CILE)** qui rassemble autour du Premier Ministre l'ensemble des ministères concernés<sup>2</sup>. Il est chargé de définir et coordonner la politique gouvernementale de lutte contre l'exclusion, et d'en suivre l'application.

Ce comité, qui doit se réunir au moins une fois par an, n'aurait jusqu'à présent jamais été mis en place. Il importe **qu'il soit réuni sans plus tarder**.

Il doit aussi être doté des moyens pour assurer dans la durée le suivi de ses décisions : pour cela, il faut **mettre en place et donner un rôle actif au comité permanent**, prévu par le décret pour préparer le travail du comité interministériel et veiller à la mise en oeuvre de ses décisions par chacun des ministères concernés.

#### 2. Mobiliser les administrations et services au niveau régional et local

Les institutionnels locaux et professionnels de terrain reçoivent de nombreuses consignes qu'ils peinent à suivre toutes, faute de disponibilité suffisante<sup>3</sup>. Dans ces conditions, ils doivent avoir des repères pour hiérarchiser les priorités, “ trier ” **ce qui met en jeu fondamentalement l'avenir des personnes**.

<sup>1</sup> Décret n° 99-104 du 12 février 1999.

<sup>2</sup> Le comité rassemble les ministres chargés des affaires sociales, de l'emploi, de la santé, du logement, de l'éducation, de la culture, de la jeunesse et des sports, de la justice, de l'intérieur, des collectivités locales, de l'économie et des finances, du budget, des transports, de l'aménagement du territoire, de la ville, de l'agriculture, des départements d'outre-mer et des affaires européennes. D'autres ministres peuvent y siéger lorsque les questions abordées les concernent.

<sup>3</sup> C'est le cas par exemple des **enseignants et chefs d'établissement** qui reçoivent régulièrement de nouvelles directives qu'ils ne peuvent toutes appliquer. Ainsi, le courrier envoyé chaque année par le Ministre de l'Éducation nationale aux chefs d'établissement, leur demandant de marquer la journée mondiale du refus de la misère, reste souvent lettre morte. C'est pourtant une occasion importante et unique pour les enfants, futurs citoyens, de mieux comprendre l'exclusion, de changer leur regard sur les personnes qui la vivent et de réfléchir aux moyens de lutter contre.

C'est pourquoi le **gouvernement** et les **collectivités territoriales** doivent **donner les preuves à leurs administrations et services** aux différents échelons, de leur volonté de traduire dans les faits que la lutte contre l'exclusion est une priorité nationale.

### 3. Assurer le pilotage départemental prévu par la loi

La mobilisation des administrations et services devrait en particulier se traduire par des directives données aux Préfets, pour qu'ils réunissent les **Comités départementaux de coordination des politiques de prévention et de lutte contre les exclusions**, en concertation avec les Conseils généraux.

Ces comités, prévus par la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions<sup>4</sup> se sont très peu réunis, ce qui a fait conclure à tort à leur inefficacité alors que les rares réunions qui ont eu lieu étaient au contraire encourageantes : elles avaient obligé tous les acteurs politiques et associatifs concernés à se mettre autour de la table dans une **approche globale de la lutte contre l'exclusion** ; dans certains départements, elles avaient conduit à la **rédaction de documents de synthèse** sur l'application de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, permettant un **suivi global de sa mise en œuvre et de son impact**. Tout ceci laissait espérer que se développent au niveau local des politiques publiques d'accès aux droits fondamentaux **plus cohérentes**, ce dont les personnes démunies ont absolument besoin en raison de l'**interdépendance des droits fondamentaux**<sup>5</sup>.

### 4. Evaluer les pratiques des professionnels sur de nouveaux critères

Des professionnels souhaiteraient s'investir plus auprès de ceux qui ont le plus de difficulté à accéder à leurs droits fondamentaux, mais ils ne se sentent pas la liberté de le faire, faute d'un soutien suffisant de leur hiérarchie qui les évalue sur d'autres critères, en particulier le nombre de personnes touchées.

Pour que tous les professionnels ressentent la priorité donnée à la lutte contre l'exclusion, il faut **modifier les critères utilisés pour évaluer leur travail**, par exemple :

- évaluer les enseignants à leur capacité à réussir avec les enfants, à commencer par ceux qui ont le plus de difficultés, plutôt qu'au pourcentage de réussite ;
- évaluer de la même manière les travailleurs sociaux, à leur capacité à soutenir les personnes et familles, à commencer par celles qui sont en situation de grande pauvreté ;
- évaluer les agents de l'ANPE, sur leur capacité à permettre l'accès effectif à l'emploi des personnes, à commencer par celles qui sont très éloignées de l'emploi ;
- etc.

Cette attention particulière à ceux qui ont le plus de difficultés à accéder à leurs droits fondamentaux **ne signifie pas que les autres seront pénalisés, au contraire**. Par exemple, dans le domaine de l'éducation, l'expérience montre que les compétences développées par les enseignants qui construisent leur travail à partir des élèves les plus en difficulté, contribuent à la réussite de tous. Mais si leur hiérarchie n'indique pas aux professionnels que ce qu'elle attend d'eux, **c'est d'abord**

---

<sup>4</sup> Article 155.

<sup>5</sup> L'enquête auprès des personnes en situation de précarité ou de pauvreté a remis en lumière cette interdépendance : femme qui ne peut exercer le métier d'assistante maternelle parce que ses conditions de logement ne lui permette pas d'accueillir des enfants ; personne qui n'a pas de carte d'électeur, faute de maîtriser suffisamment la lecture et l'écriture ; femme qui ne peut se soigner car elle n'a pas de solution de garde pour ses enfants ; enfants qui se sentent mis à l'écart à l'école, parce que les parents ne peuvent payer certaines sorties etc. : nombreux sont les exemples où le non accès à un droit fondamental entrave l'accès à un autre droit. L'enjeu de la cohérence est que les politiques publiques tiennent beaucoup mieux compte de ces liens entre les différents droits fondamentaux : pour cela, elles doivent être pensées à partir de l'expérience de vie des personnes concernées.

qu'ils réussissent avec ceux qui ont le plus de difficultés, ils risquent fort de prendre d'autres repères pour leur action, qui ne leur permettront pas de réussir avec ces derniers.

