

ALERTE

**QUARANTE FEDERATIONS ET ASSOCIATIONS NATIONALES
DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE ET L'EXCLUSION**

**BILAN ASSOCIATIF DE LA POLITIQUE DE
LUTTE CONTRE L'EXCLUSION
TELLE QU'ELLE A ETE INITIEE PAR
LA LOI D'ORIENTATION DE JUILLET 1998
ET LE PROGRAMME D'ACTION DE JUILLET 2001**

15 Novembre 2002

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....p.3

I. PERMETTRE L'ACCES AUX DROITS DE TOUS ET LA PARTICIPATION DES PERSONNES

- A. La connaissance des droits et des besoins.....p.4
- B. L'accès à l'emploi.....p.4
- C. L'accès au logement.....p.5
- D. L'accès aux soins.....p.8
- E. L'accès aux revenus.....p.9
- F. L'accès à l'asile.....p.9

II. AGIR EN AMONT : LA PREVENTION DES RUPTURES

- A. Dans l'emploi.....p.10
- B. Dans le logement.....p.10
- C. Dans la santé.....p.11
- D. Dans les ressources : la lutte contre le surendettement.....p.12

III – APPORTER DES REPONSES RAPIDES

- A. En matière d'emploi.....p.13
- B. En matière de logement.....p.13
- C. En matière de santé.....p.14

IV – COORDONNER TOUS LES ACTEURS

- A. Dans le domaine de l'emploi.....p.15
- B. Dans le domaine du logement.....p.16
- C. Dans le domaine de la santé.....p.17

CONCLUSION.....p.18

INTRODUCTION

La situation de la pauvreté dans notre pays reste très grave. Aujourd'hui encore, plus de quatre millions de personnes vivent, ou plutôt survivent, sous le seuil de pauvreté, c'est à dire avec moins de 3600 F de revenus par mois ! La France compte plus de deux millions de chômeurs, et près d'un sur deux n'est pas indemnisé ! Enfin, notre France riche, parmi les pays les plus riches du monde, cache parfois la misère absolue : entre 80 000 et 200 000 personnes sans domicile fixe dans ses rues.

A quoi tient cette situation insupportable ? La France n'a-t-elle pas pourtant un nombre important de lois sociales pour protéger les gens ?

Elle s'est dotée en 1998 d'**un objectif ambitieux** en adoptant la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions :

« *La lutte contre les exclusions est un impératif national et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la Nation.*

La présente loi tend à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé.... »

Cet objectif est-il atteint ?

La loi du 29 juillet 1998 a prévu que sa mise en œuvre ferait l'objet d'un bilan tous les deux ans. L'IGAS a dressé un premier bilan en 2000, mais le Gouvernement n'a pas demandé le débat sur le rapport d'évaluation au Parlement, contrairement à ce que prévoyait la loi. De leur côté, les 42 associations nationales et fédérations regroupées dans le collectif Alerte ont rédigé leur propre évaluation de la loi, qu'elles ont rendu publique à l'occasion de la journée d'étude qu'elles ont organisée le 23 mai 2000. Le principal enseignement de cette évaluation était que la loi, pour l'essentiel, est bonne mais que son application laisse à désirer, en particulier en raison de la complexité des dispositifs et de la multiplication des instances compétentes.

La loi a ensuite été complétée par le programme d'action de juillet 2001, répondant à la commande de la Communauté européenne. Ce programme est basé sur quatre principes qui correspondent aux lignes directrices arrêtées par les Quinze à Nice :

- **Permettre l'accès de chacun aux droits de tous**
- **Agir en amont des ruptures**
- **Apporter des réponses rapides**
- **Coordonner tous les acteurs**

C'est sur ces quatre principes que les associations entendent évaluer la politique de lutte contre la pauvreté, quatre ans après la loi, en ajoutant toutefois un cinquième principe qui est la participation des personnes démunies à leur propre prise en charge et à la définition des politiques qui les concernent.

L'adoption de la loi représente une avancée considérable, en matière de reconnaissance des droits des personnes. Ce bilan va chercher à apprécier si sa mise en œuvre est satisfaisante.

I - PERMETTRE L'ACCES AUX DROITS DE TOUS ET LA PARTICIPATION DES PERSONNES

A - La connaissance des droits et des besoins

La première condition, pour pouvoir accéder aux droits, est de les connaître ou de pouvoir accéder facilement à leur connaissance. Cela suppose donc qu'une vaste communication ait été faite sur ces droits. Or, **les campagnes de communication qui étaient initialement prévues n'ont jamais vu le jour**. Les associations le regrettent beaucoup car la loi d'orientation demeure méconnue des Français et particulièrement des plus défavorisés. Alerte demande que l'engagement d'organiser des campagnes de communication soit tenu, afin que les mesures de prévention et de lutte contre la précarité et l'exclusion soient connues du plus grand nombre. De telles campagnes doivent être prévues dans la durée sur plusieurs années. Ce qui suppose que des moyens soient dégagés pour cela.

Pour que les personnes accèdent effectivement aux droits, il faudrait aussi que leur demande soit bien connue. Or les **observatoires** existants sont insuffisants pour cela. Chaque CCAS (centre communal d'action sociale) est en principe tenu de rédiger un rapport sur l'analyse des besoins sociaux. On déplore que 71% des communes ne le font pas (sondage SOFRES-Secours Catholique de février 2001).

B - L'accès à l'emploi

Les associations sont très inquiètes des politiques publiques concernant l'accès à l'emploi des personnes en difficulté. Ainsi, le Gouvernement a réduit drastiquement, puis rétabli, le taux de prise en charge par l'Etat des CES, ce qui a mis des associations en difficulté. Le projet de loi de finances pour 2003 prévoit une **diminution de 100 000 CES et de 10 000 CEC**, alors même que le chômage est à la hausse. Les associations redisent leur attachement aux contrats aidés qui, s'ils ne sont pas la solution miracle, donnent tout de même une forme d'insertion à des personnes qui ne trouveraient pas immédiatement à s'embaucher sur le marché du travail ordinaire.

