

Loi française d'orientation relative à la lutte contre l'exclusion
Analyse critique

Camil Bouchard

Université du Québec à Montréal

et

Marie-France Raynault

Direction de la santé publique de Montréal-Centre

Observatoire montréalais des inégalités sociales et de la santé (OMISS)

Septembre 2001

La production de ce rapport a été financée par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité du Québec.
Les opinions qui pourraient être exprimées par les auteurs n'engagent d'aucune façon le ministère.

Titre de la loi :

Loi d'orientation relative à la lutte contre l'exclusion

Date de promulgation :

29 juillet 1998

Bilan provisoire:

Septembre 2000. Fait état de gains au niveau de la sortie du RMI, de l'insertion des jeunes en emploi, de la réduction du chômage de très longue durée, des gains enregistrés au programme TRACE (équivalent à Solidarité), mais il est difficile de départager ces gains des améliorations générales de la situation économique de la France suite à la dernière récession.

1. Dispositifs de préparation et participation des citoyens à l'élaboration de la loi :

- Le Premier ministre a énoncé les principales orientations de son gouvernement en matière de développement et de solidarité en 1997;
- Les documents ne font pas état d'une démarche de mobilisation nationale autour de la lutte à l'exclusion ni de consultation élargie ou de participation prépondérante de groupes ou d'associations de citoyens-nes dans la préparation de la loi;
- La tâche de mettre en place une telle lutte est confiée à la ministre de l'emploi et de la solidarité (Martine Aubry, puis Élisabeth Guigou);

2. Orientations et principes généraux :

- *Il s'agit d'une loi de lutte contre l'exclusion et non pas de lutte à la pauvreté : « ... une politique destinée à connaître, à prévenir et à supprimer toutes les situations pouvant engendrer des exclusions ».*
- À ce titre la loi vise à favoriser l'accès, pour les démunis, à des droits fondamentaux en matière d'emploi, de logement, de soins, de services sociaux, d'éducation, de justice, de culture, de loisirs, de vie familiale;
- La loi veut offrir une meilleure protection aux personnes affligées par la pauvreté ou par une très grande vulnérabilité. L'accès aux droits se traduit avant tout, dans l'esprit de la loi, par un meilleur accès aux services et par un accompagnement personnalisé des personnes en besoin d'aide notamment au chapitre de l'information sur leurs droits et à celui d'un suivi dans un parcours individualisé;
- L'effort consenti à la lutte à l'exclusion engage le national, le départemental et les collectivités locales. L'appareil gouvernemental est mis à contribution, les patrons, les syndicats et le milieu associatif;
- L'investissement en termes de dépenses gouvernementales se situerait autour de 51 milliards de FF sur 3 ans, ce qui équivaut, en tenant compte de l'effectif populationnel, à un effort de 600 millions de \$/année au Québec ou de 1,8 milliards de \$ sur trois ans;

3. Valeurs fondamentales

- La dignité égale de tous les êtres humains
- La solidarité entre les citoyens et entre les générations
- Le respect des droits fondamentaux y incluant le droit aux loisirs et aux vacances
- La participation à la société surtout à la faveur des organisations associatives
- L'égalité des chances avec références occasionnelles à l'égalité des opportunités

4. Objectifs et domaines visés

- Les objectifs sont exprimés en termes très généraux. Les attentes de résultats ne sont pas spécifiées dans la loi;
- La loi vise l'amélioration dans quatre domaines :
 - ◆ L'emploi
 - ◆ La santé
 - ◆ L'action sociale
 - ◆ Le logement

5. Mesures spécifiques selon les domaines

L'emploi :