## **B. Pour que les personnes en situation de précarité et de grande pauvreté gagnent en liberté et en autonomie**

Il s'agit là d'un **critère essentiel d'avancée du combat contre l'exclusion** : la misère ne reculera vraiment que si les personnes peuvent vivre et agir librement, au même titre que chaque citoyen. Si des aspects essentiels de leur vie, de la vie de leur famille continuent à dépendre de décisions institutionnelles, si elles continuent à vivre sous le regard de professionnels, si elles n'acquièrent pas les moyens d'agir par elles-mêmes, elles ne pourront se situer au rang de tous les hommes.

### **1. Rendre effectif le droit à “ des moyens convenables d'existence ”**

*“ Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité **des moyens convenables d'existence**. ”*

(Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, qui fait partie du bloc de constitutionnalité)

Le premier frein à l'autonomie des personnes, le motif qui les amène le plus souvent à recourir aux professionnels et aux associations caritatives, est l'**insuffisance de leurs ressources**, autrement dit l'absence de “ moyens convenables d'existence ”. Avec le niveau actuel des minima sociaux – particulièrement le RMI et l'ASS – il est pratiquement impossible de survivre sans recourir aux aides financières, aux secours matériels ou à la mendicité. Les personnes dépensent une énergie considérable en **démarches pénibles et humiliantes**, pour de maigres résultats qui ne suffisent parfois même pas à payer le loyer, les factures d'eau, d'électricité, etc. Beaucoup vivent dans l'**inquiétude permanente** de ne pas pouvoir faire face à leurs charges, avec des conséquences dramatiques qui peuvent aller jusqu'à l'expulsion du logement.

En outre, plus leurs ressources sont faibles, plus les personnes ont besoin de **prévoir leurs revenus**. Le moindre à-coup dans les prestations ou allocations qu'elles perçoivent<sup>6</sup>, la moindre rupture de droit peut les mettre en grande difficulté. Or, les modes de calcul et les conditions d'obtention des allocations, prestations, pensions sont devenus tellement **complexes** qu'il est très difficile de prévoir soi-même ses ressources. C'est particulièrement vrai pour le **RMI** dont le caractère **différentiel et familial** est source de grande complexité<sup>7</sup>.

Enfin, du fait qu'il n'existe **pas d'allocation familiale au premier enfant**, alors que le barème du RMI prend en compte le premier enfant, l'écart de revenu entre familles vivant de revenus modestes du travail et familles bénéficiaires du RMI peut dans certaines circonstances se trouver resserré. La crainte que cet écart ne soit pas suffisamment grand pour inciter à la reprise d'un travail, bloque alors toute augmentation substantielle du RMI.

---

<sup>6</sup> Et pour les personnes qui ne connaissent que les contrats de travail précaires, les à-coups sont fréquents. Ainsi, une personne vivant en couple et percevant l'AAH doit faire un Contrat Emploi Solidarité du 1<sup>er</sup> novembre 2002 au 30 avril 2003, sans être sûre de pouvoir continuer à travailler ensuite. En raison du mode de calcul de l'AAH, si elle ne retrouve pas d'emploi, elle verra son AAH baisser d'environ 75 euros par mois pendant un an à compter du 30 juin 2004, soit 14 mois après la fin de son contrat ! Dans ces conditions, il faut une forte envie de travailler pour ne pas renoncer !

<sup>7</sup> Ainsi, certaines prestations, comme les allocations familiales, sont déduites du RMI. D'autres, comme l'allocation pour jeune enfant (APJE) ne le sont qu'à un certain moment (pendant la grossesse et jusqu'au mois de naissance inclus elle vient s'ajouter au RMI ; ensuite, elle est déduite). D'autres encore le sont pour un montant forfaitaire : c'est le cas de l'APL. D'autres enfin, comme la majoration pour âge des allocations familiales, ne sont pas du tout déduites.

**a) Unifier par le haut les minima sociaux dont bénéficient les personnes considérées pleinement “ aptes ” au travail, dans le sens d’une simplification radicale, par la création d’un seul minimum social attribué à la personne et d’une allocation familiale au premier enfant**

Les minima sociaux concernés sont le RMI, l’Allocation de Solidarité Spécifique (ASS) et l’Allocation de Parent Isolé (API).

Toutes les difficultés rencontrées actuellement par les personnes plaident pour **créer une seule allocation fonctionnant sur le modèle de l’ASS**, c’est-à-dire à laquelle les prestations familiales viennent s’ajouter au lieu d’en être déduites. L’allocation deviendrait **individuelle** et se comporterait comme un **substitut de salaire** (ce qui n’empêcherait pas qu’elle soit accompagnée d’un volet insertion comme l’actuel RMI)<sup>8</sup>.

Du fait que le barème du RMI commence au premier enfant, cette unification implique la mise en place d’une **allocation familiale au premier enfant d’un montant suffisant**.