De même, les associations s'interrogent sur **l'avenir de TRACE**. Ce dispositif, qui a bien été recentré sur les publics les plus en difficulté, ce qui est un point de progression notable par rapport à notre premier bilan de la loi exclusion en 2000, atteint ses objectifs puisque, à la sortie de TRACE, un jeune sur deux a un emploi. D'après nos informations, TRACE se verrait reconfigurer dans le cadre du futur CIVIS (contrat d'insertion dans la vie sociale). Les associations seront très vigilantes à son évolution. Elles demandent que, quels que soient les dispositifs mis en œuvre, les parcours vers l'emploi soient qualifiants, accompagnés et rémunérés.

La bourse d'accès à l'emploi est supprimée alors que les associations demandent le droit à un minimum de ressources pour les jeunes. Alerte juge ce recul fortement regrettable. Cette suppression, annoncée comme temporaire, place pour l'instant les jeunes dans des situations très difficiles.

Le nouveau **contrat jeune** créé par le Gouvernement est intéressant en ce sens qu'il donne accès à des contrats à durée indéterminée et qu'il concerne les jeunes les moins qualifiés. Toutefois, les associations regrettent fortement que ce dispositif ne soit pas assorti en contrepartie d'une obligation d'une formation et d'un accompagnement du jeune.

Les associations regrettent l'arrêt annoncé du **programme « emploi jeunes »** car cela risque de pénaliser de nombreux jeunes dans leur accès à l'emploi. La disparition du programme nuit aux populations les plus en difficulté, notamment dans les ZEP, par exemple. La fin des emplois jeunes est un double handicap, pour les jeunes eux-mêmes et pour le public qui en bénéficiait. Cela enlève aux associations, collectivités locales et organismes publics un des moyens de créer de nouvelles activités et de répondre à de nombreux besoins sociaux. Le programme « nouveaux services » a révélé de nombreuses fonctions d'utilité sociale qui risquent à l'avenir de ne plus pouvoir être remplies.

Les associations se félicitent des annonces récentes de Monsieur FILLON sur des possibilités de pérennisation des emplois jeunes dans les associations pendant encore trois ans. Mais elles auraient préféré que le programme soit entièrement maintenu dans la durée, pour elles comme pour les collectivités publiques.

Depuis la nouvelle convention UNEDIC, l'accès aux droits de tous peut signifier l'accès aux droits en matière d'aide au retour à l'emploi, droits définis par la convention susdite pour les chômeurs indemnisés. Les associations resteront vigilantes à ce que l'ANPE mette à disposition des demandeurs d'emploi non indemnisés les mêmes outils en matière d'orientation, d'évaluation des compétences, de formation, d'accès aux emplois aidés que ceux auxquels peuvent prétendre les demandeurs d'emploi indemnisés.

Enfin, **le non droit au travail des demandeurs d'asile** est une des causes des drames depuis 2 ans. C'est d'autant plus regrettable que ce sont le plus souvent des personnes qualifiées, voire souvent très qualifiées, qui sont parfaitement employables. On fabrique donc de l'exclusion et on prive des personnes d'un droit de l'Homme fondamental : le droit au travail et à la dignité.

C - L'accès au logement

En droit, malgré la loi Besson et la loi contre les exclusions, le droit au logement n'est pas reconnu comme un droit fondamental comme le montre l'arrêt du Conseil d'Etat du 3 mai 2002 qui juge que, si le Conseil Constitutionnel a qualifié, le 29 juillet 1998, d'« objectif à valeur constitutionnelle » « la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent », il « n'a pas consacré l'existence d'un droit au logement ayant rang de principe constitutionnel ».

Dans la pratique non plus, malgré les nombreuses mesures prises pour lutter contre l'exclusion dans le secteur du logement, **le droit au logement n'est aujourd'hui ni garanti, ni effectif**. Trois millions de personnes sont encore mal logées : sans logement ou vivant dans un appartement insalubre ou trop petit.

L'évaluation du volet logement proprement dit de la loi contre les exclusions oblige, au préalable, à situer le problème du mal logement en France en relation avec l'insuffisance de l'offre de logements. Les associations estiment à un million le nombre de logements supplémentaires à créer pour répondre au problème du non et du mal logement.

La production de logements se situe pourtant au dessus de 300 000 par an, un record, depuis trois ans. Mais, malgré la relance du logement social en 2001, on est largement en dessous des besoins de logements sociaux pour les personnes à revenus faibles et modestes et donc à plus forte raison pour les personnes défavorisées. Sur les 300 000 logements par an, on ne construit que 12 à 15% de logements sociaux alors qu'il faudrait monter à 25 % au moins. De plus, il semble que les accords collectifs devant permettre l'accueil dans le parc locatif social des personnes cumulant des difficultés économiques et sociales visées par le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, se donnent des objectifs quantifiés d'attributions souvent faibles au regard de la demande.

Par ailleurs, le nombre de logements privés accueillant des ménages pauvres diminue. Certes, l'offre de logements insalubres, qui attire les plus exclus en raison de loyers d'un coût moindre, ne peut être considérée comme une solution acceptable ; elle s'inscrit à l'encontre du droit à un logement décent. Mais les associations s'inquiètent que 10% seulement des logements réhabilités conservent leur fonction sociale.

De manière plus générale, dans le secteur du logement privé, les associations constatent toujours le refus, de la part d'un grand nombre de bailleurs, de louer à des personnes à faibles ressources ; les exigences (1 mois de caution et 2 mois de loyer d'avance) rendent impossible l'accès au logement. Et les délais pour connaître la décision du Fonds de solidarité logement (de 3 semaines à un mois et demi) viennent aggraver la situation.

Dans le parc social comme dans le parc privé, est souligné le manque de logements susceptibles d'accueillir de grandes familles.

Concernant les dispositions du volet logement de la loi contre les exclusions destinées à accroître l'offre de logements, les associations constatent que :

-L'égal accès de tous et le maintien dans le logement se heurtent à la grande dispersion des dispositifs, à la variété des modalités de fonctionnement, au manque d'efficacité de certains d'entre eux.

