

**UNIVERSITE LUMIERE LYON II
INSTITUT D'ETUDES POLITIQUES**

**DE LA DEFENSE DE LA CAUSE « DES PLUS DEMUNIS » A LA
CONSTRUCTION D'UNE ACTION PUBLIQUE :
SOCIOGENESE DE LA LOI RELATIVE A LA LUTTE CONTRE
LES EXCLUSIONS DU 29 JUILLET 1998**

THESE POUR LE DOCTORAT DE SCIENCE POLITIQUE

présentée par
Nicaise ONDO NGUEMA

Sous la direction de M. Gilles POLLET.

Jury :

Gilles POLLET, Professeur de science politique, Institut d'Etudes Politiques de Lyon.

Michel CHAUVIERE, Directeur de recherche au CNRS, CERSA.

Jacques COMMAILLE, Professeur de sociologie politique, ENS Cachan.

Antoine JEAMMAUD, Professeur de droit, Université Lyon II.

Lilian MATHIEU, Chargé de recherche CNRS, CRPS.

Jacques MICHEL, Professeur de science politique, Institut d'Etudes Politiques de Lyon.

- 6 Juin 2007-

-Volume 1-

Contrat de diffusion

Ce document est diffusé sous le contrat *Creative Commons* « **Paternité – pas de modification** » : vous êtes libre de le reproduire, le distribuer et le communiquer au public à condition d'en mentionner l'auteur et de ne pas le modifier, le transformer ni l'adapter.

DEDICACE

*Que mon Père Jean-Jacques Nguema Ndong et ma Mère
Nse Assoumou Marie Joséphine (+) reçoivent ma
profonde gratitude*

REMERCIEMENTS

Je tiens tout d'abord à adresser mes vifs remerciements à Gilles Pollet pour avoir accepté de me suivre et donc de diriger cette thèse. Le temps « infini » consenti à la réalisation de ce travail, la constante disponibilité, l'attention vigilante toujours renouvelée, aussi chaleureuse qu'exigeante me commandent de dire que ce travail lui doit beaucoup.

Le soutien affectif et moral constant de mon père Jean-Jacques Nguema Ndong , celui de mon épouse Hélène Loulou et l'aide matérielle que m'ont apportées les époux Dovale, Annie Angue Nkoume et Daniel Couffignal ont été essentiels à la réalisation de cette thèse. Qu'ils reçoivent également mes remerciements.

Je voudrais aussi exprimer ma profonde gratitude à toutes les personnes qui m'ont apporté leur aide. Je pense notamment à Didier Chabanet, à Christian Côte et à Rémy Ossombo pour les innombrables remarques, critiques, commentaires et conseils qui témoignent de leur sens de la perfection.

Durant la période de réalisation de ce travail, j'ai eu l'occasion de travailler au sein de deux centres de recherche. D'abord au Centre de politologie de Lyon (CERIEP) puis au sein de TRIANGLE, tous deux installés dans les locaux de l'Institut d'Etudes Politiques de Lyon. Qu'il me soit permis de louer la qualité du travail que l'Institut d'Etudes Politiques met à la disposition de ses doctorants et dont je suis fier d'avoir été l'un des bénéficiaires.

Je remercie l'ensemble du personnel de l'administration et de la bibliothèque avec qui j'ai eu l'occasion de travailler pour leur gentillesse et leur disponibilité.

Merci enfin à tous les Conseillers de ministres et les responsables de groupes de défense de la cause des plus démunis qui ont accepté de me recevoir en entretien et donc de me consacrer leur temps afin de me communiquer des informations et la documentation sans lesquels ce travail n'aurait tout simplement pas été possible.

SOMMAIRES

Introduction

Partie I : La construction sociale de la loi contre les exclusions: les groupes de cause, médiateurs et interlocuteurs des pouvoirs publics

Chapitre I : Les groupes de cause comme médiateurs et promoteurs de la cause « des plus démunis »

Section I : *Alerte* et *CPE*, de collectifs de défenseurs de la cause « des plus démunis » à la position de médiateurs

Section II : « Le travail d'affirmation » des collectifs *Alerte* et *CPE*, ou la légitimation de la cause « des plus démunis »

Chapitre II : Les collectifs *Alerte* et *CPE* comme interlocuteurs légitimes des autorités gouvernementales et parlementaires

Section I : Les collectifs *Alerte* et *CPE*, promoteurs de la lutte contre les exclusions auprès des pouvoirs publics

Section II : La pression sur les décideurs politiques : de la mobilisation à la diversité des modes opératoires

Partie II : « Politisation » et institutionnalisation de la lutte contre les exclusions : les groupes de cause comme acteurs du système politico-administratif

CHAPITRE I : L'inscription à « l'agenda politique » de la thématique de l'« exclusion » : politisation et pouvoir de légitimation de l'Etat

Section I : La thématique de l'« exclusion » comme « offre politique » : de la mise sur l'agenda politique à l'adoption du projet de loi

Section II : La légitimation des collectifs et groupes de cause, une prérogative étatique

CHAPITRE II : L'institutionnalisation de la lutte contre les exclusions : une loi « révolutionnaire » favorisant les groupes de cause et leurs actions locales

Section I : La loi contre les exclusions : une loi humaniste et « révolutionnaire » ?

Section II : La consécration des groupes de cause comme acteurs locaux des politiques de lutte contre les exclusions

TABLE DES MATIERES

DEDICACE	3
REMERCIEMENTS.....	5
SOMMAIRES	7
INTRODUCTION GENERALE.....	19
I/ La lutte contre les exclusions, une approche par l'analyse des politiques publiques.....	21
II/ Période d'analyse et identification du système d'acteurs publics.....	25
III/ De la posture de groupes de cause à celle de groupes de pression	28
IV/ Situation dans le champ.....	43
V/ Méthodologie et protocole d'enquête	50
VII/ Annonce et justification du plan	57
 PARTIE I : LA CONSTRUCTION SOCIALE DE LA LOI CONTRE LES EXCLUSIONS : LES GROUPES DE CAUSE, MÉDIATEURS ET INTERLOCUTEURS DES POUVOIRS PUBLICS	 61
 Chapitre I : Les groupes de cause comme médiateurs et promoteurs de la cause « des plus démunis »	 63
Section I : <i>Alerte</i> et <i>CPE</i> , de collectifs de défenseurs de la cause « des plus démunis » à la position de médiateurs.....	67
I/ La lutte contre les exclusions comme cause et finalité des collectifs <i>Alerte</i> et <i>CPE</i> ?	70
A/ <i>Alerte</i> et <i>CPE</i> ou l'autonomisation des collectifs vis-à-vis du pouvoir politique	71
B/ Les groupes de cause, porte-parole des « exclus », ou l'accès au statut de médiateur social	84

C/ « L'exclusion », un champ fragmenté mais uni par un même objet : la défense de la cause des « exclus ».....	91
II/ Les collectifs <i>Alerte</i> et <i>CPE</i> comme médiateurs exclusifs de la demande des « exclus » ?.....	95
A/ Les collectifs <i>Alerte</i> et <i>CPE</i> , cadres de réflexion et de production des normes	95
B/ Les collectifs <i>Alerte</i> et <i>CPE</i> , « lieux » d'interaction, de construction des stratégies et d'actions communes.....	101
C/ « L'exclusion », un champ dépourvu de « présence » syndicale	107
Section II : « Le travail d'affirmation » des collectifs <i>Alerte</i> et <i>CPE</i> , ou la légitimation de la cause « des plus démunis »	114
I/ L'hétérogénéité de l'« exclusion » caractérisé par la diversité de situations, de trajectoires et de publics.....	118
A/ La pluralité des domaines, reflet de la diversité des publics « d'exclus » ...	119
B/ Spécificité des groupes de cause : a chaque organisation, son public « d'exclus »	124
C/ Les dénominations des groupes de cause, symbole de la diversité du champ de l'« exclusion »	130
II/ La construction de la cause « des plus démunis » comme processus de légitimation de la cause des « exclus »	142
B/ L'engagement philosophique et la présence dans les réseaux comme forme de légitimation de la cause « des plus démunis »	155
III/ Du rôle précurseur d' <i>ATD Quart-Monde</i> à la contribution des collectifs <i>Alerte</i> et <i>CPE</i> : quelles représentations de l'« exclusion » ?	160
A/ <i>ATD Quart-Monde</i> , défenseur et promoteur de l'adoption de la loi contre les exclusions.....	161
B/ « L'exclusion » comme atteinte aux droits fondamentaux : une vision partagée par tous les groupes de cause.....	167
Conclusion Chapitre I Partie I.....	176

Chapitre II : Les collectifs <i>Alerte</i> et <i>CPE</i> comme interlocuteurs légitimes des autorités gouvernementales et parlementaires.....	179
Section I : Les collectifs <i>Alerte</i> et <i>CPE</i> , promoteurs de la lutte contre les exclusions auprès des pouvoirs publics	184
I/ Les collectifs <i>Alerte</i> et <i>CPE</i> , interfaces des pouvoirs publics.....	188
A/ La logique de négociation avec les pouvoirs publics : la posture « naturelle » des collectifs <i>Alerte</i> et <i>CPE</i> ?	189
B/ Le collectif <i>CPE</i> , un acteur complémentaire de l'action du collectif <i>Alerte</i> ?	197
C/ Les cabinets ministériels et les Commissions Parlementaires, comme « lieux » de rencontre entre décideurs politiques et leaders de groupes de cause	204
II/ Les groupes de défense de la cause « des plus démunis », de quasi-acteurs publics ?	210
A/ Des groupes de cause porteurs de « l'exclusion » comme problème public	211
B/ Les groupes de cause, quasi-acteurs publics par décision des pouvoirs publics ?	216
C/ Les groupes de cause, interlocuteurs des autorités gouvernementales et parlementaires ?	223
III/ La proximité des frontières « politique » et « sociale », facteur de détermination de l'objet « exclusion » ?	229
A/ La porosité des frontières « politique » et « sociale »	229
1 – Les ministres, défenseurs de la cause « des plus démunis ».....	229
2 – Les membres de cabinets ministériels ou les « technocrates » de la lutte contre l'exclusion : plus qu'une fonction, un engagement social.....	232
B/ René Lenoir et Geneviève de Gaulle-Anthonioz, deux exemples emblématique du rapprochement des sphères « politique » et « sociale »	236
C/ De la sphère « sociale » au champ « politique », la trajectoire classique de certains leaders des groupes de cause <i>réformistes</i>	239
Section II : La pression sur les décideurs politiques : de la mobilisation à la diversité des modes opératoires.....	242

I : Du renforcement des liens « local-national » à la rationalisation de l'espace politique.....	247
A/ Le renforcement de la relation « interne » : <i>Uniopss/Uriopss</i>	248
B/ La pression des collectifs <i>Alerte</i> Bouches du Rhône et Rhône-Alpes sur les élus : la proximité comme démarche d'efficacité ?.....	254
C/ D'acteur « social » à acteur « politique », la double posture des groupes de cause	257
II/ Les institutions publiques et « la rue » : deux « espaces » complémentaires d'actions revendicatives des groupes de cause	262
A/ Les groupes de cause <i>réformistes</i> et la pression sur les institutions exécutive et républicaine : une posture de collaborateur des pouvoirs publics.....	263
1- Le Président de la République face à la pression « amicale » des groupes de cause <i>réformistes</i>	264
2 - Le Premier ministre et les ministres, deux « cibles » privilégiés des groupes de cause <i>réformistes</i> et <i>radicaux</i>	267
3- La pression sur le Conseil économique et sociale ou la quête de légitimité du collectif CPE	273
B/ La sensibilité des Parlementaires à la pression des groupes de cause.....	274
C / La mobilisation et l'action collectives « non conventionnelles » comme accès à l'espace public ?.....	278
1- La médiatisation des opérations « <i>coups de poing</i> » comme stratégie et mode d'accès à l'espace public	278
2- L'illégalisme comme mode de construction de « l'identité » des groupes de cause <i>radicaux</i>	286
III/ « Scandalisation » de l'exclusion et appel à l'expertise comme répertoire de pression sur les décideurs politiques	292
A/ « L'exclusion » : entre dénonciation et « labellisation » d'une situation sociale jugée scandaleuse	292
B/ L'expertise, un répertoire privilégié des collectifs <i>Alerte</i> et <i>CPE</i>	300
1 - Le collectif <i>Alerte</i> , principal producteur du <i>corpus</i> de la loi ?	301
2 - Propositions et choix des politiques : quelle contribution des groupes de cause au <i>corpus</i> de la loi ?.....	303

IV/ La mobilisation des groupes de défense des chômeurs : quel impact sur le gouvernement de Lionel Jospin ?	308
A/ L'élaboration du projet de loi comme réponse à la mobilisation des groupes de défense de la cause des chômeurs	311
B/ La fragilité gouvernementale comme conséquence directe de la mobilisation	319
C/ L'intervention du Premier ministre Lionel Jospin ou le nécessaire renforcement de l'unité gouvernementale	322
Conclusion Partie I chapitre II	328

PARTIE II : « POLITISATION » ET INSTITUTIONNALISATION DE LA LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS : LES GROUPES DE CAUSE COMME ACTEURS DU SYSTÈME POLITICO-ADMINISTRATIF..... 333

CHAPITRE I : L'inscription à « l'agenda politique » de la thématique de l'« exclusion » : politisation et pouvoir de légitimation de l'Etat	335
Section I : La thématique de l'« exclusion » comme « offre politique »: de la mise sur l'agenda politique à l'adoption du projet de loi	339
I/ La lutte contre les « exclusions » comme offre politique : de l'engagement des candidats à l'élection présidentielle de 1995 à l'action gouvernementale.....	341
A/ La campagne présidentielle de 1995 comme fenêtre politique : la lutte contre les exclusions, une « offre politique »	342
B/ <i>La Croix</i> et <i>France inter</i> , entre politisation et « humanisme » : deux médias, défenseurs de la cause « des plus démunis » ?	349
C/ <i>La Croix</i> et <i>France inter</i> , comme vecteurs médiatiques et forces de pression ?	353
II/ Les institutions publiques sociales consultatives : des « forums » pour aider la décision politique	355
A/ Le Conseil Economique et Social : « forum » de maturation et de légitimation de la cause « des plus démunis »	356
B/ L'apport d'autres institutions sociales consultatives : des contributions spécifiques mais complémentaires.....	361
III/ Deux projets pour un même objet : la défense des « plus démunis »	366

A/ Des divergences de stratégies à la prise de position commune :	
« l’interministérialité » comme logique d’action	367
1 – <i>Renforcement de la cohésion sociale</i> , un projet de loi victime de deux visions opposées.....	368
2 – <i>La Lutte contre les exclusions</i> , un projet de loi finalement marqué par le consensus politique	373
B/ La matérialisation de l’offre politique en actes législatifs.....	377
C/ Du Renforcement de la cohésion sociale à la Lutte contre les exclusions : deux projets de loi, complémentarité et divergence	382
D/ La lutte contre les exclusions : une offre politique à l’épreuve du calendrier politique, de la promesse à l’action concrète	386
1- La dissolution de l’Assemblée nationale : de la « colère » des leaders des groupes de cause à la continuité du projet politique	388
2 - L’avènement de la majorité plurielle ou la continuité du projet de loi contre les exclusions.....	390
Section II : La légitimation des collectifs et groupes de cause, une prérogative étatique	398
I/ De la maîtrise du processus de construction de la loi à la légitimation des médiateurs sociaux, une prérogative régaliennne	402
A/ Le processus de construction de la loi, une prérogative essentiellement gouvernementale	403
B/ Entre légitimation et attribution du statut de médiateurs sociaux, des prérogatives régaliennes.....	406
C/ <i>ATD Quart-Monde</i> , un médiateur privilégié des pouvoirs publics ?.....	410
II/ <i>Alerte</i> et <i>CPE</i> face à l’administration publique : inégalité d’accès et privilège de dialogue	416
A/ L’accès au champ public : négociation et attribution du label <i>Grande cause nationale</i> , un privilège des groupes de cause du collectif <i>Alerte</i>	416
1 - Le label <i>Grande cause nationale</i> : une « vitrine » pour les groupes de cause de la Commission <i>Lutte contre la pauvreté et l’exclusion sociale</i> de l’ <i>Uniopss</i>	416
2 – La Commission <i>Lutte contre la pauvreté et l’exclusion sociale</i> , un acteur privilégié et traditionnel des autorités gouvernementales	423