- Lancement d'un programme de suivi individualisé pour les 16-25 ans (TRACE : idem à SJ du Québec, mais à partir de 16 ans et non de 21 ans);
- Chacun des parcours peut comprendre des cours d'alphabétisation, une expérience professionnelle, des actions culturelles ou sportives;
- Bilan départemental annuel public qui tient compte du point de vue des bénéficiaires des actions gouvernementales (voir *Chacun sa part*);
- Création d'un Conseil départemental de l'insertion par l'activité économique;
- Création d'un Fonds départemental par l'insertion économique;
- Amélioration des conditions faites auprès de ceux qui sont des soutien à l'insertion, notamment en termes de l'augmentation des crédits offerts aux entreprises ou aux plateaux d'insertion à l'emploi;
- Allongement des périodes de cumuls de revenus RMI+ emploi : 6 mois total et 6 mois à 50%;
- Relèvement du SMIC de 4%;
- Relèvement du RMI de 3%
- Réduction anticipée de la durée des heures travaillées : de 39 à 35 heures sans baisse de revenu;

Le logement:

- Plan départemental de développement du logement social qui respecte le principe de mixité sociale. Consultation élargie dans l'analyse des besoins;
- Fonds de solidarité pour le logement créé dans les départements et administrés par les caisses d'allocations familiales;
- Dégrèvement d'impôts fonciers sur 15 ans pour les propriétaires qui mettent de nouveaux logements à la disposition des familles en difficulté;
- Taxe sur les logements inoccupés sur les communes de 200K et + et selon le niveau de logements vacants;
- Droit de réquisition de logements sociaux;
- Investissement massif prévu dans la construction de 100k logements sociaux nouveaux;

Les soins de santé:

- Attention particulière apportée à la médecine scolaire dans les zones défavorisées;
- Lutttes contre les grossesses précoces et contre le saturnisme;
- Centres de cure en consultation ambulatoire pour alcoolisme et toxicomanie et rehaussement des conditions de suivi et de conditions post-cure;
- Dispositions de protection particulières dans les cas de surendettement familial;
- Chèques d'accompagnement personnalisés pour objectifs de soutien précis à l'usage des bénéficiaires;

L'action sociale:

- Accès accru à la culture, aux loisirs, à la pratique sportive (développements des activités dans les zones défavorisées, promotion de la formation des animateurs périscolaires, départs en vacances de familles appauvries...);
- Augmentation des ressources en ces matières dans les zones défavorisées (*Zones d'éducation prioritaires*) et élargissement de la liste de ces zones;
- Comités d'éducation à la santé et à la citoyenneté
- Bourse nationale de collège offerte aux familles défavorisées
- Meilleure préparation des travailleurs sociaux à une pratique en partenariat avec les personnes pauvres et leurs organisations;
- Amélioration de la formation des TS en recherche;

6. Dispositifs, organisations et suivi

- Création d'un *Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale*, chargé notamment d'évaluation qualitative et quantitative des politiques et des programmes de lutte contre l'exclusion;
- Création d'un Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale;
- Comités départementaux de coordination des politiques de prévention et de luttes contre les exclusions;
- Veille sociale d'urgence départementale
- Création de nombreux organismes et fonds au niveau des départements (voir points antérieurs) qui visent à renforcer l'implication des régions dans la planification et l'administration des mesures en y associant les groupes civiques

Remarques critiques en regard de la Loi d'orientation relative à la lutte contre l'exclusion

Concernant les orientations :