Ainsi par exemple, le **Loca-pass** est un prêt et une garantie gratuits, il fonctionne en droits ouverts mais est soumis à un contrat de travail ou à un critère d'âge. **Les Fonds Solidarité Logement** (FSL) assurent une prestation de même nature et apportent des aides indispensables aux personnes défavorisées mais sur instruction sociale ; le droit qui en découle est donc relativement arbitraire. La loi (article 36) prévoit que toute demande d'aide au FSL doit être obligatoirement instruite. Il reste beaucoup de progrès à effectuer sur ce point, notamment pour la prise en compte de situations particulières de mal logement telles que celles des gens du voyage, des propriétaires impécunieux... Certains ménages non désignés par les règles d'aide des FSL restent à la porte de la loi.

Les aides personnelles au logement assurent une couverture essentielle et s'inscrivent dans le droit commun. Mais bien qu'encore améliorées récemment par l'unification des barèmes, elles comportent des ruptures et des insuffisances de solvabilisation et s'adaptent mal à la précarité (exemple : le 1er mois non payé).

La continuité des droits n'est donc pas assurée, d'autant que les différents systèmes curatifs (FSL, traitement du surendettement) qui traitent l'impayé manquent d'articulation et parfois de cohérence.

Le développement des logements temporaires répond à des besoins cruciaux mais il occulte de plus en plus souvent l'accès au logement durable, faute de logements sociaux.

En ce qui concerne le logement locatif social, il semble que les accords collectifs départementaux devant bénéficier aux personnes cumulant des difficultés économiques et sociales visées par le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, se donnent des objectifs quantifiés souvent faibles au regard de la demande. Le dispositif de l'enregistrement départemental unique, devant permettre de mesurer l'ancienneté de la demande, élément de transparence fondamental dans le processus d'attribution des logements sociaux, est encore rarement mis en place.

Parmi les ménages à revenus modestes, certaines catégories sont plus que d'autres exposées à des difficultés de logement : les grandes familles, les étrangers, les jeunes défavorisés, les travailleurs précaires, les personnes vivant des ruptures familiales et professionnelles.

L'offre de **logements insalubres** attire les plus défavorisés, à cause du coût moindre du loyer. Mais le coût final en est élevé pour les locataires car la consommation d'énergie est plus élevée pour compenser la médiocrité de l'isolement.

Les hôtels meublés, qui offrent souvent un confort très dégradé, profitent de l'allocation logement mais pratiquent des tarifs trop élevés. Une intervention de l'Etat dans ce domaine serait souhaitable. Le marché des meublés est largement utilisé par les services sociaux alors qu'il faudrait les inciter à améliorer le confort minimum.

L'aide à la médiation locative (article 40) est insuffisante. Les enveloppes financières sont sans rapport avec la réalité des logements gérés; leurs montants sont inégalement répartis sur le territoire; les décisions sont prises avec retard et non rétroactives; il y a trop peu de signatures de conventions pluriannuelles; enfin les autorités locales font souvent une mauvaise interprétation de la circulaire en limitant les aides à trois ans.

Les réquisitions de logements (article 52) sont pratiquement peu mises en œuvre.

La gestion des situations d'urgence est défectueuse, notamment en raison de l'insuffisance des logements sociaux et de l'afflux des demandeurs d'asile qui sature les dispositifs existants d'hébergement. En conséquence, les centres d'accueil sont engorgés et chaque nuit sont obligés de refuser des personnes et de les laisser à la rue.

Pour que les personnes accèdent bien aux droits, il faudrait que la demande soit bien connue. Or les **observatoires** existants sont insuffisants pour cela.

Enfin, les associations sont très inquiètes des projets de modifier profondément **la loi SRU** (solidarité et renouvellement urbain) : les associations considèrent que **l'obligation de 20% de logements sociaux** dans les communes est le gage indispensable de la mixité sociale. On ne remédiera au profond malaise des banlieues en difficulté qu'en répartissant mieux les populations en difficulté sur tout le territoire. C'est une question de solidarité nationale, mais aussi de sécurité car, si l'on continue à multiplier des ghettos, la situation risque d'exploser un jour. Les associations sont donc très attachées au maintien de l'article 22 de cette loi : les pénalités doivent soutenir l'obligation de faire, faute de quoi les réticences demeurent...

Par ailleurs, la loi SRU reconnaît les activités d'utilité sociale liées au logement. Or le décret d'application n'est toujours pas pris.

D - L'accès aux soins

- La CMU

La CMU est une grande réforme sociale, incontestée, saluée par tous et globalement réussie. Les associations y sont extrêmement attachées. La CMU, « **ça marche** ». Cette réforme a presque atteint son objectif : des soins gratuits pour les personnes défavorisées. Avec cependant **trois limites importantes** :

- **elle touche 5 millions de personnes au lieu des 6 prévus initialement ;**

- **elle exclut encore certains étrangers et est alors mal remplacée par une aide médicale Etat lourde et mal appliquée par la médecine de ville.**

- **elle ne bénéficie pas, en raison de son seuil trop bas, aux bénéficiaires de l'AAH (Allocation aux adultes handicapés) et du minimum vieillesse qui font partie des plus démunis** et ne bénéficient pas de la gratuité des soins. C'est la raison pour laquelle les associations n'ont pas cessé, depuis le début de la CMU, de demander le relèvement du seuil. Et la mesure d'aide à la mutualisation ne suffit pas à régler cette question. Le seuil devrait être relevé pour que toutes les personnes qui vivent sous le seuil de pauvreté européen puissent bénéficier de la CMU.

Pourquoi manque-t-il un million de personnes dans le dispositif ? Il manque, nous semble-t-il, deux catégories principales de bénéficiaires :

- Les moins défavorisés, ceux qui sont les plus proches du seuil. Ils restent encore mal informés et nombre d'entre eux, sans doute parce qu'ils ne se sentent pas totalement exclus et qu'ils ne sont pas des habitués des aides sociales, pensent qu'ils n'ont pas droit à la CMU. Une nouvelle campagne de communication apparaîtrait donc nécessaire.
- Les plus exclus, ceux qui ne font et ne feront pas la démarche d'aller à la CPAM. Pour ceux là, **les associations demandent avec insistance que les caisses d'assurance maladie soient incitées à aller à leur devant, vers eux, à l'extérieur de la caisse, sur les lieux de l'exclusion**, comme le font remarquablement bien des caisses comme celles du Calvados et de la Manche.