B/ Le difficile accès des groupes de cause « <i>radicaux</i> » aux cabinets ministériels	425
Conclusion Chapitre II Partie II.....	433

CHAPITRE II : L'institutionnalisation de la lutte contre les exclusions : une loi

« révolutionnaire » favorisant les groupes de cause et leurs actions locales 437

Section I : La loi contre les exclusions : une loi humaniste et « novatrice » ? 440

I/ La loi contre les exclusions, une loi humaniste et « novatrice » ? 441

A/ Une loi fondée sur la nécessité de rendre effectif les droits fondamentaux 442

B/ La loi contre les exclusions, créatrice de droits nouveaux ? 446

C/ Une loi consacrant une double posture du gouvernement : à la fois constructeur et garant des droits fondamentaux 452

D/ Le budget *Lutte contre l'exclusion* comme preuve de l'engagement du gouvernement Jospin ?..... 457

II/ - L'approche globale ou la démarche « révolutionnaire » de traitement de la problématique de lutte contre la pauvreté..... 459

A/- La segmentation des « exclusions », une approche révolue ? 460

B/ L'exclusion comme problème appelant désormais un traitement global..... 464

Section II : La consécration des groupes de cause comme acteurs locaux des politiques de lutte contre les exclusions 467

I/ Les groupes de cause dans les institutions locales, un acte de « démocratisation » locale ? 469

A/ Les groupes de cause, acteurs des politiques publiques locales de lutte contre les exclusions 470

B/ L'intégration des groupes de chômeurs dans les organismes locaux, une décision politique 473

1 - Les comités de liaison locaux : trait d'union entre les chômeurs, *l'ANPE* et *l'AFPA*..... 474

2- Les groupes de défense de la cause des chômeurs et la tentative de réforme de *l'Unedic* : de la quête de reconnaissance à l'affirmation du paritarisme 480

C/ L'intégration des groupes de cause dans les politiques de logement et de santé : représentativité et acteurs consultatifs..... 489

II/ L'observatoire national : un laboratoire d'études et d'analyses de la pauvreté et de l'exclusion, objectifs et enjeux.....	491
A/ l'Observatoire national ou l'aboutissement d'une demande majeure des	492
groupes de cause dominants des collectifs <i>Alerte</i> et <i>CPE</i>	492
B/ L'Observatoire national ou la mise en œuvre de la production de savoirs sur la pauvreté et les exclusions	495
III/ La loi contre les exclusions : de « l'unanimité » aux logiques politiciennes ?	503
A/ Une loi victime des enjeux politiques ?.....	503
B/ Le volet « <i>Logement</i> » comme révélateur du clivage idéologique gauche/droite	509
Conclusion chapitre II Partie II :	516
CONCLUSION GENERALE.....	521
I : Les groupes de cause en médiateurs et promoteurs de la cause « des plus démunis »	521
A: Les groupes de cause comme médiateurs et défenseurs de la cause « des plus démunis »	521
B : Les groupes dans la démarche de légitimation de la cause « des plus démunis »	522
II : Des groupes de cause aux groupes de pression, ou le changement de posture des défenseurs des plus démunis	525
II/ De la politisation de « l'exclusion » à l'institutionnalisation de la participation de groupes comme acteurs des politiques publiques.....	527
A : La lutte contre les exclusions au cœur du débat public : de l'offre politique en acte législatif.....	527
B : Une loi humaniste et novatrice ou la re conceptualisation de la lutte contre la pauvreté	529
C : Les groupes de cause, acteurs des politiques publiques de lutte contre les exclusions	531
D : La lutte contre les exclusions : quelle perspective pour une loi votée depuis huit ans ?.....	534

III / Le processus de construction de la loi : quels enseignements en termes d'analyse des politiques publiques ?.....	536

SOURCES ET BIBLIOGRAPHIE 541

I/ Sources Ecrites et Orales.....	541
A/ Archives recueillies aux sièges de différents groupes de défense de la cause des plus démunis.....	541
E/ Entretiens.....	560
F/ Articles de Journaux et Revues	564
II/ Bibliographie.....	577

INTRODUCTION GENERALE

« Les associations ont été globalement entendues par des candidats à l'unisson pour placer la lutte contre les exclusions au cœur des problèmes à venir »¹.

La thématique de l'exclusion occupe l'espace public et revient de manière récurrente dans les discours des décideurs politiques depuis l'élection présidentielle de 1995. Cette « *question sociale est [aussi] une question politique* »² dans la mesure où elle met en lumière le double rôle que les groupes³ de défense de la cause des plus démunis ont joué tant dans l'émergence de celle-ci dans l'espace public que lors du processus de construction de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998. Ces groupes de cause ont joué tout à la fois les rôles de médiateurs et de groupes de pression : « *Nous [ATD Quart-Monde] et d'autres [tous les groupes de défense de la cause des plus démunis] – avec bien sûr les pauvres - sommes à l'origine de cette démarche [l'adoption de la loi contre les exclusions]* »⁴.

Les propos tenus par Lucien Duquesne, porte-parole de l'organisation *ATD Quart-Monde*, ont été confirmés par la Ministre Martine Aubry, puisque celle-ci affirme que cette loi est « *d'abord l'aboutissement d'un travail formidable qui a été fait par les*

¹ François Ernenwein et Robert Migliorini, « Chirac, Jospin, Balladur en force contre l'exclusion », *La Croix*, 29 mars 1995.

² Jacques Commaille, *Les nouveaux enjeux de la question sociale*, Hachette Littérature, 1997, p. 11.

³ Nous préférons utiliser le terme « groupe » pour indiquer que les personnes qui animent et dirigent ces organisations sociales partagent « *un lien commun, un intérêt commun* : [la défense de la cause des plus démunis. Aussi,] *l'essence d'un groupe social serait donc d'être un tout fondé sur un intérêt commun et sur l'interaction de ses membres* ». Source : Jean et Monica Charlot, « *Les groupes politiques dans leur environnement* » tiré de *Traité de Science politique, L'action politique*, Madeleine Grawitz, vol. 3, PUF, 1985, p. 431.

⁴ Pierre Agudo, « *La loi intervient après des années de lutte pour faire de l'action contre la pauvreté une priorité nationale* », *L'Humanité*, 5 mars 1998, propos recueillis par Pierre Agudo. p. 5. Cette affirmation a été faite par Lucien Duquesne, membre du bureau national de l'organisation *ATD Quart-monde*.

associations »¹. En s'exprimant ainsi, la ministre reconnaît, de manière non équivoque, le rôle essentiel joué par les organisations de lutte contre les exclusions. Cette déclaration indique qu'il y aurait bien eu une réelle interaction entre les représentants de différents ministères et les Parlementaires impliqués dans le processus d'élaboration de la loi d'un côté et, de l'autre, les responsables des groupes de défense de la cause des plus démunis puisqu'*a priori*, « *l'objectif affiché* [des groupes de cause] *est de procurer, ou au moins favoriser, certains changements dans l'état de la société ou les pratiques des membres du corps social* »² de manière à permettre une réelle insertion ou réinsertion sociétale des « exclus ». La fluidité relationnelle qui caractériserait ces deux groupes d'acteurs soulève alors une interrogation sur la posture que les institutions étatiques adoptent à l'égard des organisations de défense de la cause des plus démunis tout au long de la phase de construction du problème « *exclusion sociale* », puis de la loi.

Depuis l'élection présidentielle de 1995, la lutte contre les exclusions est en effet un enjeu politique majeur pour tous les gouvernements, qu'ils soient de gauche ou de droite, et pour les leaders de groupes de défense de la cause des plus démunis qui se réunissent au sein des collectifs *Alerte*, *CPE* puis *GTI*. La création des collectifs *Alerte* en 1985, *Contre la Précarisation et l'Exclusion* en 1995 puis *le Groupe de travail et d'échange inter-associatif sur le projet de loi d'orientation relatif à la lutte contre les exclusions* en 1998 sont des « espaces » de rencontres et de construction d'une dynamique unitaire de défense des groupes de cause caritatifs, humanitaires et culturels. La mise en place de ces collectifs semble directement liée à la recrudescence de la pauvreté, du chômage et de la détresse sociale. Le collectif *Alerte* est composé de groupes de cause issus pour l'essentiel de la Commission Lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Quant au collectif *CPE* puis *GTI*, ils sont composés, pour partie, de groupes de cause « transfuges » d'*Alerte* et de groupes de cause *radicaux*. Tous luttent contre le phénomène d'exclusion sociale.

¹ Clarisse Fabre, « Le vote du projet de loi contre les exclusions met en évidence les divisions de l'opposition », *Le Monde*, 22 mai 1998, p. 7.

² Antoine Jemaud, « *Evaluer le droit* », Recueil Dalloz, 1992, chroniques, p. 264.

L'exclusion a une dimension « politique » et sociétale. Cette problématique représente un enjeu académique en termes « d'analyse des politiques publiques ». Ainsi, les pouvoirs publics la déclinent sous la forme d'un programme gouvernemental et d'une loi d'orientation. Mais dans quel cadre les gouvernements et le Parlement articulent-ils, au cours du processus d'élaboration de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, leurs relations avec les leaders de groupes de défense de la cause des plus démunis ? Par cette interrogation, nous souhaitons indiquer que notre démarche consiste à analyser la manière dont les pouvoirs publics et les groupes de défense de la cause des plus démunis produisent l'acte législatif qui a pour objet d'agir sur la vie des « exclus ».

I/ La lutte contre les exclusions, une approche par l'analyse des politiques publiques

Nous envisageons de traiter, dans le cadre de « l'analyse des politiques publiques », le processus qui mène **« de la défense de la cause « des plus démunis » à la construction d'une action publique : sociogenèse de la loi relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998 »**. Ainsi, la problématique de notre thèse peut se décliner dans les termes suivants : **en quoi les groupes de défense de la cause des plus démunis ont-ils influé sur la production de la thématique de l'exclusion et sur la construction de la loi du 29 juillet 1998 ?**

A notre avis, trois hypothèses peuvent éclairer notre démarche :

- La première est de considérer que les gouvernements et le Parlement ne retiendraient comme interlocuteurs pertinents que les organisations de défense de la cause des plus démunis avec lesquelles ils entretiennent une traditionnelle relation de dialogue social. Il s'agit, en particulier, de grandes organisations nationales

caritatives, qui siègent dans un certain nombre d'institutions publiques telles que le Conseil économique et social ou le Conseil national de l'habitat ;

- La deuxième consiste à dire que le gouvernement et le Parlement n'accepteraient de négocier qu'avec les groupes de cause qui jouissent d'une légitimité « populaire », c'est-à-dire ceux qui organisent des manifestations « populaires » et qui comptent parmi leurs adhérents des personnes considérées comme « exclus » ;

- Enfin, la troisième et dernière hypothèse consiste à considérer que le gouvernement et le Parlement ne dialogueraient qu'avec les groupes de cause qui articulent les demandes sociales des plus démunis, c'est-à-dire celles qui font des propositions présentant la particularité d'être également conformes à l'intérêt général.

La réalité des relations entre les pouvoirs publics et les organisations de lutte contre les exclusions sociales n'écarte, *a priori*, aucune de ces hypothèses. Ainsi, pour illustrer la première hypothèse, on peut dire que les ministres et les Parlementaires négocient et associent régulièrement les organisations caritatives nationales aux politiques publiques sociales et sanitaires. L'institution étatique cultive ainsi une tradition de dialogue social avec les groupes de cause regroupés au sein de la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* de l'Uniopss créée depuis 1985. Ces organisations, qui sont également membres du collectif *Alerte*, siègent même, pour certaines, au sein des institutions publiques. Tel est le cas du groupe de cause *ATD Quart-Monde*, qui occupe, par exemple, un siège au Conseil Economique et Social.

Quant à deuxième hypothèse, les institutions étatiques n'associent pas seulement les organisations nationales caritatives au processus d'élaboration de la loi. Elles négocient aussi avec des organisations sociales dites « *militantes* »¹ ou de

¹ *Droit Au Logement, Agir ensemble contre le chômage, Association pour emploi, l'information et la solidarité, le Mouvement national des Chômeurs et précaires.*

« *lutte* »¹. Celles-ci se singularisent parfois, quant à l'accès à la scène publique, par des opérations « coups de poing » et ne sont membres d'aucune institution publique.

Pour ce qui concerne la troisième hypothèse, nous pourrions observer que tous les groupes de cause *réformistes* partagent la même représentation de l'exclusion que le gouvernement de Lionel Jospin et le Parlement.

Ces trois hypothèses permettent de s'interroger sur la manière avec laquelle les gouvernements et le Parlement procèdent pour sélectionner les groupes de cause qu'ils considèrent comme interlocuteurs pertinents. En effet, ces différentes institutions publiques jouissent du pouvoir exclusif de choisir leurs interlocuteurs pertinents parmi la soixantaine de groupes de défense de la cause des plus démunis. En associant les responsables de ces organisations de défense de la cause des plus démunis au processus de construction de la loi, les gouvernements d'Alain Juppé et de Lionel Jospin soutiennent, à l'évidence, l'émergence d'acteurs représentants de la cause des « exclus » et leur reconnaissent le droit de devenir des interlocuteurs légitimes des pouvoirs publics. Les autorités gouvernementales affirment, par cette démarche, leur capacité et surtout leur pouvoir de faire de tel ou tel groupe de cause un acteur représentatif ou tout simplement un partenaire social. L'Etat dispose du droit de choisir ses interlocuteurs « sociaux » et jouit ainsi de l'aptitude à configurer en bonne partie le champ de l'« exclusion ».

Quels groupes de cause les autorités gouvernementales et Parlementaires sélectionnent-elles comme interlocuteurs ? Privilégient-elles certains groupes au détriment de certains autres ? Si oui, quels sont les groupes de défense de la cause des plus démunis qui bénéficient des « faveurs » des gouvernements et du Parlement ? Pour être plus précis encore, les groupes de cause membres du collectif *Contre la Précarisation et l'Exclusion*² bénéficient-ils du même privilège, de la même considération, en termes de temps d'écoute et de nombre de rencontres avec les

¹ Entretien n° 19 avec Annie Pourre.

² Nous utiliserons parfois l'anagramme *CPE* tout au long de la thèse pour désigner le collectif *Contre la Précarisation et l'Exclusion*.

décideurs politiques que les groupes de cause du collectif *Alerte* ? Quels sont les acteurs institutionnels qui s'engagent concrètement dans le processus de construction de ce texte de loi ? Partagent-ils la même représentation de la problématique de l'exclusion ?

Les hypothèses que nous venons de valider et les interrogations ci-dessus mentionnées préparent des limites de notre champ d'analyse. En effet, notre démarche consiste à analyser l'interaction groupes de cause/ pouvoirs publics dans le cadre du processus de construction de la loi. Cette démarche conduit à écarter, au fond, les débats idéologiques¹ que cette loi a pu susciter, les débats « interminables » et les milliers d'amendements que les parlementaires ont proposés et dont la majorité a été rejetée². Notre démarche consiste, en réalité, à interroger les conditions d'émergence de l'idée d'une loi contre les exclusions du champ « social » à sa « politisation », puis la manière dont cette problématique a été structurée sous forme de norme législative par les décideurs politiques et les leaders de groupes de cause³.

¹ Pour les députés Communistes, par exemple, la lutte contre les exclusions a nécessairement une dimension idéologique. Elle est d'autant plus idéologique qu'ils souhaitent que les pouvoirs publics « ne mettent pas en place une progressivité de la fiscalité du patrimoine ; élargissant l'impôt sur la fortune, baissant la TVA, et enfin, réformant la fiscalité locale et l'assiette des cotisations sociales ». Au niveau de l'emploi, les représentants du groupe communiste à l'Assemblée nationale dénoncent « l'insuffisance des contraintes qui sont prévues à l'égard des employeurs ». Cette position assez idéologique ne semble pas être partagée par les autres députés de la majorité plurielle : les députés Socialistes et Verts par exemple. Source : *Regards sur l'actualité*, « La vie publique en France », hors série avril 1997-juillet 1998, René Haby. Documentation française, p. 195.

² Le projet de loi présenté par le gouvernement de Lionel Jospin fait l'objet de 800 amendements émanant pour l'essentiel des députés de la majorité plurielle. Le nombre d'amendements semble indiquer que le projet de loi tel qu'il a été présenté aux députés le 5 mai ne recueillait pas l'assentiment de l'ensemble des députés de la majorité plurielle.