Cette réforme aurait de nombreux avantages :

- Les revenus deviendrait beaucoup **plus lisibles et prévisibles** pour les personnes. Elles toucheraient : d’une part, la nouvelle allocation d’un montant fixe (indépendant de leur situation familiale ou de leurs conditions de logement) ; d’autre part les prestations familiales.
- **Les situations de rupture de droit seraient réduites**, notamment celles qui surviennent par exemple aujourd’hui lorsqu’un “ parent isolé ” passe de l’Allocation de Parent Isolé au RMI parce que son dernier enfant atteint l’âge de 3 ans<sup>9</sup>.
- Les nombreux **effets pervers dus au caractère familial du RMI disparaîtraient** : c’est le cas, par exemple, des personnes bénéficiant du RMI qui se mettent en couple et hésitent à déclarer leur situation, sachant qu’en tant que couple, ils percevront moins de RMI, alors “ qu’il n’y arrivent déjà pas ”.
- Il y aurait une **plus forte incitation financière à la reprise d’un travail et plus de marge de manœuvre pour augmenter les minima sociaux** sans mettre en cause cette incitation, puisque les familles avec enfants vivant de revenus du travail verrait leurs ressources croître du montant de l’allocation familiale au premier enfant
- En outre, cette réforme **libérerait les travailleurs sociaux, agents de la CAF et de la MSA**, de la charge de travail conséquente résultant de la complexité actuelle des minima sociaux. Elle éviterait aussi aux **contrôleurs de la CAF** d’être obligés de s’immiscer dans la vie des personnes pour savoir si elles vivent en couple ou non, ce qui leur permettrait de se consacrer davantage à leur mission d’information et de soutien à l’accès au droit.

**b) Porter les minima sociaux à un niveau permettant de limiter au maximum le recours aux aides**

Il est important de rappeler que **les personnes aspirent avant tout à gagner leur vie par le travail**<sup>10</sup>. Mais lorsqu’elles en sont empêchées en raison de leur état de santé, de leur âge, de la situation économique, etc. elles doivent pouvoir bénéficier de revenus décents leur évitant d’avoir à recourir aux aides financières et secours. Elles subissent le non travail. Il est contraire au principe du “ droit à

---

<sup>8</sup> Comme pour l’actuelle ASS, une personne n’y aurait droit que si les revenus du conjoint ne dépassent pas un certain plafond.

<sup>9</sup> Des ruptures surviennent aussi lorsqu’une personne qui touche l’API se remet en ménage, lorsque le parent au nom duquel avait été établi le RMI se trouve incarcéré (une personne dans cette situation a dû faire de longues démarches qui ont pris près de deux mois, pour rétablir la situation. Pendant ce temps, elle n’avait rien pour vivre et a dû recourir aux aides financières et secours qui se sont révélés insuffisants, mettant en cause la santé des enfants).

<sup>10</sup> Les propositions concernant l’accès au travail figureront dans le document présenté par le collectif Alerte (dont ATD Quart Monde est partie prenante).

des moyens convenables d'existence ” qu'elles soient obligées de vivre dans la pénurie permanente, faute de travail.

L'augmentation des minima sociaux **ne décourage en outre pas de travailler** dès lors qu'un écart suffisant est maintenu avec les revenus du travail<sup>11</sup>, les personnes aspirant à plus qu'un minimum pour vivre.

Une étude devrait donc être conduite au plus tôt afin de déterminer le niveau requis des différents minima sociaux, pour **que les personnes puissent subvenir à leurs besoins de manière autonome**<sup>12</sup>.

### c) **Garantir que tous les jeunes qui en ont besoin puissent s'engager dans un parcours vers l'emploi rémunéré**

Beaucoup de jeunes en situation de précarité ou de grande pauvreté n'ont aujourd'hui aucun revenu pour survivre. Il en résulte qu'ils demeurent à la charge de parents qui ont déjà beaucoup de mal à faire face. Cette situation peut créer des tensions qui vont parfois jusqu'à la rupture, le jeune quittant le foyer familial parce qu'il ne veut plus peser sur ces parents ou parce que ceux-ci le lui demandent. Il peut alors se retrouver sans ressources, à la rue, avec de grandes difficultés pour construire son avenir.

Il ne s'agit pas de donner un revenu inconditionnel aux jeunes, qui risquerait d'affranchir la société de son devoir de leur proposer une insertion professionnelle, mais de garantir **que tout jeune qui souhaite s'engager dans un parcours vers l'emploi puisse le faire**<sup>13</sup> et reçoive en contrepartie un **revenu suffisant pour vivre décemment**<sup>14</sup>.

## 2. Donner une forte impulsion à la lutte contre l'illettrisme adulte

*“ 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. ”*

(Article 149 de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions)

*“ La lutte contre l'illettrisme fait partie de l'éducation permanente. L'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics, les établissements d'enseignement publics et privés, les associations, les organisations professionnelles, syndicales et familiales, ainsi que les entreprises y concourent chacun pour leur part.(...) ”*

(Article 24 de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions)

Le gouvernement s'est fixé la priorité de lutter contre l'illettrisme à l'école. Des expériences intéressantes viennent d'être initiées par l'Education nationale pour lutter contre l'illettrisme à l'école, avec en particulier les classes de CP à effectifs très réduits mises en place dans certains

---

<sup>11</sup> D'où l'importance des propositions faites ci-avant concernant l'unification des minima sociaux.

<sup>12</sup> Il faut noter que le coût d'une telle mesure pour la collectivité est à envisager de manière globale, en tenant compte des économies réalisées en versement d'aides financières, en frais de personnel chargés de recevoir les demandes, de gérer les aides, etc.

<sup>13</sup> Cela suppose d'amplifier le dispositif TRACE en le décontingentant et en lui donnant les moyens de rejoindre les jeunes qui sont trop éloignés de l'emploi pour faire d'eux-mêmes la démarche de s'engager dans un parcours.

<sup>14</sup> La “ bourse d'accès à l'emploi ” prévue dans le cadre de TRACE a constitué un progrès en garantissant qu'un jeune puisse être rémunéré pendant 3 mois maximum par semestre, les formations et emploi auxquels il participe au long de son parcours devant lui apporter le complément de revenu nécessaire. Cependant, elle ne prend pas en compte le fait que des jeunes très éloignés de l'emploi peuvent avoir besoin, en début de parcours, de beaucoup plus de 3 mois d'activité non rémunérée – par exemple, activité culturelle ou sportive – pour reprendre confiance en eux, retrouver un rythme, avant de pouvoir tenir dans une formation ou un emploi. Il faut que pendant cette période préliminaire qui fait partie du parcours, ils puissent être rémunérés.