En outre, de nombreux SDF ne parviennent pas à accéder à la CMU, faute de domiciliation. En effet, les SDF se heurtent au refus de nombreux CCAS de les domicilier, malgré l'obligation que leur fait l'article 4 de la loi CMU. En effet, les CCAS ont perdu les moyens financiers qu'ils avaient lorsqu'ils instruisaient les demandes d'aide médicale, avant la CMU. Ils demandent donc des moyens pour effectuer la domiciliation.

Les associations déplorent cette situation, d'autant que nombre d'entre elles ne peuvent pas effectuer elles-mêmes la domiciliation car il s'agit d'un travail lourd qui suppose notamment une ouverture permanente pendant toute l'année, ce qui n'est pas le cas de nombre de permanences de bénévoles.

- **En matière d'alcoolisme et de toxicomanie**, on manque de structures ou de lieux pour faire face aux problèmes de dépendance: lieux d'écoute, éducateurs de rue, lieux d'information, Centres de cure ambulatoires en alcoologie, Centres de soins spécialisés en toxicomanie, centres de cure et de post cure...

E - L'accès aux revenus

Un problème grave se pose quant aux **ressources des jeunes de moins de 25 ans** en difficulté sociale. Le problème s'est très largement aggravé depuis la loi qui créait le RMI en 1988 pour les plus de vingt cinq ans seulement. Aujourd'hui, les jeunes sont dans la rue proportionnellement presque deux fois plus nombreux que les adultes : les jeunes de 18-24 ans représentent 25% des utilisateurs des services d'urgence et d'insertion, alors que selon le dernier recensement Insee elles ne représentent que 15% de la population adulte. (source : enquête OSC-FNARS 2002).

F - L'accès à l'asile

Les associations sont témoins d'**un drame humain inadmissible** : la situation vécue par les réfugiés et demandeurs d'asile en France.

48 000 demandeurs d'asile conventionnel et 30 000 demandeurs d'asile territorial sont arrivés en France en 2001. **Les conditions d'accueil sont détestables** : situation souvent dégradante dans les zones d'attente, durée de procédure pouvant dépasser 2 ans, insuffisance criante d'hébergement, interdiction de travailler, allocations ne permettant pas de vivre décemment... Enfin, dans certaines Préfectures, les demandeurs d'asile n'obtiennent même pas de document indiquant qu'ils auront rendez-vous pour déposer leur demande d'asile, ce qui les place en situation de grande précarité juridique, sous la menace d'une reconduite à la frontière, et les prive de l'accès immédiat à la CMU à laquelle ils ont pourtant droit.

En 2001, des constats sévères et convergents ont été dressés successivement par la Cour des comptes, le Haut commissariat pour les réfugiés, la Commission nationale consultative des droits de l'homme et Alerte. En 2002, ce fut le tour de l'IGAS. Il devient urgent de remédier à la situation actuelle et pour cela de réformer la politique de l'asile en France et dans l'Union européenne. C'est l'une des préoccupations majeures des associations caritatives et de solidarité aujourd'hui en matière de politique de lutte contre la pauvreté.

Ces dernières années, l'augmentation du nombre des demandeurs d'asile conventionnel (22 400 en 1998, 48000 en 2001), ainsi que **l'augmentation de la durée des procédures** ont entraîné **la saturation complète du dispositif national d'accueil spécifique** (9300 places seulement). A l'issue des procédures d'asile, le nombre des déboutés ne cesse de croître (plus de 80% sont déboutés). Toutes ces personnes, demandeurs d'asile ou déboutés, sont venues grossir les rangs des personnes à la rue sollicitant les divers centres d'hébergement et les centres d'aide alimentaire. Malgré l'accroissement de la capacité d'accueil du dispositif national durant ces deux dernières années, ce dispositif spécialisé n'a pu faire face aux besoins. La mobilisation des structures d'accueil (Centres d'hébergement et ed réinsertion sociale polyvalents, accueils d'urgence, foyers) en plus du dispositif spécifique ne suffit plus : les demandeurs d'asile trouvent un accueil sommaire dans des hôtels vétustes ou inadaptés, ou errent dans les rues, à la merci des marchands de sommeil, des réseaux de prostitution etc, ce qui pose un problème majeur de dignité humaine.

Des récentes annonces gouvernementales en la matière, notamment la réduction des délais d'instruction des dossiers et l'abandon du critère de l'origine étatique des persécutions, vont dans le bon sens et suscitent un espoir d'amélioration. Les associations seront très vigilantes sur le projet de loi en cours d'élaboration.

II - AGIR EN AMONT : LA PREVENTION DES RUPTURES

D'une façon générale, les interruptions de paiement, les ruptures de droits (par exemple lors du passage d'une CAF à une autre) sont encore trop fréquentes.

A - Dans l'emploi

L'illettrisme est l'une des causes du non accès à l'emploi. La politique de lutte contre l'illettrisme manque de moyens et de réelle mobilisation aujourd'hui. Le rapport *Lutter contre l'illettrisme*, présenté en 2002, a permis de consulter le secteur associatif. Toutefois, les associations sont en attente de l'effectivité concrète de ces mesures.

L'action publique doit être ambitieuse, et des moyens doivent être affectés en conséquence. La mutualisation des expériences ne doit pas être un prétexte à la rétention des crédits, au risque de décourager l'implication associative.

De trop nombreux jeunes sortent du système scolaire sans diplôme et sans qualification. Cette situation est d'autant plus préjudiciable que les entreprises, en France, exigent le plus souvent des qualifications formelles. Il faudrait au contraire partir des aptitudes, des potentiels des personnes, quel que soit le niveau de qualification obtenu.

La prévention des discriminations dans l'accès à l'emploi ne progresse pas : discriminations dues à l'origine ethnique, au sexe, à la santé, au lieu de résidence ou au handicap...