³ Nous avons constaté que les députés de droite et ceux de gauche ont parfois défendu les mêmes positions unis au-delà des clivages droite/ gauche afin de faire adopter des dispositions contre l'avis défendu par la ministre Martine Aubry. Deux exemples semblent l'illustrer : d'abord l'extension des possibilités de cumul du salaire avec l'aide sociale dans le cas spécifique du contrat emploi solidarité ; ensuite la prolongation « exceptionnelle » des programmes « Trace » au-delà des 18 mois ce qui n'avait pas été initialement prévu par le gouvernement. Les députés ont réussi également à obtenir du gouvernement, l'allocation par le Fonds d'aide aux jeunes d'une aide financière destinée à « faire le pont » entre deux périodes de formation ainsi que l'exonération des charges sociales et une avance remboursable au profit des salariés et chômeurs qui reprennent leur entreprise.

L'étude de la construction d'une politique publique de lutte contre les exclusions sociales impose de délimiter tout d'abord notre période d'analyse puis d'identifier les différents acteurs, tant publics que privés, qui sont engagés dans le processus de construction de cette loi.

II/ Période d'analyse et identification du système d'acteurs publics

La période que nous étudions commence, en principe, le 27 mars 1995, jour d'ouverture du forum que le journal *La Croix* et la radio *France Inter* ont organisé, et s'étend jusqu'au 29 juillet 1998, date de la promulgation du projet de loi par le Président de la République, Jacques Chirac. Ce forum, qui regroupe les principaux groupes de défense de la cause des plus démunis membres du collectif *Alerte* et les décideurs politiques est, en effet, le tournant décisif vers l'engagement en faveur de la loi contre les exclusions. Ainsi, le champ d'analyse ne prend en compte que deux phases : l'inscription de la loi sur l'agenda politique et la production d'une solution, c'est-à-dire l'adoption de la loi elle-même.

Selon Philippe Garraud¹, l'inscription sur l'agenda politique d'une problématique sociale peut être définie comme « *l'ensemble des problèmes faisant l'objet d'un traitement, sous quelque forme que ce soit, de la part des autorités publiques et donc susceptibles de faire l'objet d'une ou plusieurs décisions, qu'il y ait controverse publique, médiatisation, mobilisation ou demande sociale et mise sur le « marché » politique ou non* »². Il n'y a, selon lui, inscription sur l'agenda politique que lorsque les institutions politiques intègrent dans le cadre de leur logique de fonctionnement la situation vécue comme un problème social.

¹ Philippe Garraud, « Contribution à une sociologie des politiques publiques », *L'Année sociologique*, vol. 40, 1990, PUF p. 31.

² Ibid p. 27.

L'inscription sur l'agenda politique de la problématique de « l'exclusion » est donc le résultat de la combinaison de plusieurs facteurs complémentaires : mobilisation des groupes de défense de la cause des plus démunis, engagement des responsables politiques et, enfin, médiatisation de la problématique de l'exclusion. Ces différents facteurs concourent à faire de la thématique de l'exclusion, un problème public et à susciter non seulement des débats mais aussi l'intervention des pouvoirs publics.

Concrètement, la mise sur l'agenda politique du problème de l'exclusion, c'est-à-dire la perception du problème « *comme appelant un débat public* »¹ prend une dimension nationale et un tournant « politique » décisif lors de la campagne présidentielle de 1995. Le collectif *Alerte* et le groupe de cause *ATD Quart-Monde* mettent à profit la fenêtre ouverte par les élections présidentielles pour demander alors aux différents candidats² de se prononcer en faveur de l'adoption d'une loi-cadre contre l'exclusion. Cette requête semble recueillir l'adhésion de tous les candidats, en particulier celle du candidat Jacques Chirac puisque ce dernier centre son programme sur la réduction de la « *fracture sociale* »³.

De 1995 à 1998, les gouvernements successifs d'Alain Juppé et de Lionel Jospin introduisent deux projets de loi en faveur des plus démunis avec des dénominations différentes⁴. Ces projets de loi ont un même objectif : permettre aux

¹ Ibid p. 19-20.

² Il s'agit des candidats Jacques Chirac, Lionel Jospin et Edouard Balladur. Source : François Ernenwein et Robert Migliorini, « Chirac, Jospin, Balladur en force contre l'exclusion », *La Croix*, 29 mars 1995.

³ Un colloque consacré à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion est organisé le 27 mars 1995 à l'initiative du collectif *Alerte*, de *La Croix* et de *France Inter*. Lors de ce colloque, les principaux candidats à l'élection présidentielle, Jacques Chirac et Lionel Jospin, prennent l'engagement de faire adopter une loi d'orientation pour réduire la « *fracture sociale* ». Elu Président de la République, Jacques Chirac confie la mission au Premier Ministre M. Alain Juppé d'élaborer le projet de loi sur la cohésion nationale.

⁴ Chaque équipe gouvernementale donne une dénomination particulière à son initiative. Le gouvernement du Premier ministre Alain Juppé dénomme le sien « projet de loi de renforcement de la cohésion sociale », tandis que le gouvernement de Lionel Jospin l'intitule « projet de loi relatif à la lutte contre les exclusions ».

plus démunis « d'intégrer » ou de « réintégrer » la société. Il apparaît, au terme de trois ans de processus d'élaboration, que cette loi est l'aboutissement d'une longue période de réflexions, de propositions, de débats, de négociations, de compromis, de concertations, d'interactions entre les responsables de groupes de défense de la cause des plus démunis et les responsables des pouvoirs publics.

Il convient de préciser que, par pouvoirs publics, nous entendons ici principalement le Président de la République, Jacques Chirac et son entourage ainsi que les gouvernements d'Alain Juppé et de Lionel Jospin, qui ont contribué à la construction de cette loi. Une quinzaine de ministères a ainsi été mobilisée.¹ Nous souhaitons toutefois nous focaliser sur quelques personnalités-clés représentant ces institutions publiques. Il s'agit notamment de MM. Jacques Barrot et Xavier Emmanuelli, respectivement ministre des Affaires sociales et de l'Emploi et Secrétaire d'Etat à l'Action d'Urgence et Humanitaire sous le gouvernement du Premier ministre Alain Juppé, et Martine Aubry en tant que ministre de l'Emploi et de la Solidarité du gouvernement de Lionel Jospin. Ces derniers furent les principaux coordonnateurs des projets de loi de *Renforcement de la cohésion sociale* et de *Lutte contre les exclusions*.

Les institutions gouvernementales ne furent toutefois pas les seules à contribuer à l'édification de cette loi. D'autres institutions étatiques ont également joué un rôle essentiel : l'Assemblée Nationale (la Commission des affaires sociales chargée de l'examen du projet de loi de Renforcement de la cohésion sociale ; la

¹ Jacques Chirac, Président de la République ; le Premier ministre, Lionel Jospin ; la ministre de l'emploi et de la solidarité, Martine Aubry ; le garde des sceaux, ministre de la justice, Elisabeth Guigou ; le ministre de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie, Claude Allègre ; le ministre de l'intérieur, Jean-Pierre Chevènement ; le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, Dominique Strauss-Kahn ; le ministre de l'équipement, des transports et du logement, Jean-Claude Gayssot ; la ministre de la culture et de la communication, Catherine Trautmann ; le ministre de l'agriculture et de la pêche, Louis Le Pen ; la ministre de la jeunesse et des sports, Marie-George Buffet ; la ministre déléguée chargée de l'enseignement scolaire, Ségolène Royal ; le secrétaire d'Etat à la santé, Bernard Kouchner ; le secrétaire d'Etat à l'outre-mer, Jean-Jack Queyranne ; le secrétaire d'Etat au budget, Christian Sautter ; la secrétaire d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce et à l'artisanat, Marylise Lebranchu et le secrétaire d'Etat au logement, Louis Besson.

Mission d'information sur la prévention et la lutte contre les exclusions et la Commission spéciale pour le projet de loi relatif à la lutte contre les exclusions) et le Sénat (la Commission des Affaires sociales). Outre l'action des institutions publiques, celle des groupes de cause mérite aussi d'être questionnée. Quels sont en effet les groupes de cause qui ont marqué de leur empreinte la construction de la loi contre les exclusions ? Cette interrogation renvoie à deux autres questions sous-jacentes : d'une part celle de savoir comment ces organisations parviennent à faire émerger la thématique de l'exclusion comme thème de débat public, à l'imposer et à la faire accepter comme tel aux décideurs politiques et, d'autre part, celle des stratégies que les groupes de défense de la cause des plus démunis mettent en place pour convaincre les décideurs politiques de faire inscrire leurs propositions dans la future loi.

III/ De la posture de groupes de cause à celle de groupes de pression

Pour convaincre les décideurs politiques de la pertinence de leurs propositions, les groupes de défense de la cause des plus démunis créent deux collectifs : *Alerte* et *Contre la Précarisation et l'Exclusion*. Le premier est fondé en 1985 et le deuxième collectif en 1995. Ce dernier est dissous au lendemain des élections législatives d'avril-mai 1997 par *Médecins du Monde*. Toutefois, certains membres du collectif *Contre la Précarisation et l'Exclusion*, notamment les organisations de défense de la cause des chômeurs, des sans-abri et des mal logés, créent un autre collectif à l'occasion des débats Parlementaires sur le projet de loi de lutte contre les exclusions. Elles baptisent ce nouveau collectif : *Groupe de travail et d'échange inter-associatif sur le projet de loi d'orientation relatif à la lutte contre les exclusions*¹.

Si le collectif *Alerte* est créé pour exister « au-delà des saisons », les deux autres sont mis en place uniquement pour la période d'élaboration des projets de loi de *Renforcement de la cohésion sociale* et de *Lutte contre les exclusions*. Nous qualifions le

¹ Nous utilisons les initiales de ce collectif soit : *GTI*.

collectif de *réformiste* qu'il est composé de groupes de cause qui recherchent une amélioration de la condition sociale des plus démunis dans le cadre de la négociation « républicaine » et « institutionnelle ». Il est le plus ancien des collectifs de groupes de défense de la cause des plus démunis. Le collectif *Alerte* est composé d'organisations anciennes, caritatives, hiérarchiques et centralisées, qui privilégient la négociation et la collaboration avec les responsables politiques et administratifs.

Le collectif *Alerte*, formé en 1994, est lui-même issu de la Commission *Lutte contre l'exclusion et les exclusions*. Les groupes de cause qui font partie du collectif *Alerte* prônent le changement par la négociation « institutionnelle » avec les pouvoirs publics. Ces groupes de cause, généralement de nature caritative, sont dans une logique de collaboration avec les pouvoirs publics.

Quant au collectif *CPE*, il comprend certains déçus du collectif *Alerte*, par exemple *Médecins du Monde*, et des groupes *radicaux* tels que des groupes de défense de la cause des sans abri, des mal-logés et des chômeurs qui sollicitent l'amélioration des conditions sociales des plus démunis en faisant « *appel au peuple* »¹ et en accomplissant généralement des actions illégales telles les occupations d'immeubles vacants, de succursales d'ANPE² etc. Ce collectif est animé principalement par les organisations récentes, jeunes, autonomes, non hiérarchisées et qui ne jouissent pas forcément d'une grande couverture médiatique. Elles sont généralement qualifiées de *radicales* parce qu'elles n'hésitent pas à « descendre dans la rue » et à revendiquer des actes qui se situent à la limite voire au delà de la légalité. Elles récusent parfois le légalisme et prônent des actions violentes.

En marge du principal collectif de groupes de cause *Alerte*, va donc être créé, en 1995, un second collectif, *CPE*, à l'initiative du groupe de cause *Médecins du Monde*. Il jouit d'une couverture médiatique moindre par rapport au collectif *Alerte* et

¹ Michel Offerlé, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Edition Montchrétien 1998, p. 125.

² Jérôme Fénoglio, « Les actions spectaculaires des grandes associations », *Le Monde*, 22 février 1997, p. 20.

est « dominé », ainsi que nous l'avons souligné, par des organisations que le journaliste du *Monde*, Jérôme Fénoglio, qualifie de *radicales*. Il les qualifie ainsi parce que ce sont des « associations aux domaines plus spécialisées, aux discours plus politiques et aux méthodes plus radicales »¹. Tel est le cas de *Droit Au Logement, Agir ensemble contre le Chômage !*, *Droits devant*, *Mouvement national des chômeurs et précaires*, *Association pour l'emploi l'information et la solidarité*, etc.

Les groupes de cause qui composent ce second collectif peuvent être classés en deux catégories : la première rassemble ceux qui se sentent « rejetés » du collectif *Alerte* parce qu'ils ne parviennent pas à faire triompher leurs idées au sein de ce collectif. Tel est le cas de *Médecins du Monde*, dont les propositions sont souvent jugées non consensuelles. En effet, bien que *Médecins du Monde* dispose d'une compétence dans le domaine de la santé, il est souvent mis en minorité au sein du collectif *Alerte*. La seconde catégorie d'acteurs de ce regroupement est composée de groupes de défense de la cause des chômeurs et des groupes de défense du droit au logement. Ces organisations admettent la décision du gouvernement d'Alain Juppé de ne pas les convier au sommet social sur l'Emploi de décembre 1995. Ce refus pousse les groupes de cause *radicaux* à organiser des manifestations de protestation « populaire » et à se constituer en collectif des « Sans »². L'organisation *Médecins du Monde* rencontre, semble-t-il, d'énormes difficultés à « exister » au sein du collectif *Alerte*. Pour faire prévaloir ses idées, elle décide de créer un espace de réflexion et d'actions communes avec les groupes de cause *radicaux*.

Le second collectif *CPE* se présente donc comme le rassemblement des mécontents. Il semble être composé de deux sous groupes de

¹ Jérôme Fénoglio, « Les associations de solidarité critiquent « l'insuffisance » de l'avant-projet de loi sur l'exclusion », *Le Monde*, 3 octobre 1996, p. 9.

² Expression mise en exergue lors des manifestations de décembre 1995. Ce terme désigne tous ceux qui sont « sans logement, sans emploi, sans revenu ou sans protection sociale ». En d'autres termes, ce sont, « les chômeurs, les sans-logis, les jeunes précaires, les femmes, les immigrés, les séropositifs, les malades du sida, les handicapés et tous les citoyens sacrifiés par les lois de la concurrence et la spirale de l'exclusions ». Ce mot a été utilisé aussi pour désigner les « sans papiers ». Jean-Louis Fournel et Jean-Claude Zancarani, *Cités, Sociétés sans droits ?*, « Les « Sans », n°1, 2000, p. 213 - 217.

décus : les décus du collectif *Alerte* et les décus du gouvernement d'Alain Juppé. Le collectif *CPE* peut être conçu comme une tribune sociale et politique qui permet à tous les groupes de défense de la cause des plus démunis qui en sont membres de mettre leurs idées en valeur et de tenter de les faire triompher. *Médecins du Monde* trouve, à travers le collectif *CPE*, dont elle est par ailleurs le coordonnateur et la cheville ouvrière, « un espace » où elle peut bénéficier du soutien des groupes de défense de la cause des chômeurs et du droit au logement. Ce soutien est important, car l'organisation *Médecins du Monde* a besoin de partenaires pour contourner le « consensualisme » qui caractérise *Alerte* et tenter de faire ainsi aboutir ses propositions avec d'autres alliés.

Ainsi, la création de ce second collectif permet aux groupes de cause qui en sont membres de construire un discours commun bien que n'ayant pas une tradition d'action revendicative collective et discursive commune, car ils n'ont ni la même philosophie, ni le même mode d'expression, ensuite, pour certains groupes, chercher à obtenir le « statut » de partenaires légitimes de l'Etat. Il s'agit pour cette « famille » de groupes de cause de s'affirmer comme des médiateurs sociaux potentiels, c'est-à-dire de se positionner comme des organisations qui ont la capacité d'articuler la demande sociale. On peut alors se poser la question de savoir si les pouvoirs publics vont accorder le statut de médiateur aux groupes de cause membres du collectif *CPE* ? En toute hypothèse, l'émergence du deuxième collectif de groupes de cause a eu pour effet de bouleverser le paysage des collectifs de groupes de cause puisque désormais deux regroupements poursuivent les mêmes objectifs et revendiquent le même statut social et politique.