établissements de Rhône-Alpes. Il n'en demeure pas moins que l'illettrisme touche aujourd'hui beaucoup d'**adultes**<sup>15</sup>. Ceux-ci se trouvent considérablement gênés dans leur **vie quotidienne**, dans leurs démarches administratives, dans le soutien qu'ils voudraient pouvoir apporter à leurs enfants, dans leur vie professionnelle, etc.

En outre, le manque de confiance en soi, la honte, les difficultés d'expression qui en résultent les handicapent pour **faire entendre et prendre en compte leur point de vue par les professionnels** auxquels ils ont affaire (enseignants, travailleurs sociaux, etc.). Dans ces conditions, il leur est très difficile de se situer comme **partenaires** de ces derniers, ce qui est pourtant un enjeu essentiel de la lutte contre l'exclusion.

C'est pourquoi il faut garantir que toute personne, **qu'elle soit en recherche d'emploi ou non**<sup>16</sup>, puisse avoir accès à une formation **rémunérée**<sup>17</sup> de remise à niveau sur les savoirs de base, d'une **durée aussi longue que nécessaire**, pour qu'elle puisse franchir le palier voulu dans l'acquisition des connaissances. Cela suppose notamment un **réseau suffisamment dense** d'ateliers dispensant ces formations.

Cela suppose aussi de se donner les moyens de "**détecter**", **d'informer et de soutenir les personnes concernées**, la honte de leur situation les empêchant souvent d'en faire état et d'entreprendre une démarche de formation pour y remédier. La **mobilisation** en ce sens des **professionnels de l'insertion** (services RMI, ANPE, etc.), prévue dans le "programme national de prévention et de lutte contre les exclusions", devrait être poursuivie et amplifiée. Elle devrait en outre être élargie à d'autres professionnels – en particulier les **enseignants** et les **médecins**<sup>18</sup> – afin de toucher les personnes qui ne sont pas en démarche d'insertion professionnelle.

Une **communication** devrait par ailleurs être mise en place **en direction des entreprises** pour les **informer** que les actions de lutte contre l'illettrisme font partie de la formation continue. Il s'agit aussi de les inciter à **identifier les personnes qui rencontrent des difficultés pour lire et écrire, et à envisager des formations pour y remédier**<sup>19</sup>.

<sup>15</sup> Il faut rappeler que **8 à 10 %** des jeunes adultes ne peuvent affronter la lecture d'un texte court et simple. Ces chiffres n'évoluent pas depuis plusieurs années.

<sup>16</sup> Aujourd'hui, les formations aux savoirs de base sont le plus souvent destinées aux personnes en démarche vers l'emploi. Il est plus difficile pour d'autres, tels des parents qui élèvent leurs enfants, d'y accéder alors que les personnes **en ont tout aussi besoin** pour leur vie quotidienne, pour soutenir leurs enfants dans leur scolarité, pour leurs démarches administratives, etc.

<sup>17</sup> Il faut rappeler qu'en vertu de l'article 24 de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions cité plus haut, les actions de lutte contre l'illettrisme font partie de la formation professionnelle continue. C'est pourquoi les personnes qui y participent devraient être **rémunérées suivant le barème appliqué pour les stagiaires de la formation professionnelle relevant du régime public**. Rémunérer ces formations serait une juste reconnaissance de l'effort considérable et de l'investissement que demande aux personnes l'engagement dans un tel apprentissage, et du fait qu'il faut bien qu'elles subviennent à leurs besoins, alors que le temps qu'elles passent en formation ne peut être consacré à un travail rémunérateur. Cela permettrait en outre aux personnes de faire face aux coûts induits par la formation : frais de transport, de gardes d'enfants le cas échéant, etc.

<sup>18</sup> L'enquête auprès des personnes en situation de précarité ou de grande pauvreté a révélé que les médecins étaient les professionnels les mieux perçus par les personnes et qu'ils jouaient souvent le rôle de confident. C'est pourquoi, sans les "instrumentaliser", il paraîtrait utile qu'ils soient sensibilisés et puissent disposer d'informations sur l'offre de formation, afin de pouvoir les relayer auprès de leurs patients.

<sup>19</sup> Un sondage rendu public en novembre 2001 par l'institut Démoscopie montre que les 2/3 des chefs d'entreprise et les 3/4 des représentants des salariés ignorent que la lutte contre l'illettrisme fait partie de la formation professionnelle continue. Et parmi les dirigeants qui estiment que certains de leurs salariés sont concernés par l'illettrisme, seulement la moitié déclarent que des actions de lutte contre l'illettrisme ont été réalisées dans leur entreprise au cours des dernières années. Les estimations des représentants du personnel sur les besoins de formation aux savoirs de base non satisfaits sont encore plus pessimistes.

**Les organisations représentatives des entreprises et les confédérations syndicales** devraient également être incitées à inscrire dans leurs négociations de branche sur le volet formation professionnelle, les actions de lutte contre l'illettrisme.

### 3. Prendre les dispositions pour que l'information sur les droits atteigne les personnes

*“ 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 ] 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. ”*

(article premier de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions – 5<sup>ème</sup> alinéa)

L'information des personnes sur leurs droits relève de “ l'aide à l'accès au droit ”, telle qu'elle est définie à l'article 9 de la loi du 18 décembre 1998 relative à l'accès aux droits et à la résolution amiable des conflits. C'est pourquoi les **Conseil Départementaux de l'Accès aux Droits (CDAD)** institués par cette loi devrait jouer un rôle d'**impulsion** dans la mise en œuvre des propositions suivantes.