B - Dans le logement

Le logement est un droit qui commande de multiples dimensions de l'insertion, la santé, l'emploi notamment. En ce sens, agir pour l'accès et le maintien dans le logement favorise le processus d'insertion des personnes en difficulté et prévient les ruptures.

Cependant, les dispositifs qui existent pour favoriser le maintien dans le logement ne relèvent pas toujours d'une logique suffisamment préventive. A titre illustratif, sont présentés les dysfonctionnements de trois d'entre eux.

- **Les aides personnelles au logement ne permettent pas d'éviter les ruptures** et les insuffisances de solvabilisation, et s'adaptent mal à la précarité. En s'appuyant sur le principe de la continuité et de l'égalité des droits, la couverture des risques locatifs telle que proposée par le projet de Couverture logement universelle s'inscrit en partie dans une perspective préventive pour éviter notamment les ruptures dans le versement des aides au logement.

- **Le dispositif de prévention des expulsions locatives s'avère ne pas jouer un rôle réellement préventif** : faute de moyens, les SDAPL (sections départementales des aides personnelles au logement) sont engorgées. De plus, la période de maintien quasi-systématique de l'aide n'est pas nécessairement exploitée pour trouver une solution amiable, en raison de la difficulté d'articulation entre les différents dispositifs sociaux. L'entrée dans la phase judiciaire n'est pas évitée. D'où la nécessité d'accroître les moyens des SDAPL pour améliorer leur efficacité et leur rôle préventif.

La suppression du versement des aides personnelles au logement après résiliation du bail alors que le ménage en procédure d'expulsion peut continuer à occuper le logement, et à payer une indemnité d'occupation, aggrave la situation du ménage.

De façon générale, le dispositif de prévention des expulsions locatives ne permet souvent de trouver des solutions aux situations des ménages qu'en fin de procédure, suivant une logique bien peu préventive. En outre, il existe un manque d'information adaptée et compréhensible des personnes concernées quant aux recours possibles aux divers stades de leurs situations.

Malgré la prudence avec laquelle doivent être analysés les résultats statistiques des dispositifs de prévention des expulsions, étant donné le temps nécessaire au déroulement de la procédure, il apparaît que la situation est inquiétante car le nombre d'expulsions a recommencé à augmenter, dans des proportions importantes : **depuis 3 ans (1999-2001), le nombre de personnes expulsées s'est accru de 25%. La prévention des expulsions est à ce jour un échec de la loi d'orientation** : en 2001 il y a eu 6 200 expulsions avec intervention des forces de l'ordre, alors que le chiffre était à moins de 5 000 en 1999. On est revenu aujourd'hui au même niveau qu'avant la loi ! Et cela en grande partie parce que les magistrats accordent des délais mais trop souvent ne fixent pas de mesures d'accompagnement.

Certaines dispositions de la loi paraissent inadaptées, comme la suppression dans certains cas de l'APL même si l'expulsion est suspendue, entraînant l'accélération de l'endettement du ménage.

-Le dispositif de prévention des coupures d'énergie (article 136) révèle de nombreux dysfonctionnements. Si les coupures d'eau, d'électricité et de gaz sont peu fréquentes, se pose le problème du financement des factures et de la gestion des impayés : ainsi, les fonds sociaux énergie mis en place dans les départements voient leurs crédits consommés dès le mois de mai (électricité et gaz). Les commissions eau prévues par la loi ne se mettent pas en place.

A noter que le caractère dégradé et insalubre de certains logements est souvent à l'origine de consommations d'énergie particulièrement élevées pour compenser la médiocrité de l'isolement. Le chauffage électrique peut ainsi entraîner des dépenses insupportables. De plus, en cas d'impayé d'énergie, les compteurs à faible puissance (1 à 2 Kw) se révèlent insuffisants pour couvrir les besoins ordinaires de la famille.

La taxe sur les logements vacants n'a pas de véritable impact financier significatif, mais un résultat symbolique qui a son importance; elle permet une prospection immobilière sociale en diffus et sert d'incitation pour les propriétaires à mettre en location. Elle devrait donc, selon nous, être maintenue.

C - Dans la santé

-La France est un pays essentiellement curatif. **Le budget de la prévention est infinitésimal** par rapport au budget soins. C'est cette perspective qu'il faudrait corriger pour donner une réelle priorité à la prévention. L'éducation à la santé est particulièrement faible, ce qui joue en défaveur des milieux les moins bien informés et les plus fragiles.

-La prévention des maladies neurologiques très graves et irréversibles issues du **saturnisme** infantile est **un autre grand échec de la loi de lutte contre les exclusions**. Il n'existe pas, à ce jour, de mobilisation politique pour en finir avec le saturnisme, ce qui paraît scandaleux compte tenu de sa gravité et du fait qu'il suffit de faire des travaux pour éviter toute pathologie. La solution est tout à fait à portée de main. Le nombre de personnes concernées est limité : 250 000 enfants en situation de danger potentiel. Le coût des travaux est très peu élevé au regard du bienfait sanitaire, les crédits ont d'ailleurs été inscrits en lois de finances, mais seuls 3,4% des crédits sont consommés !! (rapport PONCHET DE LANGLADE). Les associations demandent avec force qu'une mobilisation ait lieu sur ce sujet.

La situation actuelle n'est pas digne de notre société riche du 21^{ème} siècle. Alerte demande une véritable volonté politique pour éradiquer cette maladie des pauvres.

Malgré une situation d'urgence, les périmètres permettant les recherches systématiques de plomb ont été très longs à définir. En outre, il faut signaler l'aberration qu'il y a à exiger des appels d'offre européens pour les diagnostics et travaux d'urgence, ce qui provoque des délais très longs.

-Les troubles du comportement (psychologiques, psychiatriques) et les conduites addictives sont de plus en plus fréquents chez les personnes rencontrées dans les permanences sociales et associatives. La prévention et la prise en charge socio-sanitaires de ces personnes rencontrent d'importantes difficultés car **on ne sait pas coordonner le sanitaire et le social**. Il y a là un obstacle sérieux que l'on ne parvient pas à contourner dans des conditions satisfaisantes.