La constitution des collectifs *Alerte* et *CPE* a eu lieu en dehors de toute intervention des autorités gouvernementales et Parlementaires et fut motivée par la détermination des groupes de cause à agir dans la sphère publique. Sur quoi se fonde la légitimité de ces groupes de cause et, par conséquent, des collectifs qu'ils ont créés ? Pourquoi les groupes de défense de la cause des plus démunis créent-ils

deux collectifs alors qu'ils semblent préoccupés par la même cause : la défense des plus démunis ?

A la faveur de l'attribution du label *Grande Cause Nationale* en 1994, les membres de la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion* conviennent de changer de dénomination et portent désormais le nom d'*Alerte*. Le fonctionnement du collectif *Alerte* est alors fondé sur la liberté de parole de ses membres, la garantie et la préservation de leur indépendance vis-à-vis des médias et des pouvoirs publics. L'hétérogénéité idéologique est la principale caractéristique de ce collectif, car les groupes de cause qui le composent présentent des différences tant par la taille de leurs effectifs, leur budget que par leur approche de la question de l'exclusion.

Les groupes de défense de la cause des plus démunis présentent les mêmes caractéristiques que les groupes d'intérêt : ils jouent un double rôle à la fois social et politique.

L'action des groupes de défense de la cause des plus démunis consiste donc à « articuler les demandes politiques de la société »¹, ici celles des plus démunis. Les groupes de cause possèdent un capital « d'expérience » du fait de leur engagement sur le terrain en faveur des « exclus » et manifestent leur engagement aux côtés des plus démunis par l'assistance, la tenue de centres d'accueil, d'hébergement et d'écoutes, tout en prodiguant des conseils au public d'exclus auquel ils s'adressent. Les infrastructures, la « présence » physique aux côtés des plus fragiles et leur capacité à recueillir les doléances des plus démunis afin de les porter sur la place publique et de saisir les décideurs politiques, sont la marque de l'engagement et de la dimension sociale de ces organisations². La philosophie de ces groupes de cause consiste donc

¹ Michel Offerlé, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Edition Montchrétien, 1998, p. 21.

² Certains groupes de cause tels *la Fnars, la Croix Rouge, le Secours Catholique, le Secours Populaire* disposent de centres d'hébergements, d'autres organisent des forums de réflexion avec les plus démunis, tel *ATD Quart-Monde*. Certaines organisations de lutte contre les exclusions sociales organisent des permanences de conseils juridiques ou effectuent des démarches administratives en faveur des plus démunis tels le *DAL, AC* !.

à permettre à tous les « exclus » de retrouver leur dignité et leur « place » dans la société.

Depuis la campagne *Grande Cause Nationale*, les groupes de défense de la cause des plus démunis, membres du collectif *Alerte*, jouissent d'une plus grande visibilité médiatique¹ et sont notoirement reconnues comme des défenseurs légitiment de la cause des plus démunis². Ils remplissent aussi une deuxième fonction, à l'image des groupes d'intérêt, en entretenant des relations « conventionnelles » et cordiales avec les responsables politiques. Les fonctions « politiques » de ces groupes de cause se manifestent sous la forme de « *pression* [qu'ils exercent] *sur les détenteurs des positions du pouvoir bureaucratique-politique* [ce qui leur permet d'accéder] *à la position d'acteur pertinent reconnu* »³. Ainsi, ils deviennent de véritables groupes de pression puisque « *leurs responsables utilisent l'action sur l'appareil gouvernemental pour faire triompher leurs aspirations ou leurs revendications* »⁴.

La qualification de groupe de pression implique une « présence physique et idéologique » permanente auprès des autorités publiques. Le déploiement vers les décideurs politiques suppose que ces groupes de défense de la cause des plus démunis remplissent trois fonctions : ils doivent d'abord se constituer en groupes, ensuite se positionner comme des défenseurs d'un intérêt ou d'une cause bien identifiée et clairement définie, et enfin exercer une pression sur les représentants de l'Etat.

¹ La campagne *Alerte* de 1995 et la mobilisation des organisations de chômeurs de décembre 1997 à janvier 1998, les actions d'occupation des immeubles par les organisations de défense de la cause du droit au logement bénéficient souvent d'un fort relais dans les médias.

² Archives *Fédération Entraide Protestante*. L'attribution du label *Grande cause nationale* en est la preuve la plus manifeste. Certains groupes de cause ont reçu le même label pour leur engagement social. On peut citer le Secours populaire labellisé *Grande cause nationale* respectivement en 1991 et 1997.

³ Michel Offerlé, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Edition Montchrétien, 1998, p. 23-24.

⁴ Jean Meynaud cité dans *Problèmes politiques et sociaux*, n°662, 6 septembre 1991, « Les lobbies et le pouvoir », p 9. Extrait de Jacques-A. Basso, *Les groupes de pression*, Paris, PUF, 1983, Collection *Que sais-je ?*, p. 8-13.

L'effectivité de ces trois éléments est indispensable pour qu'un groupe de cause puisse être qualifié de groupe de pression. L'accès au statut de groupe de pression renvoie ainsi à trois séries de questions essentielles :

- Quelles sont les stratégies d'actions que les organisations de défense de la lutte contre les exclusions sociales mettent en oeuvre pour faire aboutir leurs propositions ?
- Et surtout, quelles ressources mobilisent les groupes de pression en faveur de la cause des plus démunis ?
- Bénéficient-ils enfin du même privilège d'écoute et d'attention de la part des décideurs politiques ?

Ces interrogations sont d'autant plus importantes qu'elles permettent de comprendre si les groupes de cause peuvent, à partir de leur propres modes opératoires, influencer la décision politique alors qu'ils n'exercent directement de pouvoir ni sur l'agenda politique du gouvernement ni sur celui du Parlement.

Comment les collectifs *Alerte* et *CPE* procèdent-ils donc pour faire prévaloir leurs arguments auprès des décideurs politiques ? Les deux collectifs recourent-ils aux mêmes modes opératoires ? Il s'agit alors de s'interroger sur l'intérêt que les groupes de cause ont à choisir telle stratégie plutôt que telle autre.

Les stratégies d'action des groupes de cause des collectifs *Alerte* et *CPE* ne sont toutefois pas les mêmes. Ces différences de stratégies d'action s'expliquent par le fait que les groupes de cause des deux collectifs ne partagent pas la même « idéologie » et ne mobilisent pas non plus les mêmes ressources pour convaincre les pouvoirs publics du bien-fondé de leurs propositions. Leurs actions de pression sont toutefois orientées principalement vers les institutions publiques et politiques : le pouvoir exécutif avec le Président de la République, les Premiers ministres et les ministres porteurs du projet de loi de lutte contre l'exclusion, mais aussi en direction du pouvoir législatif, vers les députés et sénateurs, en particulier ceux qui étaient membres des Commissions parlementaires constituées à cet effet.

Les groupes de cause ont, au cours de la procédure d'élaboration de la loi, conçu deux principales stratégies de pression : la première consiste à constituer une relation horizontale, forte et directe entre les groupes de cause implantés localement et leur direction nationale située à Paris. Cette stratégie a eu pour effet de forger et de consolider une dynamique revendicative commune entre les groupes « locaux » et les directions nationales ou parisiennes. La seconde stratégie est plutôt verticale dans la mesure où ces mêmes groupes orientent leur pression directement vers les pouvoirs publics. Ainsi, ils se déploient sur les « espaces » aussi bien institutionnels qu'extra-institutionnels. L'exploitation de « la rue » est alors l'œuvre exclusive des groupes de pression issus du collectif des « Sans ». Il s'agit en particulier des groupes de défense de la cause des chômeurs, des sans-abri et des mal-logés, c'est-à-dire les organisations, *Droit au logement*, *Agir ensemble contre les chômage !*, le *Mouvement national des chômeurs et précaires*, etc.

Nous souhaitons apporter une remarque essentielle avant de poursuivre notre analyse. Au delà de la constitution de deux collectifs *Alerte* et *CPE*, les groupes qui défendent la cause des plus démunis sont à distinguer en deux grandes catégories : ceux qui agissent traditionnellement dans le cadre légal et ceux qui s'expriment en dehors des canaux institutionnels du pouvoir étatique. Cette distinction nous conduit à écarter le terme « mouvements sociaux », notion développée par Lilian Mathieu.

En effet, bien que les groupes de cause représentant les « Sans » soient traditionnellement « *exclus du système politique et du jeu politique légitime et institutionnel* »¹, ce qui les oblige à « prendre possession » de la rue et à poser des actes qui se situent à la limite de la légalité, ces derniers ont accepté, tout au long du processus

¹ Mathieu Lilian, *Comment Lutter ? : sociologie et mouvements sociaux*, La Discorde, Paris, 2004, p. 21

d'élaboration des projets de loi de *Renforcement de la cohésion sociale* puis de *Lutte contre les exclusions*, de devenir membres des collectifs *CPE* puis *GTI*, c'est-à-dire d'oeuvrer aux côtés des groupes de cause « institutionnels » tels *ATD Quart-Monde* et *Médecins du Monde*. Or, tous les membres des collectifs *CPE* puis *GTI* dont *Droit Au Logement*, *MNCP*, *AC !*, ... ont négocié avec les gouvernements Alain Juppé et Lionel Jospin et les parlementaires dans un cadre institutionnel. Ainsi, les organisations des « Sans » ont participé à la construction de la loi en accédant à aux « espaces » institutionnels étatiques au même titre que ceux du collectif *Alerte*, principaux interlocuteurs des pouvoirs publics, d'où le choix d'écarter le terme de « mouvements sociaux » parce que les « Sans » ont, malgré quelques difficultés, bénéficié eux aussi « de canaux d'accès privilégiés, voire d'une présence directe, au sein des structures de pouvoirs »¹.

Après avoir identifié les deux principales catégories d'acteurs collectifs qui concourent à l'élaboration de la loi contre les exclusions et leurs stratégies d'action, il nous paraît logique de nous interroger sur la représentation que ces groupes de cause se font de la notion d'exclusion. Partagent-ils la même représentation de ce phénomène social ou de cette notion ? On tentera notamment de savoir si les décideurs politiques et les groupes de défense de la cause des plus démunis ont, ou non, réussi à élaborer un référentiel commun ou une représentation partagée de l'exclusion. Le référentiel d'exclusion, s'il existe, doit être d'une double construction : celle des institutions étatiques² qui abordent la problématique de « l'exclusion » selon leurs repères propres, et celle des groupes de défense de la cause des plus démunis et du collectif *Alerte* en particulier.

La question de la représentation de l'exclusion est une problématique majeure aussi bien pour les groupes de cause que pour les pouvoirs publics. Car, ainsi que le souligne Michel Chauvière, « *le travail social est d'abord un travail matériel du*

¹ Ibid. p. 20.

² Nous pensons notamment au Conseil Economique et Social, à la quinzaine de ministères et au Parlement.

social, créateur de valeurs d'usage, d'utilités distribuées ou de redistribuées (moyens monétaires, accès au logement, accès aux droits,...). Mais cette activité est fondamentalement inséparable d'un autre travail de type discursif, d'un travail de parole, créateur de valeurs d'échange (...). Ce travail discursif est double. Soit, premier cas, le travail est surtout cognitif, il est alors destiné à coder ou à décoder le réel, pour créer des connaissances socialement utiles, construire de nouveaux objets scientifiques mais aussi des causes légitimes pour tout le travail social. Soit, le deuxième cas, le travail principalement discursif sert à reprendre tous les éléments d'une situation socialement problématique dans le champ symbolique, qui est toujours un système de valeurs »¹. La réalisation des fonctions « social » et « cognitif » ainsi relevée est donc fondamental, car elle permet de déterminer, de définir et donc de circonscrire l'objet en question : l'« exclusion ».

L'identification d'une représentation partagée aussi par les décideurs politiques que par les groupes de cause laisse supposer que la loi contre les exclusions n'apparaît pas comme une production exclusivement étatique. Elle serait plutôt la résultante d'un construit social modelé par un réseau d'acteurs². Cette approche de la loi légitime la thèse que Jacques Commaille défend, à savoir, d'une part, que « *la production des lois [est] la transcription de processus sociaux à l'œuvre qui sont eux mêmes constitutifs du politique* »³ et, d'autre part, que « *le droit est un fait en référence à un phénomène social particulier dont il assure la régulation réellement ou symboliquement* »⁴ dans la mesure où « *le discours juridique est un discours social central : il fixe les règles du jeu essentielles d'une société, s'offre comme un condensé de la culture commune et du système de valeurs et se résume à lui seul les grands principes de l'ordre social* »⁵.

¹ Michel Chauvière, *Le travail social dans l'action publique. Sociologie d'une qualification controversée*, Paris, Dunod, 2004, 304 p.

² Bruno Jobert (dir.), *Le tournant néolibéral en Europe*, Paris, L'harmattan, 1994, p. 18.

³ Jacques Commaille *L'esprit sociologique des lois. Essai de sociologie politique du droit*, PUF, Collection Droit éthique société, 1994. p. 33.

⁴ Ibid. p. 35.

⁵ Jean-Robert Henry, Le changement juridique dans le monde arabe sur le droit commun comme enjeu central, *Droit et Société*, n° 15, 1990, p. 140 cité in Jacques Commaille *L'esprit sociologique des lois. Essai de sociologie politique du droit*, PUF, Collection Droit éthique société, 1994. p. 32.

L'élaboration d'une politique publique nécessite donc la contractualisation d'un compromis entre les parties prenantes. Celles-ci doivent avoir une représentation similaire ou proche de la réalité sociale, de l'intérêt ou de la cause qui justifie leur « présence » dans l'espace public. Autrement dit, comme l'affirme Bruno Jobert, « *toute action sociale implique une opération de définition sociale de la réalité* »¹. Cette démarche essentielle de construction des politiques publiques se concrétise par l'élaboration d'un référentiel commun à tous les acteurs, c'est-à-dire d'un « *ensemble des normes ou images de référence en fonction desquelles sont définis les critères d'intervention de l'Etat ainsi que les objectifs de la politique considérée* »². Ce compromis correspond à la « *construction d'un langage commun qui délimite étroitement le champ des alternatives acceptables* »³. Cela implique que les groupes de cause et l'Etat formulent le problème de la même manière, ou d'une manière similaire. En d'autres termes, tous les acteurs doivent identifier le problème par des repères communs.

En effet, une loi sociale se construit autour d'un référentiel commun, car toute politique sociale induit pour tous les acteurs, la nécessité de construire « *une image de la réalité sur laquelle ils veulent intervenir* »⁴. Elle induit la participation de médiateurs à « *créer des images cognitives déterminant la perception du problème et la définition des solutions appropriées* »⁵. Toutefois, « *l'acceptation du référentiel comme représentation vraie du monde ne signifie pas la fin de toute conflictualité. Simplement, les affrontements porteront sur l'obtention de ressources légitimes ou de positions dans le cadre du référentiel dominant, qui pourra alors se décliner en plusieurs versions introduisant des variations au sein d'une même hiérarchie normative* »⁶.

¹ Bruno Jobert, « Représentations sociales, Controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 42, n° 2, avril 1992, p. 219-234, cité in *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, sous la direction de Patrick Le Gales et Mark Thatcher, Paris, L'Harmattan, 1995 p. 111.

² Pierre Muller, *Les politiques publiques*, Paris, PUF, « Que sais-je ? » 4^{ème} édition, 1990, n° 2534, p. 26.

³ Bruno Jobert (dir.), *Le tournant néolibéral en Europe*, Paris, L'harmattan, 1994, p. 14.

⁴ Pierre Muller, *Les politiques publiques*, Paris, PUF, « Que sais-je ? », 4^{ème} édition, 1990 n° 2534, p. 42-43.

⁵ Ibid p. 50.

⁶ Pierre Muller, « *Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde* », in *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Faure Alain, Pollet Gilles, Warin Philippe (Dir.), Paris, L'Harmattan, 1995, p. 166-174.