#### a) Un guide gratuit sur les droits et les démarches

Il existe déjà des guides particuliers à certains domaines, comme le guide “ Mon enfant est placé, j'ai des droits ” réalisé par l'association le Fil d'Ariane ; des documents apportant un certain type d'information, comme les recueils d'adresses des administrations et organismes intervenant dans l'accès aux différents droits fondamentaux (logement, travail, santé, etc.) mis à disposition dans certains départements ou communes. Ces guides ont fait la preuve de leur utilité. Ils devraient être généralisés pour apporter **toute l'information dont les personnes ont besoin pour faire valoir leurs droits fondamentaux** :

**Dans chaque département**, un guide, écrit dans un **langage clair et accessible**, devrait tout à la fois informer les personnes sur leurs principaux **droits** dans les différents domaines de l'emploi, du logement, de la famille, de l'éducation..., leur indiquer les **démarches** à entreprendre pour les faire valoir et les **recours** qu'elles peuvent exercer si elles n'y parviennent pas. Ce guide devrait être élaboré et validé **en concertation avec les utilisateurs futurs et les professionnels intervenant dans l'accès aux droits** afin de garantir qu'il soit compréhensible et corresponde à la réalité de terrain.

#### b) Développer le réseau des Maisons de justice et du droit<sup>20</sup>

Là où elles existent, ces Maisons répondent au souhait des personnes d'un **lieu neutre<sup>21</sup> de proximité**, où elles peuvent s'informer sur leurs droits et trouver si nécessaire **un soutien pour les faire valoir**. Certaines assurent une **information large** des personnes **sur les droits**, leur évitant d'être renvoyées de lieu en lieu pour obtenir les renseignements qu'elles cherchent.

<sup>20</sup> Prévu par l'article 21 de la loi du 18 décembre 1998 relative à l'accès aux droits et à la résolution amiable des conflits, “ elles assurent une présence judiciaire de proximité et concourent à la prévention de la délinquance, à l'aide aux victimes et à l'accès au droit. ” Leur mise en place demeure cependant facultative.

<sup>21</sup> C'est-à-dire indépendant des lieux où les personnes vont pour faire valoir leurs droits, tels les organismes sociaux, les services sociaux... Cette indépendance est très importante : il faut que les personnes puissent obtenir des renseignements en étant certaines que cette démarche d'information ne les engage pas plus loin qu'elles ne le souhaitent (à raison ou non, des personnes ne veulent pas se rendre dans les services sociaux par crainte que des professionnels ne commencent à s'ingérer dans leur vie).

Le réseau des Maisons de justice et du droit devrait être **étendu** de façon à arriver à un maillage national, en veillant à ce que les personnes puissent y être informées sur **l'ensemble de leurs droits**, y compris les allocations et prestations.

**c) Développer les permanences d'information sur les droits**

A défaut de Maison de justice et du droit, les personnes doivent pouvoir trouver près de chez elle, en particulier dans les communes rurales, une personne **indépendante et compétente** capable de les informer sur leurs droits. Chaque commune devrait s'organiser pour mettre en place, avec le soutien du Conseil Départemental de l'Accès aux Droits, des **permanences** d'information sur les droits (**sans rendez-vous** afin de les rendre aussi accessibles que possible).

**d) Etendre le réseau des délégués de proximité du Médiateur de la République et les rendre plus accessibles**

Les **délégués de proximité du médiateur de la République** mis en place dans certains quartiers ont fait la preuve de leur utilité et de leur efficacité, pour mettre un terme à certaines situations de blocage avec l'administration. Leur mission les amène à informer les personnes sur leurs droits, sur les recours possibles, etc. Ils contribuent ainsi à ce que les personnes soient mieux à même, par la suite, de faire valoir leurs droits par elles-mêmes.

Leur réseau devrait être étendu pour garantir que les **zones rurales** soient couvertes. En outre, leur localisation et leur organisation devraient en **rendre l'accès aussi facile que possible aux personnes en situation de précarité ou de grande pauvreté**<sup>22</sup> (large information sur l'existence et le rôle des délégués de proximité, notamment par des campagnes d'information menées dans les lieux où passent les personnes ; permanences sans rendez-vous ; localisation dans un lieu bien connu des personnes et où elles ne craignent pas d'aller ; etc.).

**e) Développer les équipes mobiles d'information sur les droits**

Les personnes en situation de grande pauvreté n'osant parfois même pas pousser la porte d'un bureau pour obtenir une information, les propositions précédentes ne dispensent pas que des professionnels **viennent à leur rencontre** pour les informer sur leurs droits dans les lieux où elles passent (associations d'entraide, foyers et centres d'hébergement, salles d'attente de PMI, CAF, CPAM...) et les soutenir dans leur accès aux droits<sup>23</sup>. Les **services publics** impliqués dans l'accès aux droits fondamentaux (ANPE, CAF, CPAM, etc.) devraient être **incités** à développer de telles actions<sup>24</sup>.

**4. Donner aux professionnels des outils pour développer une relation de coopération et de partenariat avec les personnes**

La relation de coopération conduit les professionnels à **rejoindre les personnes dans leurs aspirations**, à se situer davantage à leurs côtés pour faire aboutir leurs projets, chacun apportant sa

---

<sup>22</sup> Certains délégués font le constat que, s'ils voient beaucoup de personnes de milieu modeste, les personnes les plus démunies ne les sollicitent pas car il faut d'abord savoir qu'ils existent, se déplacer là où ils sont installés (par exemple la mairie de quartier), voir une secrétaire pour prendre rendez-vous, puis revenir pour l'entretien. Tout cela demande d'être bien informé, d'avoir déjà une certaine confiance en soi et de ne pas être dans l'urgence.

<sup>23</sup> Ce ne serait que la concrétisation de l'exigence exprimée par le 5<sup>ème</sup> alinéa de l'article premier de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions. Cet alinéa est reproduit sous le titre de ce chapitre.