D - Dans les ressources : la lutte contre le surendettement

Ce volet est notablement trop faible dans la loi. En matière de protection des familles les plus vulnérables, les pouvoirs publics doivent faire preuve d'audace pour réaffirmer des protections fondamentales, face à des stratégies de plus en plus agressives des organismes de crédits à la consommation.

L'accroissement du travail à temps partiel non choisi (en partie à l'origine de la faiblesse des salaires), des contrats à durée déterminée et de l'intérim, ont provoqué une montée de la précarité : près du quart des salariés sont concernés par ces 3 types de contrat, essentiellement les femmes et les jeunes.

Plus d'un million de personnes sont surendettées et donc, indirectement, ce sont 4 millions de personnes touchées en considération de leur famille. Depuis ces 3 dernières années, 140 000 demandes par an sont déposées dont 80 000 sont déclarées recevables par la Banque de France. La nature de l'endettement a évolué au cours de ces dernières années : touchant auparavant les personnes en forte situation de vulnérabilité, ce fléau atteint à présent les consommateurs issus des classes à faible niveau de revenu.

Même s'il n'est pas la cause principale du surendettement, le crédit y contribue grandement : le crédit renouvelable est présent dans 80% des dossiers déposés auprès des Commissions de Surendettement de la Banque de France, parfois en plus d'autres formes de crédits plus classiques (crédit immobilier). Ce phénomène est dû à **la trop grande facilité d'accès aux crédits renouvelables, sans une véritable analyse préalable des capacités d'emprunt des demandeurs, et à travers des sollicitations de plus en plus ingénieuses voire pernicieuses de la part des établissements de crédit.**

Un décret du 11 septembre 2002 instaure un **solde bancaire insaisissable**. C'est une avancée importante, que les associations avaient vivement souhaitée. Ce dispositif comporte toutefois deux lacunes importantes :

- le texte ne tient pas compte de la culture des personnes : on leur demande de réagir dans les 15 jours de la saisie. Ce sera, en pratique, très difficile pour elles;
- le langage employé par l'arrêté du même jour (formulaire à remplir) est hélas totalement incompréhensible pour le plus grand nombre. Il est impératif que les administrations apprennent à rédiger des textes compréhensibles pour tous. L'arrêté aurait sûrement gagné en clarté s'il avait été rédigé par l'administration avec des associations et des personnes concernées. C'est une méthode de travail à instaurer de façon systématique dans l'administration. Il faudrait pour cela une directive du Premier Ministre, ou au moins du Ministre de la Fonction publique.

III - APPORTER DES REPONSES RAPIDES

A - En matière d'emploi

Il y a encore trop de lenteurs bureaucratiques dans le soutien à la création d'entreprises, aux initiatives individuelles.

L'instruction des demandes de formation par l'ANPE est très longue, avec en plus des différences régionales fortes sur le fond, car l'ANPE fait varier sa réponse selon les positions des ASSEDIC régionales.

L'accès à l'emploi des personnes d'origine étrangère, notamment les demandeurs d'asile, est particulièrement lent. En effet, une autorisation de la DDTEFP (Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle) est nécessaire et cette procédure est très longue, au point de décourager les employeurs qui, souvent, renoncent.

Pour les réfugiés, la délivrance du certificat de réfugié par l'ANPE après l'obtention du statut prend souvent quatre à six mois de délai, puis l'accès aux droits est long du fait d'exigences supplémentaires de documents opposées par les CAF, ce qui occasionne des retards de plusieurs mois à nouveau.

B - En matière de logement

La situation globale du logement qui souffre d'un fort déficit de l'offre et la situation particulière des dispositifs d'urgence bloqués par la gestion du flux de demandeurs d'asile, fait que **cette préconisation est totalement bafouée.**

-En matière d'hébergement, le nombre de places en CHRS a été augmenté, mais la réponse à l'urgence reste le plus souvent difficile, faute de places dans des structures adaptées.

-Les demandeurs de logements sociaux attendent souvent très longtemps avant qu'un logement ne leur soit attribué. Il est absolument nécessaire de tenter de diminuer les délais d'attributions de logements sociaux. Par ailleurs, aucun dossier de demande ne devrait être « laissé de côté » tant qu'une solution n'a pas été trouvée.

Aujourd'hui, les demandeurs de logement locatif social en situation de demande de regroupement familial, n'étant plus considérés prioritaires, ne peuvent plus faire valoir la perspective du regroupement pour accéder à un logement répondant aux besoins d'une famille.

-Les ménages en procédure d'expulsion nécessitent un relogement rapide. Or leur relogement se heurte à de nombreux obstacles (mauvaise articulation entre les dispositifs de prévention des expulsions et de relogement, concurrence entre les publics prioritaires, absence de volonté locale, offre de logement insuffisante) et bien que prévu à plusieurs étapes de la procédure, s'effectue le plus souvent dans l'urgence.

- **Les différents fonds d'impayés énergie** fonctionnent mal. C'est un point de la loi exclusions qui doit impérativement être amélioré. Il faudrait regrouper les dispositifs, simplifier nettement les procédures ... et doter les fonds de sommes suffisantes. Il est courant dans plusieurs départements que, les fonds étant totalement dépensés au bout de quelques mois, les personnes se voient envoyées vers les associations !

Par ailleurs, il est nécessaire d'agir, non seulement sur les dettes d'énergie, mais sur les causes. La réhabilitation des logements (isolation, adaptation des modes de chauffage...) est un impératif, pour réduire les dettes des locataires.

C - En matière de santé

Il existe encore **des délais d'attente trop longs** avant de pouvoir être reçu par certaines CPAM pour le dossier CMU.

Les retards de paiement des professionnels de santé pour les soins des bénéficiaires de l'AME (aide médicale de l'Etat) peuvent être très importants, ce qui explique en grande partie l'hostilité de certains professionnels et le refus de recevoir les patients concernés.

Les associations demandent que soit assurée l'ouverture immédiate, comme la loi l'exige, du droit à la CMU de base mais aussi de la CMU complémentaire « quand la situation l'exige », sur simple déclaration du bénéficiaire.