Les groupes de défense de la cause des plus démunis, en tant que médiateurs, ne limitent pas leur action à la mise en exergue publique de la problématique de l'exclusion. Ils se signalent également par une « présence » forte et permanente tout au long du processus de construction de la loi. Ils mettent l'accent sur le processus de conception même de cette politique publique de lutte contre les exclusions, c'est-à-dire sur la construction de la notion d'exclusion en tant que référentiel. Ce travail implique l'acceptation par les groupes de défense de la cause des plus démunis et par l'Etat de la formulation du problème, c'est-à-dire de l'identification des repères communs. Cette opération se fait de deux manières : par la forme du langage et par les termes mêmes utilisés. Ces deux paramètres jouent un rôle essentiel dans la perception que les acteurs se font de la situation vécue comme un phénomène social. Car, si les figures rhétoriques déterminent un espace de sens pour les problèmes sociaux parce qu'elles jouent la « *fonction de connoter plus ou moins consciemment un phénomène d'une manière particulière* »¹, elles présentent aussi l'avantage de remplir « *une fonction de labellisation* »².

Les responsables politiques semblent l'avoir bien compris. C'est pourquoi, nous pouvons penser que certains candidats à la présidentielle de 1995, notamment Jacques Chirac et Lionel Jospin emploient des termes différents pour désigner une même problématique sociale, l'exclusion : « *fracture sociale* »³ pour le premier et « *faille sociale* »⁴ pour le second. Ces termes « politiques » sont-ils, toutefois, représentatifs

¹ P. Muller, Y. Surel, *L'analyse des politiques publiques*, édition Montchrestien, 1998, p. 63.

² Ibid.

³ Terme utilisé par le candidat Jacques Chirac pour représenter « *L'exclusion sociale* ». Lire Collection Le Monde poche, *L'exclusion : le social à la dérive*, Olivier Mazel, Le Monde édition Marabout, 1996, p. 69.

⁴ Terme utilisé par le candidat Lionel Jospin pour représenter « *L'exclusion sociale* ». Lire le même auteur. Ibid p. 69.

d'une image, d'une résonance, d'une vision de la société ou relèvent-ils juste d'une tactique et d'une stratégie électorales ?

En pratique, la définition du référentiel de l'exclusion est une entreprise de construction et d'harmonisation progressive d'approches, chaque groupe de défense de la cause des plus démunis possédant sa propre grille de lecture, son identité, sa vision du phénomène d'exclusion et donc sa propre idéologie. La multiplication de codages renvoie au fait que chaque groupe a ses propres perceptions de l'objet ou de la cause qu'il défend. En effet, la soixantaine de groupes de défense de la cause des plus démunis qui constituent les collectifs *Alerte* et *CPE* ont une approche de la pauvreté et de l'exclusion qui est tributaire de leur histoire, de leur mode d'organisation et de leurs présupposés idéologiques.

Chaque médiateur social a tendance à parler du public qu'il rencontre et à analyser la situation à partir de sa propre expérience. Ainsi par exemple, le groupe de cause *ATD Quart-Monde*, sera plus porté à parler des populations désocialisées et décryptera l'exclusion par rapport à « son » public. En revanche, d'autres groupes de cause tels le Mouvement national des chômeurs et précaires, les organisations *Agir ensemble contre le Chômage* et *Droit Au Logement* développeront une analyse critique et assez politique de la situation sociale et analyseront la problématique de l'exclusion à travers un discours plutôt centré sur la précarisation des conditions de travail et le nonaccès au logement du fait, selon elle, du manque d'un réel engagement des décideurs politiques.

La spécificité de chaque public soulève quelques interrogations fondamentales : chaque groupe de défense de la cause des plus démunis cherche-t-il à imposer sa propre représentation de l'exclusion aux autres ? Arrivent-ils à forger une représentation consensuelle ? Les multiples rencontres et réflexions collectives réalisées au sein des différents collectifs semblent conduire progressivement les

groupes de cause à construire une image commune de l'exclusion. Le groupe de cause créé par le père Joseph Wrésinski, *ATD Quart-Monde*, fut ainsi le premier à aborder la problématique de l'exclusion en termes d'atteinte aux droits fondamentaux¹. Cette approche ne finit-elle pas par s'imposer de manière consensuelle, c'est-à-dire à représenter l'exclusion comme le non « *accès effectif de tous aux droits fondamentaux* »² ?

Les groupes de lutte en faveur de la cause des plus démunis, dont l'organisation *ATD Quart-Monde*, ainsi que les acteurs politiques perçoivent désormais l'exclusion comme une atteinte aux droits de l'Homme, d'où la nécessité de bâtir un *corpus* de mesures permettant aux plus démunis de bénéficier effectivement des droits fondamentaux reconnus à tous les citoyens. Cette démarche semble constituer pour eux la condition indispensable pour permettre l'insertion ou la réinsertion sociale des personnes les plus démunies.

L'atteinte aux droits fondamentaux comme représentation de l'exclusion apparaît donc comme le dénominateur commun de tous les groupes de défense de la cause des plus démunis ainsi que des décideurs politiques³. Les objectifs fixés par le législateur à la loi relative à la lutte contre les exclusions semblent le confirmer puisque cette législation vise à garantir l'accès de tous aux droits fondamentaux, en particulier dans le domaine de l'emploi, de la santé, du logement et du surendettement des ménages. Ce texte de loi atteste donc d'une réalité : le traitement de l'exclusion se conçoit désormais en termes de dispositifs juridiques, puisque c'est autour de l'approche juridique que l'ensemble des groupes de cause des collectifs *Alerte* et *CPE* élabore la représentation de l'exclusion.

¹ Bernard Lahire, *L'invention de l'illettrisme*, édition La découverte, 1999, 370 p.

² Rapport « *Grande pauvreté et précarité économique et sociale* » de Joseph Wrésinski, avis et rapport du Conseil Economique et Social, année 1989, n° 6, Paris, Journal officiel, 28 février 1987, A priori, la définition émise par le père Joseph Wrésinski, selon laquelle l'exclusion est « *l'absence d'une ou plusieurs sécurités, notamment celle de l'emploi, permettant aux personnes et aux familles d'assumer leurs obligations professionnelles, familiales et sociales, et de jouir de leurs droits fondamentaux* » semble constituer la représentation commune que les acteurs des sphères étatiques et sociales adoptent p. 2.

³ Ibid.

Ainsi, la thèse qui présente l'exclusion comme la privation ou le non accès de certaines personnes aux droits sociaux et économiques classiques et fondamentaux trouve, en cette loi, sa raison d'être et sa justification. En effet, l'architecture de la loi du 29 juillet 1998 s'articule autour de trois axes essentiels : la garantie de l'accès aux droits par l'accès à l'emploi, au logement, aux soins, à la citoyenneté pleine et entière (Titre I), la prévention face au basculement vers l'exclusion par le traitement des situations de surendettement, de saisie immobilière et interdiction bancaire, de mise en œuvre de mesures relatives au maintien dans le logement et enfin de garantie des moyens d'existence. (Titre II). Ce texte de loi met également l'accent sur le rôle déterminant reconnu aux institutions sociales de mettre la question de la lutte contre la pauvreté au centre de leurs préoccupations (Titre III). L'affirmation du droit à l'égalité des chances par l'éducation et la culture y est aussi clairement affirmée.

L'adoption de cette loi marque une nouvelle étape dans le traitement classique des questions de pauvreté et de précarité sociale puisqu'elle préconise désormais le traitement global, permanent, cohérent et prospectif de toutes les formes d'exclusions. La prise en compte d'une politique globale de lutte contre la pauvreté et les précarités économiques et sociales tend non seulement à échapper désormais à la traditionnelle segmentation des politiques sociales mais aussi à rapprocher les ministères par delà leurs frontières et champs de compétences puisqu'une vingtaine d'entre eux est mobilisée sur le sujet.

La contribution de différents ministères au processus de construction de la loi contre les exclusions semble indiquer que la lutte contre les exclusions constitue bien une politique publique, au sens classique du terme, puisque selon Yves Meny et Jean-Claude Thoenig, « *une politique publique est le produit de l'activité d'une autorité investie*

de puissance et de légitimité gouvernementale »¹. Mais, au-delà de l'intérêt que les administrations publiques portent pour cette problématique sociale, les universitaires s'intéressent, eux aussi, à cette question sociale depuis le début des années 1990. Le travail que nous réalisons s'inscrit donc aussi dans le prolongement de ces travaux qui ont été réalisés par des chercheurs de diverses disciplines.

IV/ Situation dans le champ

Les sociologues furent les premiers à s'approprier et à développer la notion d'exclusion. Ils en ont dégagé principalement² trois approches construites à partir de trois notions distinctes : *la disqualification sociale* de Serges Paugam, *la désaffiliation* de Robert Castel et *la désinsertion sociale* de Vincent de Gaulejac et Isabel Taboada. Celles-ci semblent dominer le processus de construction de l'identité de « l'exclu ». Outre les sociologues, certains juristes se sont également saisis du concept de l'exclusion analysant la problématique de l'exclusion par rapport au sujet de droit. Daniel Lenoir dans « *L'exclusion face au droit* »³ et Marie Thérèse Join-Lambert dans « *Exclusion : pour une plus grande rigueur d'analyse* »⁴ retiennent tout particulièrement notre attention.

Le père Joseph Wrésinski, fondateur du groupe de cause ATD *Quart-Monde*, conçoit l'exclusion et la pauvreté comme des atteintes aux Droits de l'Homme. Il affirme, à ce propos, que « *la précarité est l'absence d'une ou plusieurs des sécurités notamment celle de l'emploi, permettant aux personnes et familles d'assumer leurs obligations professionnelles, familiales et sociales, et de jouir de leurs droits fondamentaux* »⁵. D'autres, par contre,

¹ Yves Meny, Jean-Claude Thoenig, *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 1989, p. 129.

² On peut retrouver les différentes acceptions de la notion d'exclusion et le développement que nous établissons dans *L'exclusion, définir pour en finir*, sous la direction de Saül Karsz, Paris, Dunod, 2004, p. 6 à 16.

³ Daniel Lenoir, « *L'exclusion face au droit* » tiré de *L'exclusion, l'Etat des savoirs*, sous la direction de Serges Paugam, éditions La découverte, 1996, p. 78–87.

⁴ Marie-Thérèse Join-Lambert, « *Exclusion : pour une plus grande rigueur d'analyse* », *Droit Social*, n° 3, Mars 1995.

⁵ Rapport « *Grande pauvreté et précarité économique et sociale* » de Joseph Wrésinski, avis et rapport du Conseil Economique et Social, n° 6, Paris, Journal officiel, 28 février 1987. p. 6.

l'abordent notamment sous « la bannière » de la sociologie politique. Jacques Commaille qui a publié *Les nouveaux enjeux de la question sociale*¹ en est probablement un bel exemple puisqu'il démontre que les questions sociales renvoient, en définitive, aux mêmes objectifs que l'action politique.

Il y a depuis la fin des années 1990, une « explosion » des travaux universitaires qui traitent de « l'exclusion » et plus particulièrement de la mobilisation et de l'action collective des groupes de défense de la cause des plus démunis. Ces travaux sont aussi nombreux que variés et concernent aussi bien la science politique, la sociologie, le droit, l'histoire que l'économie. Nous entendons mobiliser avant tout pour l'analyse de notre sujet, les travaux qui ont été effectués en science politique et en sociologie politique. Nous pensons en premier lieu aux recherches de Johanna Siméant² qui portent sur une analyse historique et sociologique de la mobilisation des populations fragiles, en particulier les sans-papiers, les demandeurs d'asile et les grévistes de la faim, au travers de leurs modes d'action et de leurs revendications.

Dans son ouvrage sur *La cause des sans-papiers*, Johanna Siméant s'interroge sur la capacité de mobilisation de groupes de cause qui ne disposent que de faibles ressources. Elle semble être l'un des premières, en science politique, dès le début des années 1990 à rendre compte de la mobilisation de cette catégorie d'acteurs sociaux et des soutiens qu'ils reçoivent d'autres acteurs sociaux et politiques. Le champ d'étude exploré initialement par Johanna Siméant a toutefois été largement investi par d'autres chercheurs universitaires. Deux thèses figurent parmi les travaux universitaires qui enrichissent le répertoire de la sociologie des mouvements des précaires : ce sont les thèses de Daniel Mouchard³ et de Cécile Pechu¹, soutenues

¹ Jacques Commaille, *Les nouveaux enjeux de la question sociale*, édition Hachette. Collection. Question de politique, Paris, 1997.

² Siméant Johanna, *La cause des sans-papiers*, Paris, Presses de Science-Po, coll. Académique, 1998, 438 p.

³ Daniel Mouchard, « Les « exclus » dans l'espace public. Mobilisations et logiques de représentation dans la France contemporaine » Dir. : Marc Sadoun, IEP Paris, 28 mai 2001.

respectivement en 2001 et 2004. Ils traitent de la mobilisation et de l'émergence dans l'espace public des organisations à faibles ressources, c'est-à-dire des groupes précaires : les « sans-abris », les « mal-logés » et les chômeurs. Ces différents travaux semblent justifier et conforter l'idée selon laquelle « *l'émergence d'un problème au sein d'une société est souvent à la fois ce qu'il est dans la réalité et ce que les outils intellectuels en font pour en rendre compte ou pour le traiter, de telle sorte qu'un problème existe également par la façon dont il est intellectuellement construit. D'où l'importance des idées à côté de celle des faits* »².

De manière plus précise, Daniel Mouchard s'interroge sur deux points essentiels de l'action des groupes à faibles moyens : les logiques de la représentation et le processus d'émergence des « Sans » dans le champ public. Ce questionnement tourne notamment autour de la problématique de la représentativité politique des mouvements des « Sans-droits »³ ou des personnes qui vivent dans des conditions de précarité extrême et des formes de spécificité de cette représentation. Quant à Cécile Pechu, sa thèse s'articule autour de la problématique de la stratégie d'action mise en place par les organisations des sans logis en particulier le groupe de cause *Droit Au Logement*. L'intérêt de cette analyse réside dans la capacité de mobilisation des sans logis et des mal logés alors que ces derniers disposent de peu de ressources pouvant leur permettre d'émerger facilement dans l'espace public.

Ces différents travaux de science politique recourent aussi aux outils théoriques de la sociologie de l'action collective et de la sociologie de la mobilisation des groupes de défense de la cause des plus démunis. En plus de ces éléments, nous ferons quant à nous appel aux outils théoriques de l'analyse des politiques publiques puisque notre travail, qui se situe dans le prolongement du mémoire de DEA d'Eric Cheynis⁴, présente la particularité d'apporter une interrogation centrée sur la

¹ Du Comité des Mal Logés à Droit au logement, *sociologie d'une mobilisation. Les transformations contemporaines de l'action collective*, dir.: Pierre Favre, IEP Paris, Thèse de doctorat de science politique, Institut d'Études Politiques de Paris, 21 septembre 2004, 703 p.

² Jacques Commaille, *Les nouveaux enjeux de la question sociale*, Hachette Littérature, 1997, p. 57-58.

³ *Le Monde*, « Exclusion : s'intitulant eux-mêmes des « sans-droits », 15 décembre 1995, p. 14.

⁴ Mémoire de Diplôme d'Études Approfondies de Cheynis Éric, *Usages et enjeux associatifs de la construction du champ de l'exclusion. Éléments pour une genèse de la loi d'orientation relative à la lutte contre les*

contribution des acteurs de défense de la cause des plus démunis à la construction de la loi contre les exclusions du 29 juillet 1998.

Contrairement aux thèses citées ci-dessous qui traitent plus spécifiquement des conditions et des modalités d'irruption dans l'espace public des groupes de cause « contestataires » *Agir ensemble contre le Chômage* (AC !) et *Droit Au Logement* (DAL), cette thèse doit nous permettre, à notre avis, de poser un regard décalé par rapport aux principaux travaux universitaires consacrés à l'action publique des groupes de défense de la cause des plus démunis : d'abord, parce qu'elle tente de comprendre les modalités de définition d'une représentation commune de la notion d'exclusion, comme facteur de consolidation de la mobilisation collective des groupes de cause *radicaux* et *réformistes*, alors que tout semble les opposer : des modes opératoires à la philosophie de leurs actions. Ensuite, parce qu'elle analyse le degré d'implication des groupes de cause *radicaux* et *réformistes* dans un même processus de production de la loi contre les exclusions. Enfin, elle permet d'apprécier les logiques de négociation et donc d'interaction entre les groupes de cause de défense de la cause des plus démunis d'un côté, les décideurs politiques et les institutions publiques de l'autre.