<sup>24</sup> La cellule "DETRES" de la **CPAM du Calvados** a un savoir-faire de 15 ans dans ce domaine. Le soutien dans l'accès aux droits qu'elle assure, est réalisé de manière à **permettre aux personnes de s'approprier la démarche** afin qu'elles puissent à l'avenir agir davantage par elles-mêmes.

réflexion, son expérience, sa compétence. Elle permet aux personnes de se sentir **plus libres** par rapport aux professionnels et les rend davantage **actrices du changement de leur vie**.

Les récentes dispositions relatives à l'accès au dossier dans les procédures d'assistance éducative<sup>25</sup> ont suscité une dynamique de réflexion dans le milieu du travail social, conduisant certains professionnels à repenser leur positionnement à l'égard des familles pour rendre celles-ci davantage partenaires de la réflexion et des décisions. Mais dans l'ensemble, les professionnels – qu'ils soient travailleurs sociaux, enseignants, magistrats... - ont rarement eu la possibilité d'apprendre comment développer une telle relation, bien que la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions exige qu'ils y soient préparés<sup>26</sup>.

Des **outils existent** pourtant pour approfondir les conditions du partenariat avec les personnes en situation de grande pauvreté<sup>27</sup>. Ils **devraient être diffusés et travaillés collectivement** par les professionnels, en dialogue avec des personnes qui ont la connaissance de la grande pauvreté parce qu'elles l'ont vécue ou qu'elles s'y sont formées<sup>28</sup>.

Les **institutions doivent s'engager fortement** afin de permettre aux professionnels de terrain qu'elles emploient d'approfondir ou d'acquérir cette pratique du partenariat. Ceux-ci ne pourront s'y engager que s'ils ont le soutien de leur hiérarchie et s'ils reconnaissent le droit des plus démunis à s'associer, en créant des espaces de liberté où ceux-ci peuvent construire leur propre réflexion et leur propre pensée.

## 5. Développer les actions collectives d'accès aux droits fondamentaux, à la vie sociale et à la citoyenneté

Ces actions mettent en général en présence **un groupe de personnes** qui souhaitent partager leur expérience, apprendre les unes des autres sur un sujet donné ou simplement vivre un temps de convivialité ensemble, et **des personnes ressources** – professionnels ou bénévoles - qui peuvent apporter leurs compétences particulières.

Nombreux sont les exemples d'actions collectives qui fonctionnent sur ce principe : groupes de convivialité<sup>29</sup> ; groupes d'échange sur la parentalité<sup>30</sup> ; lieux d'accueil parents-enfants<sup>31</sup> ; ateliers de recherche de logement ou d'emploi<sup>32</sup> ; etc.

<sup>25</sup> Décret n° 2002-361 du 15 mars 2002 relatif à l'assistance éducative.

<sup>26</sup> Cf. l'article 151-I de celle-ci qui prévoit que les formations sociales (qui concernent non seulement les travailleurs sociaux mais tous les acteurs de la lutte contre les exclusions) doivent préparer "à la pratique du partenariat avec les personnes et les familles visées par l'action sociale".

<sup>27</sup> C'est le cas des livres "Le croisement des savoirs" et "Le croisement des pratiques", aboutissement d'une recherche-action initiée par le Mouvement ATD Quart Monde, des universitaires, des formateurs de professionnels et les pouvoirs publics, et qui avait pour objet le croisement des savoirs et des expériences de professionnels de différentes disciplines et de personnes ayant connu ou connaissant encore la grande pauvreté, afin d'en dégager les conditions d'une relation de partenariat entre les uns et les autres, qui permette d'agir plus efficacement contre la misère.

<sup>28</sup> La méthode utilisée pour "le croisement des pratiques" donne des repères pour mettre en œuvre un tel travail collectif entre personnes d'origines et d'expériences très différentes.

<sup>29</sup> Mis en place par les centres sociaux, ils rassemblent des parents d'un quartier ou d'une zone rurale pour des sorties, temps festifs, randonnées, échanges avec des intervenants extérieurs sur différents thèmes comme l'éducation des enfants, l'alimentation, la drogue, le tabac, le sommeil, la santé, etc. Dans certains lieux, des travailleurs sociaux y participent ce qui permet aux personnes de les découvrir sous un autre jour - "On a découvert que l'assistante sociale aussi faisait des confitures !" - et favorise la connaissance et la confiance réciproques nécessaires au partenariat.

<sup>30</sup> Mis en place dans la dynamique des "réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents" développés depuis quelques années, ils permettent réflexion, partage d'expérience et formation sur la fonction de parent et sur des questions très diverses concernant les enfants. Certains sont cependant conscients de ne pas encore toucher suffisamment les parents les plus démunis et s'interrogent sur les moyens à prendre pour y parvenir.

Ces actions ont beaucoup d'avantages :

- Elles permettent aux personnes en situation de précarité ou de grande pauvreté qui y participent de gagner en liberté et en autonomie, en les faisant **sortir de la relation individuelle avec un professionnel** et en leur redonnant **confiance** dans leur capacité à agir (par le contact avec d'autres personnes qui connaissent les mêmes difficultés et qui parviennent à y faire face).
- Soutenues par la présence des autres, les personnes osent davantage s'exprimer et acquièrent ainsi une pratique de la **prise de parole**, de l'**expression de leur pensée**, qui leur est essentielle pour se situer dans une relation de partenariat, en particulier lorsqu'elles se retrouvent seules face à un professionnel.
- Des liens se créent entre participants, des **réseaux d'entraide** se développent et il n'est pas rare que des personnes s'accompagnent ensuite mutuellement dans des démarches.

Les professionnels découvrent de plus en plus l'intérêt de ces démarches collectives qui peuvent constituer **un appui ou un soutien efficace** à leur action.

Cependant, encore trop peu d'institutions s'engagent à promouvoir des actions collectives.