- 1) La loi n'exprime pas clairement le contexte dans lequel se présente cette lutte à l'exclusion comme si le phénomène était endogène à la France sans liens avec l'évolution de l'économie mondiale et avec sa globalisation.
- 2) La philosophie de l'approche demeure celle d'une économie où il est encore possible de créer des emplois à profusion et d'atteindre le plein emploi, ce qui représenterait évidemment, le cas échéant, un atout majeur dans la lutte à l'exclusion. Le bilan gouvernemental exprime la satisfaction vis-à-vis de la réduction des rémistes, comme si cela représentait un gain contre la pauvreté et l'exclusion, ce qui n'est pas du tout certain. Il ne fait pas le lien entre cette diminution et l'amélioration générale de l'économie dans les pays de l'OCDE durant les quelques dernières années;
- 3) La finalité de la loi n'est pas très évidente. L'exclusion n'est pas analysée sous l'angle de ses déterminants : s'en suit un glissement vers l'intervention qui assurerait une plus grande dignité aux exclus mais, parallèlement, une négligence des approches préventives en matière d'exclusion. On prend l'exclusion pour acquis et on tente d'en réduire les effets;
- 4) L'exclusion est davantage traitée comme une menace à la vie républicaine, à la démocratie mais rarement comme une menace au bien-être des individus sinon comme une menace à leur dignité. On pourrait prétendre que l'inclusion, la participation et l'autodétermination ne représente qu'un des trois éléments primordiaux au bien-être des citoyens, le premier étant l'accès aux ressources matérielles (qui occupe très peu de place dans la loi à l'exception d'une majoration des minima sociaux) et le dernier, l'accès à des habiletés et des compétences assurant un minimum d'auto-efficacité (qui occupe une place prépondérante dans le cadre des stratégies reliées à l'emploi);

- 5) Les énoncés n'expriment pas un choix entre des politiques d'allègement des charges fiscales ou des investissements dans les politiques de lutte à l'exclusion. Au contraire, la loi fait partie, dans l'ensemble de l'architecture des politiques gouvernementales, d'autres priorités dont celle de l'allègement des obligations fiscales. [La banque Mondiale rappelle que pour y arriver, on doit faire décidément pencher les décisions de dépenses en faveur des plus pauvres. La politique suédoise de santé publique rappelle également l'importance d'adopter une approche Rawlsienne. Rawls plaide pour une approche de décision éthique dans le cadre duquel chacun se place sous un voile d'ignorance et où la question devient : «Si j'avais à décider en ne sachant pas mon propre statut social, quelle décision prendrai-je? ». Selon Rawls, une approche éthique en la matière exige que toutes les décisions devraient être prises en fonction de la réduction des inégalités et en fonction du bien-être des plus démunis pour favoriser l'accès à la participation sociale et à une marge plus grande de manœuvre dans leur choix de vie et dans la poursuite de leurs objectifs].
- 6) On ne voit pas clairement non plus dans les orientations un projet de société clair. La notion de dignité et de devoir sociale envers les plus démunis rapproche davantage d'une approche morale que d'un projet de société en train de s'ajuster aux nouvelles réalités du 21 siècle, notamment au chapitre de la formation professionnelle, de la formation continue, ce dernier item étant totalement absent de l'approche française.
- 7) Le projet de loi réfère de façon constante et innovatrice à la notion de droits fondamentaux en matière d'emploi, d'éducation, de justice, de santé et de vie sociale. L'accès à la culture, aux loisirs, aux vacances y est considéré comme un droit, comme un besoin de base.
- 8) Le revenu dont dispose les citoyens pour arriver à jouer pleinement leurs divers rôles n'est cependant jamais évoqué, non plus que, conséquemment, le droit à un revenu décent comme élément essentiel à l'insertion civique et sociale.
- 9) Les inégalités économiques ne sont pas traitées comme un déterminant lourd de l'exclusion alors qu'elles sont identifiées dans plusieurs travaux importants comme des facteurs très percutants sur la santé, les compétences individuelles, et le manque de cohésion sociale nécessaire à l'établissement d'un contexte favorable à l'exclusion sociale.
- 10) La notion d'*égalité des chances* est présente dans le document et dans l'approche bien davantage que la notion d'*égalité des opportunités*. Dans le premier cas, on fait référence au fait que tous les citoyens devraient pouvoir avoir aux mêmes services à un niveau de qualité égal. Cependant, cela risque de maintenir les inégalités dans le sens où la fréquentation de ces services (ex : éducation) n'aboutit pas aux mêmes résultats étant donné les conditions antécédentes à son accès (ex : absence de modèle de succès scolaire; illettrisme dans la famille, état de santé déficitaire dès la naissance; milieu de vie éloigné des institutions. etc). La philosophie du mérite personnel est encore très présente derrière le concept de l'égalité des chances : à environnements égaux, c'est à l'individu de faire la différence... Cependant la rhétorique de la loi est moins généreuse que l'ensemble des mesures qui visent, généralement, à offrir des environnements de compensation et d'accélération aux personnes exclues, notamment en matière d'entreprises d'insertion au travail.