Certes, nous mobilisons des outils théoriques de la sociologie et de la sociologie politique, et plus précisément d'une sociologie politique de l'action publique, mais notre thèse n'a pour objet d'analyser les mécanismes de relâchement des liens entre les individus et l'emploi, approche développée par Serges Paugam, ni d'examiner le processus de « désocialisation » du fait de la double rupture individu/salaire, c'est-à-dire de la fragilisation des liens sociaux tel que Robert Castel le conçoit, ni même d'aborder le « *processus de désinsertion sociale des personnes menacées de*

exclusions. 1994-1998, Mémoire de DEA « Politiques sociales et société », Université Paris 1-SSST, sous la direction du professeur Michel Offerlé, 2000, p. 29.

déclassement, c'est-à-dire de perdre leur place dans la société »¹ ainsi que le suggèrent Vincent de Gaulejac et Isabel Taboada.

Notre thèse s'inscrit d'abord dans la dynamique de l'analyse des politiques et de la décision publiques dans la mesure où elle a pour objet d'analyser la production du problème « exclusion », la construction des solutions envisagées par les pouvoirs publics et les responsables de groupes de défense de la cause des plus démunis, et d'interroger la manière dont les groupes de cause ont influé sur les décideurs politiques.

Il convient de préciser, au-delà de l'apport de cette thèse, qu'en consultant les archives des sièges de certaines organisations de défense de la cause des plus démunis, nous avons constaté que celles-ci se présentent régulièrement comme des *Associations de solidarité*. Eric Cheynis utilise ainsi ce terme pour désigner les acteurs sociaux qui agissent dans le champ de l'« exclusion ». Nous préférons, ainsi que nous l'avons déjà souligné, proposer une dénomination qui exprime à première vue l'idée de défense d'un intérêt ou d'une cause : celle de « *groupe de défense de la cause des plus démunis* ».

Cette dénomination présente l'avantage de préciser et d'expliciter ce qui fait agir ces organisations. Elle permet aussi d'identifier le public dont ces organisations affirment défendre la cause : les « précaires » ou les « exclus ». Ainsi ces groupes de cause souhaitent valoriser l'être humain et permettre à tout être humain d'être acteur de sa propre vie, de « s'affirmer » dans la société. Ils défendent la cause d'une population qui dispose de faibles ressources pour se mobiliser elle-même et faire prévaloir ses droits. Comme l'affirme Johanna Siméant, « *les groupes ne se mobilisent pas. Ils sont mobilisés et constitués par des entrepreneurs, qui pour certains vont se faire les porte-paroles*

¹ Gilbert Clavel *La société d'exclusion. Comprendre pour en sortir*, L'harmattan, Logiques sociales, 1998, p. 225.

d'une population dont ils ne partagent pas les mêmes caractéristiques »¹. Les groupes que nous étudions semblent tout à fait correspondre à cette définition.

Au lieu de parler *d'associations de solidarité*, ainsi que cela apparaît dans les travaux universitaires ou même dans les articles de journaux et autres archives publiques ou privées, nous préférons utiliser le terme de groupes de défense de la cause des plus démunis. Cette dénomination nous semble plus appropriée pour rendre compte de l'action de ces groupes dans le cadre de la construction de la loi contre les exclusions.

L'identité des groupes de cause étant établie, nous souhaitons souligner la particularité de la France en ce qu'elle est le seul pays de l'Union européenne à avoir élaboré une politique publique de lutte contre la pauvreté à travers une loi². La France fait d'ailleurs figure d'exception en ce domaine³ : c'est le seul pays de l'Union européenne à s'être dotée d'un texte de loi et à avoir inventé un concept et terme générique pour désigner un ensemble hétérogène de situations, de difficultés de vie et de handicaps sociaux : l'exclusion⁴.

Au sein de l'Union européenne, les tentatives de lutte contre les exclusions sociales et la pauvreté diffèrent en effet d'un pays à un autre : en France par exemple, les pouvoirs publics abordent cette problématique sociale à travers une

¹ Pour Johanna Siméant l'exercice de la fonction de porte-parole donne aux leaders de ces groupes de cause un « statut » social différent des personnes mobilisées, quant bien même ils sont tous issus de mêmes milieux. Source : Siméant Johanna, *La cause des sans-papiers*, Paris, Presses de Science-Po, coll. Académique, 1998. p. 53.

² Nous ne pouvons nous appesantir longuement dessus car la problématique de notre thèse ne porte pas sur l'analyse comparative des processus de construction des politiques publiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans les pays développées ou au sein de l'Union européenne en particulier.

³ Nous avons, pour réaliser ce travail, réalisé un long entretien téléphonique avec Mme Vivian Labrie, président du collectif *Pour une loi sur l'élimination de la pauvreté* au Québec. Entretien n° 27. Ensuite nous avons consulté des documents que nous avons obtenus sur les sites suivants : <http://www.politiquessociales.net/> pour l'Union européenne et <http://www.cpbs.umontreal.ca> et <http://www.pauvrete.qc.ca> pour le Canada. Lire également Fenoglio Jérôme, « La France est le seul pays européen à se doter d'une loi globale contre l'exclusion », *Le Monde*, 21 mai 1998.

⁴ *L'exclusion, définir pour en finir*, sous la direction de Saül Karsz, Paris, Dunod, 2004, p. 34.

approche basée essentiellement sur l'accès aux droits fondamentaux et la participation de tous à la vie sociale, économique et politique. Cette approche, semble-t-il, ne correspond pas à celle des pays comme le Royaume-Uni qui préfère plutôt cibler certains groupes « sociaux » : les jeunes, les migrants, les personnes âgées¹. L'exemple de ces deux approches différentes témoigne bien d'une réalité : il n'existe pas à l'échelle européenne une stratégie et des priorités communes en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

En France, la lutte contre l'exclusion sociale se décline sous forme de programmes d'action et de loi d'orientation. Tous les autres Etats de l'Union Européenne préfèrent, en revanche, élaborer des programmes nationaux². Il faut aller en Amérique du Nord et plus précisément au Québec pour voir un Etat adopter une loi d'orientation semblable à celle qui a été adoptée en France : la loi 112. Elle institue une « stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale »³ au Québec et vise à lutter contre la pauvreté et l'exclusion au même titre que la loi française du 29 juillet 1998.

Les deux lois d'orientation comportent de nombreux points communs : comme la loi française, la loi Québécoise fait de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion s « un impératif national ». Les lois Québécoise et française assimilent la pauvreté et l'exclusion sociale à une atteinte aux droits fondamentaux. Ces deux lois présentent aussi la particularité d'avoir été portées dans l'espace public par des collectifs de groupes de défense de la cause des plus démunis : *Alerte* principalement en France, et *Pour une loi sur l'élimination de la pauvreté*⁴ au Québec. Ces lois constituent des avancées en termes d'émergence dans l'espace public, et surtout de

¹ Le choix du Royaume-Uni et du Portugal de faire de la pauvreté des enfants un axe stratégique de l'action communautaire a été rigoureusement rejeté par les autres états membres de l'Union Européenne, pour qui la pauvreté des enfants ne constituent pas une catégorie pertinente.

² Philippe Pochet, « La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et la méthode ouverte de coordination », *Revue belge de sécurité sociale*, N° 1, 1^{er} trimestre 2002. p. 6.

³ Cette loi a été adoptée par l'Assemblée nationale du Québec le 13 décembre 2002.

⁴ Le collectif *Pour une loi sur l'élimination de la pauvreté* s'est mué après l'adoption du projet de loi en Collectif *Pour un Québec sans pauvreté*. Source : <http://www.pauvrete.qc.ca>

prise en compte par les pouvoirs publics, d'un problème social qui, jusqu'alors, n'avait jamais fait l'objet de dispositions législatives de portée générale.

Mais pour mieux apprécier analyser la loi du 29 juillet 1998, nous avons défini une méthode de travail fondée sur une démarche empirique. Celle-ci consiste à recueillir les archives aux sièges des groupes de cause, à m'entretenir avec les principaux acteurs politiques et privés de cette loi.

V/ Méthodologie et protocole d'enquête

Pour cerner le niveau d'implication des acteurs privés et publics qui ont concouru à la construction de la loi contre les exclusions, nous avons consulté et analysé les documents recueillis dans les sièges de groupes de cause et dans les administrations publiques avant de rencontrer les décideurs politiques et les responsables de groupes de défense de la cause des plus démunis réunis au sein des collectifs *Alerte*, *CPE* puis *GTI*.

Nous avons effectué une dizaine de déplacements sur Paris pour rechercher et explorer les archives et les documents aussi bien d'acteurs privés que publics. Il s'agissait des archives que les groupes de défense de la cause des plus démunis conservent à leur siège ou celles que nous avons consultées aux Archives Nationales à Fontainebleau, au Ministère des Affaires Sociales, au service des archives de l'Assemblée Nationale.

La méthode de travail que nous avons privilégiée justifie ces déplacements. Elle consiste à nouer un lien direct avec les différents acteurs impliqués dans le processus de construction de la loi de lutte contre les exclusions. Les recherches sur le terrain répondait à un objectif majeur : réunir le maximum de documents possible qui nous permettent de mieux comprendre l'implication et la contribution des différents acteurs, peu importe que ceux-ci soient institutionnels ou sociaux. Car au-delà du clivage Etat/société civile, nous entendions également analyser les

interactions, les alliances, les conflits qui ont lieu à l'intérieur des collectifs de groupes de défense de la cause des plus démunis. Nous avons également tenté de saisir les relations entre acteurs étatiques à l'intérieur de la sphère institutionnelle.

La consultation des archives a été bénéfique. C'est à partir d'elles que nous avons, de fil en aiguille, réussi à identifier les décideurs politiques et les responsables de groupes de cause dont la contribution a été significative lors du processus d'élaboration de la loi contre les exclusions. Aussi, nous avons, à partir de cette consultation, mieux préparé nos questions, condition essentielle à la réalisation d'entretiens de « qualité » avec les acteurs de la loi. Cette consultation nous a permis aussi de mieux prendre connaissance du processus d'élaboration de la loi et de comprendre les enjeux du positionnement des différents acteurs. Nous avons donc orienté notre travail en partant de la lecture des documents, des archives puis grâce aux entretiens avec les acteurs aussi bien étatiques que sociaux.

Notre méthode de travail s'est déroulé en trois étapes : nous avons d'abord commencé nos « investigations » en effectuant une revue de presse des articles de quotidiens qui traitent des projets de loi de *Renforcement de la cohésion sociale* et de *Lutte contre les exclusions*. Ce travail était important pour répertorier les acteurs des collectifs *Alerte* et *CPE* qui ont contribué à la construction de cette loi. Cette stratégie de repérage des acteurs pertinents a donc consisté à identifier tous ceux qui ont joué un rôle essentiel tant dans l'émergence de la thématique de l'exclusion dans l'espace public ainsi que ceux qui se sont impliqués tout au long du processus d'élaboration de la loi contre les exclusions. Fort de cet acquis, nous nous sommes rendu aux sièges des groupes de défense de la cause des plus démunis pour consulter les documents liés à l'implication de ces derniers au processus d'élaboration de la loi. Ce n'est qu'au terme de ce long processus de travail d'identification des principaux acteurs sociaux qui luttent contre les exclusions ainsi que du repérage du contenu des projets de loi et des programmes de lutte contre l'exclusion, que nous avons, enfin, décidé de commencer nos entretiens.

Nous avons orienté nos recherches vers deux directions principales : les institutions publiques concernées par cette loi et les sièges des principaux collectifs de groupes de défense de la cause des plus démunis, voire les groupes de cause qui ont joué un rôle essentiel lors du processus de la loi telles l'*Uniopss* et la *Fédération Entraide Protestante*¹ pour ce qui est du collectif *Alerte* et de *Médecins du Monde* pour ce qui est du collectif *CPE*. *Médecin du Monde* est la véritable mémoire du collectif *CPE*. S'y trouvent tous les documents de travail de ce collectif : compte-rendus des réunions internes, des rencontres entre ce collectif et les membres des cabinets des ministères en charge du dossier de projet de loi contre les exclusions, ou même les compte-rendus des rencontres avec les ministres Jacques Barrot, Xavier Emmanuelli et Martine Aubry. Nous avons retrouvé aussi des documents des rencontres entre les experts et les membres de ce collectif, les auditions des leaders de ce collectif à l'Assemblée nationale et au Sénat, les courriers échangés entre la coordination de ce collectif et les groupes de cause qui en étaient membres, les rencontres avec les élus, etc.

L'*Uniopss*, la *Fédération d'Entraide Protestante*, *ATD Quart-Monde* et *Médecin du Monde* disposent de moyens financiers et humains et de cadre spatial conséquents. Les archives y sont soigneusement rangées : comptes-rendus de réunions, articles de journaux, contributions, rapports, conférences ou colloques, interviews entretiens des acteurs de la lutte contre les exclusions, etc. C'est à partir des documents recueillis au siège de l'*Uniopss*, la *Fédération Entraide Protestante* et de *Médecins du Monde* que nous avons par exemple identifié les responsables des groupes de cause ou du moins ceux qui participaient le plus aux travaux inter-groupes, ou ceux encore qui prenaient souvent part aux rencontres avec les représentants de l'Etat.

Nous avons donc choisi en priorité la méthode de l'entretien semi-directif pour mieux connaître le rôle et le degré d'implication de chaque groupe de défense de la cause des plus démunis et de chaque acteur politique. En effet, « *Les témoignages*

¹ Pendant le processus d'élaboration du projet de loi, ce groupe portait encore le nom de *Fédération Entraide Protestante*.

de personnes permettent de confronter les données écrites aux informations et aux impressions recueillies par interview, de les approfondir, d'obtenir l'accès à de nouvelles sources, de se voir confier de nouveaux documents et par des suggestions faites de rencontres d'autres personnes dont le rôle n'était pas visible au départ »¹. En principe, les soixante entretiens que nous avons réalisés ont permis de (re)découvrir le discours des différents acteurs aussi bien étatique que sociaux tels ceux de Mme Nathalie Simmonot et de Mme Myriam Le Monnier et ceux effectués avec les conseillers de la ministre Martine Aubry, François Landais et Philippe Coste, et du conseiller du Premier Ministre Alain Juppé, Antoine Durrleman. Pendant les entretiens, tous nos interlocuteurs disposaient de « tout le temps » pour développer leurs idées, leur conception propre de l'exclusion, leurs stratégies, leurs motivations, leurs craintes, et enfin leurs actions.

Concrètement, nous ne pouvions nous entretenir, ni avec tous les ministres en charge des projets de loi de *Renforcement de la cohésion sociale* et de *Lutte contre les exclusions*, ni avec tous les membres de cabinets ministériels, ni avec tous les parlementaires et encore moins avec toutes les organisations de défense de la cause des plus démunis. Nous avons donc tenter de sélectionner les plus représentatifs d'entre-eux. Le problème reste alors de savoir comment on reconnaît que tel groupe de défense de la cause des plus démunis est plus représentatif que tel autre. Est-ce en référence à leur durée de vie, à leurs actions sur le terrain, à leur capacité à rencontrer sans difficulté les décideurs politiques, ou plutôt en fonction du nombre d'adhérents qu'ils revendiquent grâce à leur notoriété ?

Pour éviter de verser dans le subjectivisme, le choix des personnes interrogées répondait à une logique stricte de représentativité et à l'implication de celle-ci dans le processus de construction de la loi. Nous avons pris contact avec les différents acteurs à partir des compte-rendus des réunions inter-groupes de défense de la cause des plus démunis et des rencontres entre les représentants de l'Etat et les

¹ Philippe Bougrand, Pascale Laborier, « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, Février 2005, p. 77.

groupes de cause des deux collectifs. Nous nous sommes entretenus avec les principaux acteurs référents des deux collectifs. En fait, la sélection des groupes de cause a eu lieu à partir de l'observation des comptes-rendus des réunions des collectifs. Ceux-ci semblent relever le degré d'implication de chaque groupe de cause au processus de construction de la loi et notamment la fréquence de rencontres avec les représentants de l'Etat. Nous avons recensé quelques responsables de groupes avec lesquels nous nous sommes entretenus : *Médecins du Monde*, *la Fédération Entraide protestante*, *d'Agir ensemble contre le chômage*, *de l'Association pour l'emploi, l'information et la solidarité*, *de l'Uniopss*, *de Droit Au Logement* et *Droits devant !* soit respectivement Nathalie Simonnot¹, Myriam Le Monnier², Eric Ducoing³, Malika⁴, Brunos Grouès⁵, Jean Baptiste Eyraud⁶, Jean Claude Amara et Annie Pourre⁷, etc...