IV - COORDONNER TOUS LES ACTEURS

Globalement, on souffre d'un excès de dispositifs complexes, de procédures, de commissions qui s'entrecroisent et qui sont mal coordonnées entre elles. Il faudrait parvenir à élaguer dans ce maquis, ce qui n'est pas une tâche facile mais devrait être un objectif du futur plan d'action. On est loin encore de parvenir sur le terrain à l'élaboration d'une véritable stratégie globale territorialisée de lutte contre les exclusions, et la question des ruptures, dûes à la diversité des intervenants spécialisés, dans les parcours d'insertion des personnes n'est pas résolue.

Par ailleurs, on souffre d'un manque de travailleurs sociaux formés à la lutte contre l'exclusion.

A - Dans le domaine de l'emploi

Il existe une multiplicité d'intervenants en matière d'emploi : ANPE, ASSEDIC, PLIE (Plans locaux pour l'insertion et l'emploi), Conseil général, Conseil régional, municipalité, associations... et ces dernières ont le sentiment qu'il n'y a pas de coordination entre eux.

De même, les associations regrettent la multiplicité des interlocuteurs pour les personnes défavorisées : organismes de formation, référent RMI, référent PLIE, accompagnateur social...

On déplore un trop grand nombre d'interlocuteurs sur l'emploi et la formation, en particulier ASSEDIC et ANPE, dans le cadre du PARE.

En matière de contrats aidés, il existe une mauvaise information des employeurs potentiels, notamment sur les rôles respectifs de la DDTE et de l'ANPE.

Les acteurs de l'insertion par l'emploi : missions locales, associations intermédiaires, entreprises d'insertion etc... sont des acteurs rares et difficilement reproductibles qui ont dû se former, qui ont dû concevoir leurs outils, qui ont dû en trouver l'équilibre économique et la viabilité, en tenant compte des logiques de multiples partenaires privés et publics.

Or, ils sont fragilisés, voire détruits, par les incessants et imprévisibles changements ou modulations de dispositifs qui se font d'ailleurs le plus souvent en tenant peu compte de leur existence, de leur avis et de leur savoir-faire (voire, à titre d'exemple, l'interruption en 1997 de l'évaluation de la politique publique de l'insertion par l'activité économique).

Enfin, il existe trop de bureaucratie dans les PDI (programmes départementaux d'insertion), ainsi que dans les programmes de mobilisation des jeunes.

Bien souvent, en matière d'emploi, les administrations sont tenues de faire des bilans quantitatifs ; il faudrait aussi qu'elles fassent des bilans qualitatifs, sur la qualité de leur intervention.

B - Dans le domaine du logement

La coordination des acteurs du logement aux niveau local et départemental est le plus souvent quasiment inexistante. Elle est particulièrement problématique concernant les attributions de logements sociaux et la prévention des expulsions.

L'accès au logement social est régi par un cadre législatif et réglementaire qui fait intervenir une pluralité d'acteurs et d'instances de décision. Ces acteurs aux prérogatives et influences inégales : organismes bailleurs, communes, Etat, autres réservataires, ont des intérêts différents qui tendent à s'incarner dans des publics aux caractéristiques diverses.

Les accords collectifs départementaux que doivent signer tous les trois ans les représentants de l'Etat avec les bailleurs sociaux de chaque département, traduisent un progrès dans la coordination des différents acteurs, Etat, bailleurs sociaux, communes, en vue de l'attribution de logements sociaux à des personnes cumulant difficultés économiques et sociales.

Les résultats de ces accords sont cependant limités par **l'absence de mise en place des conférences intercommunales du logement.**

L'efficacité du dispositif de prévention des expulsions se heurte, sur de nombreux territoires, **à l'insuffisance de la coordination** à la fois entre les différents dispositifs sociaux (SDAPL, FSL, dispositif de lutte contre le surendettement, fonds énergie...) et entre les acteurs aux cultures professionnelles différentes (travailleurs sociaux, juges, préfecture, bailleurs, huissiers...). Ce problème de coordination se traduit notamment par la difficulté d'articulation entre traitement social, judiciaire et administratif des situations d'impayé et de dette.

Les chartes de prévention des expulsions avaient encore un impact limité sur la coordination des acteurs au moment de leur évaluation (rapport d'évaluation du dispositif de prévention des expulsions par l'UNIOPSS, remis à la Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction en octobre 2001).

Il existe un trop grand nombre d'instances (Conseils départementaux de l'habitat, Plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées, programmes départementaux d'insertion, Schémas d'hébergement, conférences intercommunales, commissions de médiation etc). Il manque des liens avec les autres plans et schémas, ce qui aboutit à un éclatement de la vision des besoins, préjudiciable à l'analyse et à la cohérence des réponses.

Enfin, les associations de lutte contre l'exclusion et d'insertion par le logement sont des opérateurs importants dans la mise en œuvre de l'accès et du maintien dans le logement, en tant que gestionnaires de logements temporaires et d'intervenants dans l'accompagnement social lié au logement, mais elles rencontrent des difficultés de fonctionnement liées au caractère non pérenne de leurs financements.

C - Dans le domaine de la santé

- **L'attitude de rejet de la CMU par les dentistes** s'explique par le fait que la concertation n'a pas bien fonctionné à l'origine de la CMU et que les praticiens demeurent hostiles sur le fond aux conditions de remboursement des soins, particulièrement des prothèses. Il est d'ailleurs exact - les centres de santé à but non lucratif en témoignent chaque jour - que le remboursement des prothèses ne permet pas de couvrir les frais. Il faudrait -enfin- s'attaquer à la réforme de la nomenclature des actes des chirurgiens dentistes.

- **Les PRAPS** sont une expérience positive. Il y a eu une bonne concertation pour l'élaboration des PRAPS I, mais pas pour leur mise en œuvre, qui est apparue très administrative alors que la conception avait été ouverte et partenariale. Par ailleurs, le manque de moyens humains s'est fait sentir : il y aurait besoin d'un coordonnateur à temps plein pour chaque PRAPS.