Pour soutenir la mise en place de tels projets, un "**fonds de soutien aux actions collectives d'accès aux droits fondamentaux, à la vie sociale et à la citoyenneté**" devrait être mis en place, suffisamment doté pour donner une forte impulsion à leur développement. L'aide de ce fonds ne serait accordée, qu'après vérification des moyens pris par les promoteurs de l'action pour **garantir la participation des personnes en situation de précarité et de grande pauvreté**<sup>33</sup>.

Une **communication** devrait en outre être entreprise en direction des **élus locaux**, pour leur faire connaître l'efficacité des actions collectives en matière de lutte contre l'exclusion.

## 6. Encourager un "développement local" pour tous

Beaucoup de personnes expriment leur souhait d'être moins isolées, d'avoir davantage de relations positives avec leur environnement, de pouvoir participer à la vie de leur quartier, de leur commune, dans des conditions où elles se sentent acceptées et respectées. Cela permet aux autres de porter un autre regard sur elles et contribue à ce qu'elles soient moins rejetées, particulièrement en milieu rural. Les personnes y gagnent de la confiance pour prendre des initiatives, agir davantage par elles-mêmes<sup>34</sup>.

C'est ce que peuvent permettre les démarches de développement local (qui visent à développer le tissu socio-économique d'un territoire), **à condition qu'elles soient pensées pour que ceux qui ont le**

---

<sup>31</sup> Ils consistent à permettre aux parents de se rencontrer, de partager leurs expériences et de jouer avec leurs jeunes enfants, en présence de professionnels de la petite enfance qui sont là pour les accueillir, les conseiller, échanger avec eux... Certains de ces lieux – comme les préécoles communautaires animées par ATD Quart Monde - n'accueillent que des parents en situation de précarité ou de grande pauvreté, tandis que d'autres – comme les "Espaces jeux rencontres" en Ile-et-Vilaine, "la Parenthèse" du centre social de la Rocade à Avignon - sont ouverts à tous les parents. Ces différentes actions peuvent se compléter, les parents les plus démunis ayant parfois besoin de se retrouver "entre eux", avant d'oser aller dans les lieux ouverts à tous (ce qui est l'objectif final).

<sup>32</sup> Ils ont notamment beaucoup été développés par le Conseil général de Seine-Maritime, dans le cadre des actions d'insertion destinées aux bénéficiaires du RMI.

<sup>33</sup> Ces moyens ne doivent pas être sous-estimés, comme en témoigne la faible participation de parents de milieu défavorisés aux actions collectives de soutien à la parentalité mise en place dans le cadre des réseaux d'écoute et d'appui à la parentalité.

<sup>34</sup> La participation de personnes très isolées du canton d'Antrain (Ile-et-Vilaine) au spectacle "Notre-dame de Paris", en juillet dernier, en est une bonne illustration. Qu'elles aient été acteurs, figurants ou agents techniques, ces personnes se sont retrouvées partie prenante d'un projet ambitieux qui a impliqué une grande partie de la communauté rurale. Elles ont pu montrer qu'elles étaient "autre chose" que ce qui se dit sur elles.

**plus de difficultés à participer, puissent en être partie prenante.** Une “**charte du développement local pour tous**” devrait être élaborée, reprenant cette exigence.

### **C. Pour que les responsables politiques et institutionnels entendent les attentes des personnes en situation de précarité et de grande pauvreté, et y répondent**

*“ Cette politique [de lutte contre les exclusions] 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. ”*

(Extrait de l'exposé des motifs de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions)

Il faut rappeler que l'**immense majorité des personnes estime que les responsables politiques ne répondent pas à leurs attentes**, principalement par indifférence ou ignorance.

#### **1. Donner toute sa place au Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE)**

Le **CNLE** a auprès du Gouvernement un rôle extérieur de conseil, contrairement au comité interministériel de lutte contre les exclusions<sup>35</sup> (CILE) qui a, à l'intérieur du gouvernement, un rôle de pilotage de la politique de lutte contre l'exclusion. Le CNLE est placé auprès du Premier ministre et rassemble des représentants des ministères, du Parlement, des collectivités territoriales aux divers échelons, et des associations de lutte contre l'exclusion, dont certaines ont vocation à représenter les personnes démunies. Il peut faire réaliser des études sur les situations d'exclusion<sup>36</sup>. Il constitue donc le **lieu privilégié où des représentants du gouvernement peuvent participer à une réflexion à partir du vécu et des aspirations des personnes en grande difficulté.**

Réciproquement, le CNLE verrait son rôle de conseiller du Gouvernement renforcé par la présence, au moins une fois par an, du Premier Ministre lors des réunions plénières qui, au demeurant, devraient associer systématiquement tous les ministères en particulier ceux de la **Justice**, de l'**Education nationale** et de la **Culture** qui sont aussi membres du CNLE depuis 1999<sup>37</sup>.

#### **2. Former les personnels des services publics aux changements des pratiques prévus par la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions**

La loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions est méconnue de certains professionnels, particulièrement ceux de l'Education nationale et de la Culture. Il en résulte que certaines de ses dispositions restent très peu appliquées et qu'elle ne produit pas les changements attendus dans les pratiques des professionnels concernés.

Tous les personnels des administrations et services publics qui contribuent à l'accès aux droits fondamentaux, au différents niveaux hiérarchiques, devraient recevoir une telle formation.

Il ne s'agit pas de former à l'ensemble des dispositifs de la loi, mais surtout :

- de faire passer, comme dans la campagne d'information auprès du grand public, la **nouvelle approche de la lutte contre l'exclusion** qu'induit la loi : une approche fondée sur le respect de la dignité et des droits fondamentaux ;
- de faire réfléchir les personnels formés aux **implications** de cette nouvelle approche **sur leurs pratiques**, sur le fonctionnement de leur structure ;

<sup>35</sup> Institué par le décret n° 99-104 du 12 février 1999.

<sup>36</sup> Article 153-II de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

<sup>37</sup> Décret n° 99-216 du 22 mars 1999.