Nous nous sommes entretenus avec les conseillers⁸ de la ministre Martine Aubry qui avaient en charge le projet de loi contre les exclusions sociales : MM Philippe Coste⁹ et François Landais¹⁰. En dehors des membres de cabinets ministériels, nous nous sommes également entretenus avec les Présidents de Commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat tels Georges Hage, Bernard Seillier, les rapporteurs à l'Assemblée nationale de ce projet de loi, les députés Jean

¹ Responsable de *Médecins du Monde* et coordinatrice du collectif *CPE*.

² Déléguée de la *Fédération Entraide Protestante*.

³ Délégué du groupe de cause *Agir ensemble contre le chômage*.

⁴ Co-fondatrice et déléguée de *l'Association pour l'Emploi, l'information et la solidarité*.

⁵ Conseiller technique à l'*Uniopss* chargé de la lutte contre les exclusions sociales

⁶ Fondateur et Président du groupe de cause *Droit Au Logement*.

⁷ Jean Claude Amara et Annie Pourre sont tous deux co-fondateurs du groupes de cause *Droits devant !*

⁸ Nous en citerons les plus importants ou du moins ceux avec lesquels nous avons eu un entretien. Les biographies sont tirées de *Who's who*, dictionnaire biographique Lafitte, Paris, 32 édition, années 2000 – 2001.

⁹ Haut fonctionnaire. Il est diplômé d'études supérieures spécialisées en Finances publiques et fiscalité. Il fut élève à l'Ecole nationale d'Administration (1980–1982). Il a occupé les fonctions de Conseiller technique de 1991 à 1992 au cabinet de Jean-Louis Bianco alors ministre des Affaires sociales et de l'intégration ; sous- directeur à la direction de l'action sociale au ministère des Affaires sociales de 1996 à 1997, conseiller au cabinet de Martine Aubry (1997–2000) puis de directeur des Affaires sanitaires et sociales de Paris depuis 2000. Source : *Who's who*, dictionnaire biographique Lafitte, Paris, 32 édition, années 2000–2001. p. 506

¹⁰ Il exerçait les fonctions de conseiller au cabinet de Martine Aubry.

Le Garrec¹, Alain Cacheux² et Véronique Neiertz³ et avec Mme Sitruk⁴, MM. Antoine Durrleman⁵, Jacques Rigaudiat⁶ et de Mme Jourdain-Menninger⁷, respectivement conseiller social des Premiers ministres Alain Juppé et Lionel Jospin. Toutes ces personnalités ont, à chacune de nos rencontres, manifesté une certaine satisfaction à aborder problématique du processus de construction de la loi contre les exclusions. « L'exclusion » en tant que question sociale et politique semble avoir marqué leur carrière au sein des cabinets ministériels. En discutant avec les technocrates, nous lisions un réel plaisir pour ces derniers à conduire un projet qui était tant attendu par les exclus d'abord, par les acteurs sociaux ensuite et la société de manière

¹ Rapport fait au nom de la Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi d'orientation relatif à la lutte contre les exclusions (n° 780). Présentation Générale par M. Jean Le Garrec, député. TOME II. Examen de l'article premier et des articles du titre I - chapitre premier (Accès à l'emploi), chapitre 3 (Accès aux soins) et chapitre 4 (Exercice de la citoyenneté) - du titre II - chapitre 4 (Moyens d'existence) et chapitre 5 (Droit à l'égalité des chances par l'éducation et la culture) - et du titre III (Des institutions sociales).

² Rapport fait au nom de la Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi d'orientation de la loi d'orientation relatif à la lutte contre les exclusions TOME III. Dispositions concernant le logement par M. Alain Cacheux, député.

³ Rapport fait au nom de la Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi d'orientation de la loi d'orientation relatif à la lutte contre les exclusions TOME IV. Dispositions concernant le surendettement par Mme Véronique Neiertz, députée.

⁴ Elle a été nommée conseiller technique auprès du conseiller social M. Antoine Durrleman.

⁵ Agrégé de lettres classiques, il est diplômé de l'IEP de Paris. Il fut élève de l'ENA (promotion 1979– 1981). Il occupe les fonctions de chargé de missions au cabinet de Jacques Chirac, Premier ministre de 1986 à 1988 ; délégué général aux Affaires sanitaires et sociales de la ville de Paris (1995–1997) ; directeur général de l'Assistance publique des hôpitaux de Paris depuis 1997. Il est conseiller maître à la Cours des comptes depuis 1999 et exerce la fonction de directeur de l'ENA. Source : *Who's who*, dictionnaire biographique Lafitte, Paris, 32 édition, années 2000 – 2001. p. 669

⁶ Magistrat à la Cours des comptes. Il est diplômé d'études supérieur en sciences économiques et professeur associé à l'Université de Paris I depuis 1995. Il fut respectivement Conseiller technique puis conseiller social au cabinet de Michel Rocard alors Premier ministre de 1988 à 1991 ; conseiller référendaire à la Cours des Comptes depuis 1991 et conseiller social au cabinet de Lionel Jospin, Premier ministre depuis 1997. *Who's who*, dictionnaire biographique Lafitte, Paris, 32 édition, années 2000–2001. p. 1517

⁷ Titulaire d'un DEA d'histoire contemporain, élève à l'ENA (1982 – 1984). Il a occupé les fonctions de directrice du cabinet de Véronique Neiertz alors Secrétaire d'état aux droits des femmes et à la vie quotidienne (1991–1992) ; directrice adjointe du cabinet de Bernard Kouchner, ministre de la Santé et de l'Action humanitaire en 1992. Il exerce la fonction de Conseillère technique pour les questions sociales au cabinet de Lionel Jospin alors Premier ministre. *Who's who*, dictionnaire biographique Lafitte, Paris, 32 édition, années 2000 – 2001. p. 972

Si, la consultation des articles de journaux et les archives de certaines institutions publiques tel le Parlement a été relativement facile, en revanche, la consultation des archives des cabinets ministériels demeure un véritable parcours du combattant, tant en termes de temps que de procédure à accomplir. Nos multiples demandes auprès du service de documentation du ministère des Affaires sociales pour le cabinet de Martine Aubry, ministre de l'Emploi et de la Solidarité sous le gouvernement de Lionel Jospin restent, d'ailleurs, à ce jour lettres mortes, et ce, malgré nos multiples relances. Quant aux archives du cabinet du ministre Jacques Barrot, nous y avons eu accès, en partie seulement, au sein du service des archives du ministère des Affaires sociales. De manière générale, nous avons tenté de compenser le manque d'accès aux archives officielles de ces cabinets ministériels par des entretiens avec les collaborateurs des ministres en charge de ces différents projets de loi. Les conseillers des ministres ont alors toujours répondu favorablement à nos demandes. Nous nous félicitons de la facilité avec laquelle les principaux conseillers de cabinets ministériels ont souvent répondu favorablement à nos sollicitations.

Concrètement, nous avons réalisé une soixantaine d'entretiens, consulté 97 articles de presse dont 74 du *Monde*, 8 de *Libération* et de *Liaison sociale*, 6 des *Actualités Sociales Hebdomadaires*, 6 des *Liaisons Sociales*, 5 de *La Croix* et 4 des *Echos*, 3 *Travail Social Actualité Hebdo*, 3 du *Figaro*, 2 de *Travail social actualité*, et 1 respectivement d'*Aujourd'hui*, du *Nouvel Observateur*, de *La Tribune*, de *L'Humanité*, de *Décision Santé*, du *Parisien*, de *Liens social*, et du *Nouvel Economiste* (...) et exploité un peu plus de 200 documents d'archives¹ recueillies dans différents groupes de cause des collectifs *Alerte* et *CPE* et principalement aux sièges de *Médecins du Monde*, de *l'Uniopss*, d'*ATD Quart-Monde* et de la *Fédération Entraide Protestante*, etc. Nous avons, en outre, également consulté trois rapports du Conseil Economique et Social², 4

¹ Ils sont répertoriés en annexe.

² Rapport *Grande pauvreté et précarité économique et sociale* de Joseph Wrésinski, avis et rapport du Conseil Economique et Social, année 1989, n° 6, Paris, Journal officiel, 28 février 1987 ; Rapport « *Evaluation des politiques publiques contre la grande pauvreté* », rapport du Conseil économique et social présenté par Geneviève de Gaulle-Anthonioz, le 12 juillet 1995 et du Rapport du Conseil

rapports de l'Assemblée nationale¹, 2 rapports et 3 avis du Sénat² relatives à la lutte contre les exclusions et visité 25 sites internet.

VII/ Annonce et justification du plan

Nous avons choisi de scinder notre thèse en deux grandes parties. Chaque partie comprenant deux chapitres, subdivisés en deux sections. Les deux parties portent respectivement sur **La construction sociale de la loi relative à la lutte contre les exclusions : les collectifs de groupes de cause comme médiateurs et interlocuteurs des pouvoirs publics (I)**, et sur **« Politisation » et institutionnalisation de la lutte contre les exclusions : les groupes de cause comme acteurs du système politico-administratif (II)**.

La première Partie permet de comprendre comment les groupes de défense de la cause des plus démunis se rassemblent pour organiser et construire une réflexion approfondie sur la question de l'exclusion. Le chapitre premier analyse **les collectifs *Alerte* et *CPE* comme médiateurs et promoteurs de la cause « des**

économique et social présenté par Didier Robert « *L'accès de tous aux droits de tous par la mobilisation de tous* » - 2003, n° 12, séance des 17 et 18 juin 2003. Editions Journaux officiels. p. II-111.

¹ Rapport fait au nom de la Commission spéciale de l'Assemblée nationale chargée d'examiner le projet de loi d'orientation relatif à la lutte contre les exclusions (n° 780). Présentation Générale par M. Jean Le Garrec, député. TOME I ; Rapport fait au nom de la Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi d'orientation relatif à la lutte contre les exclusions (n° 780). Présentation Générale par M. Jean Le Garrec, député. TOME II. Examen de l'article premier et des articles du titre I - chapitre premier (Accès à l'emploi), chapitre 3 (Accès aux soins) et chapitre 4 (Exercice de la citoyenneté) - du titre II - chapitre 4 (Moyens d'existence) et chapitre 5 (Droit à l'égalité des chances par l'éducation et la culture) - et du titre III (Des institutions sociales) ; Rapport fait au nom de la Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi d'orientation de la loi d'orientation relatif à la lutte contre les exclusions TOME III. Dispositions concernant le logement par M. Alain Cacheux, député et du Rapport fait au nom de la Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi d'orientation de la loi d'orientation relatif à la lutte contre les exclusions TOME IV. Dispositions concernant le surendettement par Mme Véronique Neiertz, députée.

² Rapport n°450, tome I (1997-1998) de M. le sénateur Bernard Seillier, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 27 mai 1998 ; Rapport n°450, tome I (1997-1998) de M. le sénateur Bernard Seillier, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 27 mai 1998 ; Avis n°471 (1997-1998) de M. Gérard Braun, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 3 juin 1998 ; Avis n°472 (1997-1998) de M. Philippe Richert, fait au nom de la commission des affaires culturelles, déposé le 3 juin 1998 et l'Avis n°473 (1997-1998) de M. Paul Girod, fait au nom de la commission des lois, déposé le 3 juin 1998.

plus démunis » auprès des pouvoirs publics. Il s'agit d'analyser les enjeux de la constitution des deux principaux collectifs sociaux et le positionnement des différents acteurs à l'intérieur des regroupements *Alerte* et *CPE*, bien que ce dernier se soit mué, dès mars 1998, en un autre collectif dénommé *Groupe de travail et d'échange interassociatif*¹. L'intérêt de cette interrogation réside dans la compréhension de la capacité des groupes de lutte contre les exclusions à s'affirmer comme médiateurs de la demande sociale et à se constituer en groupes de pression vis-à-vis des décideurs politiques. Quant au deuxième chapitre, il porte sur **les collectifs *Alerte* et *CPE* en tant qu'interlocuteurs pertinents des autorités gouvernementales et Parlementaires.**

La deuxième partie de notre thèse porte sur **« Politisation » et institutionnalisation de la lutte contre les exclusions : les groupes de cause comme acteurs du système politico-administratif (II).** Il s'agit de s'interroger sur le processus de politisation de la thématique « Lutte contre les exclusions » et d'institutionnalisation des groupes de défense de la cause des plus démunis en tant qu'acteurs des politiques publiques de lutte contre les exclusions. Cette interrogation doit nous amener à comprendre l'importance que les pouvoirs publics ont joué tout au long du processus de construction de la loi, notamment en termes de légitimation des groupes sociaux qui se positionnent en défenseurs de la cause des plus démunis. Le premier chapitre aborde la problématique de **« La politisation » de l'exclusion en tant que problème public et le pouvoir exclusif d'identification des médiateurs par les institutions gouvernementales et Parlementaires.** Quant au second chapitre, il nous permet de nous interroger sur **l'institutionnalisation de la lutte contre les exclusions, celle-ci se faisant principalement autour de deux aspects : la dimension « novatrice » de cette loi et la participation des groupes de cause aux institutions locales.**

¹ Ce collectif a eu une durée de vie assez courte. Nous avons trouvé très peu d'archives qui traitent de son organisation et de fonctionnement. Il a été créé en mars 1998 et a été dissous à l'adoption de la loi, soit trois mois après. Il semblerait que ce collectif ait été animé par des organisations « radicales » notamment par *AC !*, le *MNCP*, l'*Apeis*, le *DAL* et *Droits devant*.

Le projet d'élaboration d'une grande loi contre les exclusions semble bien être une idée qui émane de la société civile et plus particulièrement des organisations de défense de la cause contre les exclusions¹. Les groupes de cause portent leur demande sociale sur la place publique et réussissent à obtenir gain de cause en 1995 avec « l'appropriation » par les décideurs politiques de cette question sociale. Les candidats à la présidence de la république en font une « offre politique »² lors du forum organisé par la radio publique *France inter* et le quotidien catholique *La Croix*, et prennent l'engagement de faire adopter une grande loi d'orientation contre les exclusions.

L'idée d'une loi globale contre l'exclusion émerge donc des milieux des groupes de défense de la cause des plus démunis, avant que les décideurs politiques ne l'adoptent. Le plan de notre thèse s'appuie sur cette évolution chronologique, sans pour autant mettre une barrière entre les champs social et politique³, car l'intérêt de l'étude de cette loi réside largement dans la prise en compte des groupes de défense de la cause des plus démunis non plus comme « relais » des décisions publiques auprès des plus défavorisés, mais plutôt comme acteurs majeurs des politiques publiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. C'est la nouvelle posture qu'adoptent les groupes de cause qui nous fait dire, ainsi que l'affirme Michel Chauvière, que « *ce partenariat porte donc en lui la tentative d'une révolution des légitimités dans l'action* »⁴.

¹ Archives *Uniopss*. Le collectif *Alerte* justifie sa position de pionnière de la loi contre les exclusions : « D'où est venue l'idée d'un pacte contre l'exclusion sociale et la pauvreté ? L'idée d'un pacte contre l'exclusion n'est pas venue des « hautes sphères » de l'Etat ». Cette phrase indique bien la détermination des acteurs sociaux à revendiquer eux-mêmes la paternité de l'idée de la loi contre les exclusions. Document dossier de presse du 2 mars 1998 : *lutte contre la pauvreté et l'exclusion*. p. 4.

² Philippe Garraud, « politiques nationales : élaboration de l'agenda », *L'Année sociologique*, vol.40, 1990, p. 30.

³ Nous justifions le choix de ce plan par le parcours de cette idée et par la nécessité de faire d'abord un état des lieux de la maturation sociale du projet de loi avant d'aborder la construction politique de la loi.

⁴ Michel Chauvière, « *Secteur social et Médico-social et formes successives du partenariat public-privé en France* ». Source : <http://www.cersa.org>

En effet, l'idée d'une loi globale contre l'exclusion est née de l'espace des groupes de défense de la cause des plus démunis, puis s'est imposée progressivement dans le champ « politique ». C'est cette trajectoire qui justifie le choix que nous avons fait de compartimenter notre thèse en deux grandes parties.

La première partie traite justement du processus de construction sociale de la loi tandis que la seconde aborde la problématique du processus de construction politique de la loi avec notamment la mobilisation des groupes de défense de la cause des plus démunis, la longue maturation de l'exclusion et de la pauvreté, leur capacité à réfléchir ensemble, à confronter leurs pratiques, leurs actions, à concevoir une pensée commune, à agir ensemble pour une cause qui leur paraît commune et qui finalement constitue le socle même de leur engagement dans la société ou de leur action militante.