CONCLUSION

Ce bilan rapide de la mise en oeuvre de la loi de 1998 et du programme d'action de 2001 montre que les principales déficiences –à quelques exceptions près- ne sont pas dûes à la rédaction de la loi elle-même, qui apparaît globalement satisfaisante. **Les difficultés concernent davantage l'accès au droit que le contenu des droits. La solution à toutes les difficultés rencontrées n'est donc pas une loi supplémentaire. Elle est de mieux appliquer la loi, de simplifier les procédures, de regrouper les multiples commissions compétentes, de davantage coordonner les acteurs.**

Au fond, ce constat, quatre ans après la loi, n'est guère différent de celui qu'Alerte faisait en 2000 : les textes ne manquent pas et sont globalement bons : loi Besson de 1990 sur le droit au logement, loi exclusion en 1998, complétées par les lois CMU de 1999 et gens du voyage de 2000, mais, à l'exception notable de la loi CMU, ces lois ne parviennent pas à être bien appliquées sur le terrain pour les raisons sus-mentionnées.

Il est inquiétant de remarquer que, deux ans après, les difficultés n'ont pas changé. On n'est pas parvenu à améliorer l'opérationnalité des dispositifs. C'est sans doute pourquoi, malgré toutes les mesures sociales prises depuis cinq ans, la pauvreté n'a pas baissé dans notre pays : le nombre de personnes pauvres est resté stable depuis 1997 (plus de quatre millions de personnes), malgré la forte croissance. C'est hélas la preuve que **la loi d'orientation n'a pas atteint son objectif ambitieux que nous rappelions en introduction : l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux n'est pas, dans les faits, garanti au bout de quatre ans, loin s'en faut.**

Il faut renforcer les moyens des services publics (DDASS, DRASS...) qui manquent trop souvent cruellement de moyens humains pour mener à bien les ambitions affichées de la politique de lutte contre les exclusions. Il faut développer fortement les moyens humains d'accompagnement des personnes, qu'ils soient publics ou associatifs. Sans un accompagnement personnalisé, on ne parvient pas à réinsérer une personne. Il faut également renforcer les moyens des associations.

La création d'un Secrétariat d'Etat à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion montre la volonté du Gouvernement d'avoir une action forte dans ce domaine et les associations s'en réjouissent. Le plan d'action gouvernemental annoncé doit impérativement simplifier les dispositifs enchevêtrés et ajoutés les uns aux autres au fil du temps et des lois successives.

Mais les associations craignent que certaines mesures annoncées ou fortement envisagées par le Gouvernement, telles par exemple que la réduction du nombre de CES et de CEC, l'extinction des emplois jeunes, la remise en cause de l'article 55 de la loi SRU (Solidarité et renouvellement urbain) qui crée l'obligation pour les communes urbaines dont le parc social locatif n'atteint pas 20% de rattraper ce retard, ou encore l'abrogation de la loi de 1948, ne viennent marquer un fort recul et rendre caduque une partie des effets de la loi de lutte contre les exclusions et des efforts faits au quotidien sur le terrain depuis quatre ans pour essayer d'endiguer la pauvreté.

Il ne faudrait pas non plus que des mesures venant d'autres ministères viennent renforcer l'exclusion. C'est ce que les associations redoutent avec les dispositions du projet de loi relatif à la sécurité intérieure qui risque d'atteindre de plein fouet les prostituées, les squatters, les gens du voyage et les mendiants.

Les associations croient que la répression, loin d'aider à la réinsertion des exclus, viendrait les enfoncer un peu plus, en faisant peser sur eux des peines d'emprisonnement et des amendes importantes, voire exorbitantes dans le cas des mendiants.

Comme l'a dit Madame la Secrétaire d'Etat à la lutte contre la précarité et l'exclusion devant les associations le 8 octobre dernier, « nous devons convaincre nos concitoyens que la sécurité est certes une chose importante, mais que la solidarité et la fraternité sont indispensables pour une société équilibrée ».

ALERTE

QUARANTE FEDERATIONS ET ASSOCIATIONS NATIONALES
DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE ET L'EXCLUSION

A.D.E.S.S.A

Association des collectifs Enfants Parents Professionnels

Association pour le Droit à l'Initiative Économique

AMICALE DU NID

ASSOCIATION NATIONALE DE PREVENTION DE L'ALCOOLISME

COMITE CHRETIEN DE SOLIDARITE AVEC LES CHOMEURS

C.O.O.R.A.C.E.

DROITS D'URGENCE

EMMAÛS FRANCE

FEDERATION DES ASSOCIATIONS DE CONJOINTS SURVIVANTS

Fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement

F.N.A.F.M.A.

Fédération Nationale des Associations d'accueil et de Réinsertion Sociale

FONDS SOCIAL JUIF UNIFIE

FRANCE TERRE D'ASILE

FEDERATION DES CENTRES SOCIAUX

FEDERATION DE L'ENTRAIDE PROTESTANTE

FEDERATION FRANÇAISE DES BANQUES ALIMENTAIRES

FEDERATION FRANÇAISE DES ÉQUIPES ST VINCENT

FEDERATION NATIONALE DES CENTRES PACT-ARIM

Familiales Rurales Fédération Nationale

FEDERATION RELAIS

FONDATION ABBE PIERRE

FONDATION ARMEE DU SALUT

LA LIGUE DES DROITS DE L'HOMME

LA RAISON DU PLUS FAIBLE

LES PETITS FRERES DES PAUVRES

MEDECINS DU MONDE

MOUVEMENT ATD QUART-MONDE

RESTAURANTS DU CŒUR

Secours Catholique

SECOURS POPULAIRE FRANÇAIS

SOCIETE ST VINCENT DE PAUL

SOLIDARITES NOUVELLES FACE AU CHOMAGE

U.F.C.S.

U.N.A.A.D.M.R.

U.N.A.F.

U.N.A.F.O.

U.N.I.O.P.S.S.

U.N.I.S.A.T.

Coordination : **UNIOPSS**

133, rue Saint-Maur – 75541 Paris cedex 11

Tél. : 01 53 36 35 00 – Fax : 01 47 00 84 83