Concernant les objectifs et les mesures :

- 1) La loi ne fixe pas d'objectifs de résultats en matière de lutte à l'exclusion. C'est une des principales faiblesses de cette loi : les critères d'évaluation contre lesquelles on pourrait mesurer les impacts de la loi ne sont pas identifiés. Cela est très différent d'énoncés de politique qui à l'exemple de la Suède dans le cadre de l'élaboration de sa politique de santé évoque des objectifs précis de résultat en matière : de gain sur le coefficient Gini, de réduction du taux et de l'intensité de la pauvreté, de la réduction de la pauvreté chronique, du chômage de longue durée, du taux de la population ayant accès à un minimum de formation continue annuellement, du taux de personnes pouvant avoir leur mot à dire concernant leurs conditions de travail, réduction du taux d'enfants vivant dans des voisinages à haut risque, réduction de l'abandon scolaire...
- 2) Pour la plupart, il s'agit de bonification aux lois et aux règlements existants et qui ont pour objet principal d'améliorer les services et l'accès aux services personnels. À quelques exceptions près, ces améliorations ont en commun une volonté de reconnaître les instances locales multisectorielles comme dépositaires des programmes et de leur administration.
- 3) Il ne s'agit pas d'une véritable décentralisation : la présence gouvernementale nationale est assurée dans les organisations départementales et locales qui s'appuient par ailleurs sur une longue tradition de gestion communale.
- 4) De par la nature même de l'approche, il n'y a pas d'intégration très convaincante, ni même souhaitée explicitement, du développement social et du développement économique. L'activité économique y est vue comme l'occupation d'un emploi, moyen d'insertion sociale, mais on néglige le développement des actifs comme outil de promotion de l'autonomie individuelle, de valorisation de soi, de renforcement du rôle de consommateur –citoyen de même que l'économie sociale qui ne figure pas ou prou dans l'énoncé de loi.
- 5) Essentiellement, les mesures sont de nature sociales, les comités et les fonds départementaux en témoignant de par leur mission, leur composition et leur appellation.
- 6) Les mesures étant dessinées pour favoriser l'accès aux services, une insistance particulière est mise sur la reconnaissance des zones prioritaires et leur soutien, l'offre de mesures personnalisées.
- 7) Plusieurs mesures visent notamment à normaliser la vie des plus démunis : logements accessibles, vacances et loisirs, programmes culturels : un rehaussement de la qualité de vie davantage que de l'insertion civique est au cœur de cette loi.
- 8) Le droit à la parole, au choix et à la gestion de ses propres affaires ne fait pas partie des préoccupations évoquées par le législateur, ce dernier reconnaît cependant l'importance du mouvement associatif dans ses fonctions de consultations et de revendication. Le soutien à ces organisations n'est cependant pas très clairement évoqué.

Concernant les dispositifs de suivi :

- 1) Paradoxalement, les dispositifs de suivi font état de la lutte à la pauvreté aussi bien que de la lutte à l'exclusion.
- 2) Paradoxalement, ces organisations sont chargées d'une fonction d'évaluation qualitative et quantitative d'objectifs dont les aboutissements ne sont pas prévus. La volonté de cette loi concernant la reddition des comptes mais aussi sa sensibilité quant à la capacité de mobilisation des divers partenaires autour de données communes sont assez éloquentes.