- de les **former aux dispositifs de la loi qui les concernent directement** et de les **inciter à les mettre en œuvre**, en particulier dans les domaines où elle est très peu appliquée, comme l'éducation et la culture<sup>38</sup>.

### 3. Développer le “dialogue citoyen” entre les services publics et tous les usagers

Les démarches engagées notamment par les Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS) de Bordeaux et d'Angers illustrent la manière dont un tel dialogue peut se mettre en place et les conditions à réunir pour qu'il soit possible.

Le dialogue citoyen devrait être développé, non seulement par les CCAS, mais par **toutes les administrations et services publics qui interviennent dans l'accès aux droits fondamentaux** : cela recouvre bien sûr les CAF, CPAM, MSA, ANPE, ASSEDIC... mais aussi les écoles, les bibliothèques, etc.

Il est certain qu'animer un tel dialogue, en garantissant que les plus démunis y participent, demande **des moyens conséquents en personnel formé**<sup>39</sup>. Mais les nombreuses pistes de progrès qui en émergent pour la qualité du service public, pour son adaptation aux attentes des usagers et donc son efficacité, plaident pour cet investissement.

Pour donner une impulsion à la généralisation des démarches de dialogue citoyen, **l'Etat devrait apporter son soutien financier** aux administrations et services publics qui s'y engagent.

## D. Pour que l'ensemble de la société se mobilise

### 1. Mobiliser les représentants de la société civile

*“ 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 oeuvrent 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 [ de lutte contre les exclusions]. ”*

(article premier de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions – 6<sup>ème</sup> alinéa)

Pour que les droits fondamentaux deviennent effectifs, il importe **que l'ensemble des partenaires mentionnés dans la loi intègrent dans leur action l'application de ces droits**. Les entreprises et les syndicats vont-ils s'impliquer davantage à l'échelle d'un territoire dans la formation ou le maintien dans l'emploi de travailleurs sans qualification ? Les associations de parents d'élèves vont-elles se préoccuper de la réussite scolaire de tous ? Quelles organisations professionnelles de médecins, juristes, enseignants vont former et mobiliser leurs membres ? etc.

Cette mobilisation passe par un dialogue dont **les Conseils économiques et sociaux nationaux et régionaux** peuvent être un vecteur privilégié.

---

<sup>38</sup> Quelques exemples de dispositions de la loi très peu appliquées : les établissements scolaires doivent prévoir dans leur projet d'établissement des moyens particuliers pour l'accueil des enfants de milieu défavorisé ; les comités d'éducation à la santé et à la citoyenneté doivent travailler à améliorer et renforcer les relations entre l'école et les parents, en particulier les plus en difficulté ; des programmes d'action pour l'accès de tous aux pratiques artistiques et culturelles peuvent être mis en place, etc.

<sup>39</sup> A titre d'exemple, à Bordeaux, une personne salariée a pour seule mission d'animer le dialogue citoyen entre agents du CCAS, responsables institutionnels et usagers.

## 2. Lancer auprès du grand public une campagne d'information sur la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions de 1998

Malgré la reconnaissance par l'article premier de la part que doit prendre **l'ensemble du corps social** à ce combat, **la loi contre les exclusions demeure largement méconnue** du grand public. Ignorant les objectifs et les moyens que notre pays s'est donné en matière de lutte contre les exclusions, comment les citoyens pourraient-ils se mobiliser ? Comment les personnes en situation de précarité ou de grande pauvreté pourraient-elles demander l'application de la loi et de leurs droits ?

Cette campagne, programmée et budgétée par le précédent gouvernement, n'est toujours pas intervenue. Elle doit être mise en œuvre **sans plus tarder**, en utilisant les médias grands publics : d'abord la **télévision**, mais aussi la **radio**, la **presse**. Le message à faire passer comporte plusieurs aspects :

- Nous vivons dans un pays qui s'est fixé l'**objectif de mettre un terme à l'exclusion** ;
- La loi donne **des repères essentiels** pour lutter contre l'exclusion : respecter l'**égale dignité** de chacun et prendre conscience que les personnes qui vivent l'exclusion sont des sujets de droit privés de leurs **droits fondamentaux** ;
- La loi a mis en place des **outils** pour combattre l'exclusion (illustré par certaines dispositions phares de la loi comme le dispositif TRACE, le programme " Nouveau départ ", les mesures sur le surendettement, sur la prévention des expulsions, etc.) ;
- **Chaque citoyen a une part à prendre** à ce combat (illustré par des exemples simples d'engagement citoyen contre l'exclusion<sup>40</sup>) ;

Il paraît en outre indispensable, si l'on veut que cette campagne porte ses fruits, qu'elle contribue à **modifier le regard** porté par la société sur les personnes vivant l'exclusion. Elle doit aider à comprendre que ces personnes ne sont pas seules responsables de leur situation, qu'elles luttent pour s'en sortir mais qu'il leur est très difficile d'y parvenir, qu'elles ne sont pas cause d'insécurité mais d'abord victimes de l'insécurité, etc. Le recours à des **témoignages** de personnes ayant connu ou connaissant encore l'exclusion pourrait contribuer à ce changement de regard.

---

<sup>40</sup> " L'appel aux citoyens ", lancé par ATD Quart Monde le 17 octobre 1999 dans le prolongement de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, afin de susciter un grand courant de refus de la misère dans notre pays, a permis de recueillir de nombreux témoignages d'engagement citoyen, par exemple : " *Je suis sapeur-pompier. En intervention, je respecte tous les gens que nous avons l'occasion de côtoyer (vouloiment et amabilité), quelle que soit leur origine sociale.* ", " *Par le biais de mes enfants scolarisés, je rencontre des enfants qui lancent des cris de détresse ou des mamans seules. Une de mes actions est de les rencontrer et de discuter autour d'un café, puis d'aller jardiner ensemble.* ", etc.