Il s'agit donc, de s'interroger d'abord, sur **les groupes de cause en tant que médiateurs et interlocuteurs des pouvoirs publics (Partie I)**, pour ensuite analyser l'action des groupes de cause en tant qu'**acteurs du système politico-administratif (Partie II)**.

Partie I : La construction sociale de la loi contre les exclusions : les groupes de cause, médiateurs et interlocuteurs des pouvoirs publics

En quoi les groupes de cause qui composent les collectifs *Alerte* et *CPE* peuvent-ils être considérés comme défenseurs de la cause des plus démunis ? Cette question conduit à s'interroger sur le processus de légitimation et donc de construction de la cause « des plus démunis » en tant que problématique sociale, puisque celle-ci a été portée dans l'espace public par les organisations d'aide et de solidarité.

Pour légitimer la cause « des plus démunis », les groupes de cause adoptent une double posture : celle de médiateurs sociaux et promoteurs de la cause des plus démunis (Chapitre I). L'exercice de ces fonctions ne prend son véritable sens qu'avec la détermination des groupes de cause à accéder au statut d'interlocuteur légitimes des autorités gouvernementales et parlementaires (Chapitre II).

Chapitre I : Les groupes de cause comme médiateurs et promoteurs de la cause « des plus démunis »

Comment des groupes de cause qui ne partagent pas la même philosophie, ne recourent pas forcément aux mêmes modes opératoires et n'agissent pas non plus dans les mêmes domaines de l'« exclusion » peuvent accepter de s'assembler au sein des collectifs *Alerte* et *CPE* pour se positionner en défenseurs de la cause des « exclus » ou en représentants des plus démunis ? Nous nous interrogeons sur le processus de légitimation des groupes de cause en tant que médiateurs et sur les mécanismes d'accès de ces derniers au rang de partenaires et d'interlocuteurs pertinents des autorités gouvernementales et parlementaires.

Nous fondons notre raisonnement sur trois hypothèses qui doivent nous permettre d'appréhender la posture sociale de ces collectifs.

La première hypothèse consiste à penser que les collectifs *Alerte* et *CPE* sont les porte-parole des plus démunis, dans la mesure où ils révèlent à l'opinion publique et aux autorités politiques les attentes sociales mais aussi les besoins et les aspirations des personnes considérées comme « exclus ». La deuxième hypothèse nous amène à considérer ces deux collectifs plutôt comme des regroupements d'organisations de défense de la cause des plus démunis dont le rôle est d'interpeller et de mobiliser les décideurs politiques vis-à-vis de la cause des plus démunis. Les groupes de cause se constitueraient ainsi en collectifs pour que leurs actions produisent un impact plus important sur l'opinion publique et sur les décideurs politiques. Ces derniers auraient compris la nécessité de « rassembler » leurs forces afin de mieux faire pression sur les acteurs politiques. Apparemment, ils auraient pris conscience d'une réalité : seule l'action de pression collective peut produire un effet réel sur les décideurs politiques. Autrement dit, si chaque groupe de cause initiait isolément des actions de pression sur les acteurs politiques, celle-ci n'aurait

pas le même impact que les actions réalisées dans le cadre d'un collectif de groupes de cause déjà constitué.

Enfin, la troisième hypothèse s'appuie sur l'idée selon laquelle les collectifs *Alerte* et *CPE* auraient pour missions de mobiliser l'opinion publique vis-à-vis du combat qui justifie leur existence même : la lutte contre les exclusions.

Les groupes de cause, membres des collectifs *Alerte* et *CPE*, semblent jouer des rôles différents. Ils paraissent tantôt comme des groupes d'intérêt et agissent tantôt comme des groupes de pression, d'où notre choix de tenir compte des trois hypothèses énoncées ci-dessus.

Les collectifs *Alerte* et *CPE* revendiquent ainsi la défense de la cause « des plus démunis » lors des réunions avec les membres de cabinets ministériels ou lors de leurs conférences de presse¹. L'affirmation de cette « étiquette » est un acte fondamental dans la mesure où l'accès au statut de représentant des populations « exclues » constitue un enjeu majeur. Le bénéfice de cette « qualité » permet aux groupes de défense de la cause des plus démunis de prendre position et de s'exprimer au nom des personnes et familles pauvres ou « exclues ». Cette aptitude confère indéniablement un pouvoir qui permet aux « bénéficiaires » d'accéder à la position d'interlocuteurs légitime des pouvoirs publics.

Pour des raisons stratégiques diverses liées notamment à la volonté de construire un discours commun et cohérent qui soit considéré comme crédible par les autorités gouvernementales et parlementaires, les organisations caritatives, sociales et humanitaires décident de se rassembler et d'unir leurs forces. Ils créent au sein de *L'Union Nationale Interfédérale des œuvres et Organismes Privés Sanitaires et Sociaux*², une Commission appelée *Commission Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*. La

¹ Jérôme Fénoglio, « Les associations de solidarité critiquent « l'insuffisance » de l'avant-projet de loi sur l'exclusion », *Le Monde*, 3 octobre 1996, p. 9.

² Nous désignerons ce groupe de cause par ses initiales : *Uniopss*.

constitution de cette Commission est la première manifestation de la volonté d'agir ensemble des groupes de défense de la cause des plus démunis. Cet acte est d'autant plus surprenant que tous les groupes de cause revendiquent des pratiques et une histoire qui n'est pas la même. En s'assemblant ainsi, les groupes de cause augmentent leur capacité à éveiller l'attention des décideurs politiques et à susciter l'adhésion de l'opinion publique à la cause et au combat qu'ils mènent depuis plusieurs années.

Cette Commission a une double signification. Elle est le cadre ou le « lieu » de rencontres et de production de la réflexion commune des groupes de cause appartenant au champ « exclusion ». Elle symbolise aussi le regroupement d'organisations d'aide et de solidarité qui s'engagent à défendre la cause « des plus démunis ». L'existence de cette Commission traduit par ailleurs la détermination des groupes de cause à confronter leurs « expériences » et « savoirs » de l'exclusion et de la pauvreté, afin de mieux faire prévaloir leur expertise lors de négociations avec les ministres, les membres de cabinets ministériels, les députés et les sénateurs qui analysent cette problématique dans différentes Commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Les groupes de cause qui se retrouvent périodiquement au sein de la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion* de l'Uniopss sont de nature caritative. Ils échangent analysent et tentent de comprendre les mécanismes d'émergence de la pauvreté et de l'exclusion. Ce travail de compréhension a pour but de bâtir un « savoir » qui pourrait permettre aux groupes de cause qui agissent quotidiennement aux côtés des plus démunis de mettre en place des stratégies pour mieux lutter contre ce phénomène social.

Nous allons montrer comment les groupes de défense de la cause des plus démunis légitiment leurs actions. En pratique, les collectifs *Alerte* et *CPE* jouent deux rôles principalement : ils exercent respectivement les fonctions de défenseurs de la cause des plus démunis et de médiateurs sociaux (Section I). L'accomplissement de ces fonctions est nécessaire à la légitimation de la cause des plus démunis (Section II).

Section I : *Alerte* et *CPE*, de collectifs de défenseurs de la cause « des plus démunis » à la position de médiateurs

L'objet de cette section est de montrer comment la soixantaine d'organisations de défense de la cause des plus démunis a, alors qu'elle n'évolue pas dans un secteur très constitué, réussi à construire des cadres « structurels » de concertation et à imposer une posture de médiateurs à travers la constitution des collectifs *Alerte* et *CPE*.

L'« exclusion » en tant que le champ d'action des groupes de défense de la cause des plus démunis ne peut être considérée comme un secteur à part entière comme on pourrait le dire pour l'agriculture par exemple. La soixantaine de groupes de cause ne représente en effet pas un secteur au sens où l'entendent Pierre Muller et Bruno Jobert, c'est-à-dire « *un assemblage de rôles sociaux structurés par une logique de fonctionnement en général professionnelle* »¹.

L'analyse du processus de construction des collectifs *Alerte* et *CPE* renvoie donc à une interrogation essentielle : les constitutions des collectifs *Alerte* et *CPE* sont-elles le résultat de l'interaction entre décideurs politiques et groupes de cause ? Sont-elles, au contraire, la conséquence des conjonctions stratégiques des seuls groupes de défense de la cause des plus démunis sans même que les décideurs politiques ou la puissance publique n'interviennent ? Cette interrogation est fondamentale dans la mesure où elle permet de montrer comment les groupes de cause réussissent à créer des espaces de concertations, d'élaboration de stratégies et d'actions communes.

¹ Bruno Jobert et Pierre Muller, *L'Etat en action*, 1987, Paris, PUF, p. 55.

Les collectifs de groupes de cause se positionnent comme des regroupements d'acteurs qui articulent les besoins des personnes en grande difficulté de vie et des « exclus ». Ce constat renvoie à deux interrogations sous-jacentes. Si la première porte sur la représentativité des groupes de cause qui affichent leur ambition d'agir pour la défense de la cause des plus démunis, la seconde questionne la manière dont ces groupes légitiment leur « statut » de partenaires « sociaux » pertinents des pouvoirs publics. en d'autres termes, il s'agit de savoir si les groupes de défense de la cause des plus démunis peuvent-ils être qualifiés de groupes d'intérêt ?

Traditionnellement, la définition du groupe d'intérêt s'établit selon une double approche : les approches dites « négative » et « positive ». L'approche négative du groupe d'intérêt consiste à circonscrire l'action du groupe d'intérêt aux seules attributions d'ordre social. Ainsi, la fonction des groupes de défense de la cause des plus démunis consiste à « *articuler les demandes politiques de la société* »¹. Ils se positionnent alors comme des organisations qui incarnent la défense de leurs membres, c'est-à-dire ici des plus démunis. Aussi, selon l'approche négative, les groupes d'intérêt ont une vocation sociale contrairement aux partis politiques qui cherchent plutôt « *la production de représentations générales et transclassistes, la conquête et l'exercice du pouvoir* »². Cette définition permet au fond de distinguer les groupes d'intérêt, c'est-à-dire les groupes de défense de la cause des plus démunis des partis politiques.

Le comportement social de ces groupes de cause tend à conforter l'idée selon laquelle ces organisations sont bien des groupes de défense de la cause des « exclus » puisque ces derniers luttent non pas pour eux-mêmes mais pour un idéal social : permettre à chaque être humain d'accéder à la citoyenneté pleine et entière. Si telles sont les caractéristiques de l'approche négative des groupes d'intérêt, on parle au contraire de définition positive des groupes d'intérêt lorsque ceux-ci jouent un rôle politique. La dimension politique consiste alors pour les groupes d'intérêt à « *faire*

¹ Michel Offerlé *Sociologie des groupes d'intérêt*, Montchrestien, Paris, 1998, p.21

² Ibid. p. 21.

pression sur les détenteurs [...] du pouvoir bureaucratique-politiques en accédant à la position d'acteur pertinent reconnu »¹.

Nous pouvons établir quelques remarques d'ordre général à partir de cette dichotomie : toutes les organisations membres des collectifs *Alerte*, *CPE* puis *GTI* soutiennent la cause « des plus démunis »². Ces dernières possèdent un capital d'« expérience » qui se caractérise par une présence permanente sur le terrain aux côtés des plus démunis. Les groupes de cause affichent l'ambition de recueillir sur le terrain les demandes des « exclus » et nourrissent l'ambition de porter dans l'espace public la question de la place des plus démunis dans la société³.

En pratique, les groupes de défense de la cause des plus démunis exercent deux types d'actions : ils incarnent la défense de la cause « des plus démunis » et se positionnent comme des interlocuteurs sociaux des décideurs politiques⁴.

Pour J.D. Steward⁵, un groupe est lié à une cause lorsque celui-ci prend position pour la défense d'une croyance, d'un principe ou d'une valeur⁶. Ainsi, les groupes de cause défendent plutôt une idée ou une vision « transcatégorielle » de la société. La particularité de cette catégorie de groupes d'intérêt est qu'ils oeuvrent pour un projet public dans la mesure où ils s'adressent à tous les hommes et non à une catégorie d'individus définis ou déterminés. Les groupes de cause ont donc une

¹ Ibid. p. 23-24.

² Certains groupes de défense de la cause des plus démunis tels *la Fnars*, *la Croix rouge*, *le Secours catholique*, *le Secours populaire* disposent de centres d'hébergements, d'autres groupes de cause organisent des forums de réflexion avec les plus démunis, tel est le cas de l'organisation *ATD Quart-Monde*. Pour d'autres, les groupes de cause organisent des permanences de conseils juridiques, aident les plus démunis à faire des démarches administratives, tel le *DAL*, *AC!*, et vivent au quotidien avec les « exclus ».

³ La campagne *Alerte* de 1995 et la mobilisation des organisations de chômeurs de décembre 1997 à janvier 1998 sont des « voies » par lesquelles les groupes de cause expriment leur vision de la lutte contre les exclusions.

⁴ Nous développerons les différentes fonctions des groupes de défense de la cause des plus démunis au fur et à mesure de notre analyse.

⁵ Grant Jordan, William Maloney et Lynn Bennie, « Les groupes d'intérêt publics », *Pouvoirs*, n° 79, p. 69.

⁶ Ibid.

vocation universaliste. Pour les groupes de défense de la cause des plus démunis, la lutte contre les exclusions sociales est une opération qui vise à rendre à l'homme toute sa dignité, sa valeur et sa « grandeur » sociale et politique. Ce combat consiste donc pour les groupes de cause à valoriser l'être humain, à donner et à reconnaître à tout homme sa place dans la société.

Pour cela, les responsables de groupes de défense de la cause des plus démunis ont fait pression, comme nous le verrons, sur les principaux décideurs politiques : Président de la république, Premiers ministres, ministres des Affaires sociales, députés et sénateurs, etc.

I/ La lutte contre les exclusions comme cause et finalité des collectifs

Alerte et CPE ?

Les collectifs *Alerte*¹ et *CPE*² ont été créés à la faveur de circonstances sociales et politiques distinctes : la montée du phénomène de « nouvelle pauvreté » pour le premier et du chômage pour le second. Cependant, les deux collectifs ont un même objectif : permettre l'insertion des personnes défavorisées ou des publics en difficulté de vie. Les dates de création de ces deux regroupements remontent respectivement à 1985 pour *Alerte* et 1996 pour le *CPE*. L'écart des dates de création de ces collectifs ne semble toutefois avoir aucune incidence sur la volonté des groupes qui les composent de partager les mêmes ambitions sociales et de jouer les mêmes rôles politiques.

¹ Archives *Uniopss*. Le collectif *Alerte* anime un réseau de 22 Unions régionales Inter fédérales des œuvres et Organismes Privées sanitaires et sociaux, correspondant aux 22 régions françaises, et compte 140 grandes fédérations ou associations nationales qui revendiquent près de 20.000 associations de solidarité : *L'actualité* de mars-avril 1998, p. 2-3.

² Contrairement au collectif *Alerte*, le *CPE* et le *GTI* ne bénéficient pas de relais ou de représentation au niveau local. En fait, ces derniers collectifs n'ont d'existence qu'au niveau national.

Les collectifs *Alerte* et *CPE* présentent la particularité de tirer leur origine respective des mêmes causes et de poursuivre les mêmes objectifs. Ils partagent les mêmes logiques discursives et stratégiques et se positionnent, tout au long du processus de construction de la loi, comme des acteurs sociaux qui agissent de manière complémentaire puisqu'ils poursuivent un même objectif : défendre la cause des plus démunis.

Les organisations sociales et humanitaires *Unipss* et *Médecins du Monde* sont les chevilles ouvrières des deux regroupements d'acteurs de lutte contre les exclusions sociales. Elles jouent donc le rôle de régulateur dans chacun de ces deux collectifs. Cette position « interne » les oblige à s'impliquer plus que tout autre groupe de cause dans le processus de construction de la loi, dans la structuration et la consolidation de l'identité de leur collectif respectif.

Les collectifs *Alerte* et *CPE* se distinguent par une triple caractéristique : ils se sont constitués en dehors de toute intervention des décideurs politiques et des pouvoirs publics (A). Ils font figure d'espaces et de « lieux » d'interaction, de réflexion commune et de construction d'action unitaires (B) même si le jeu interne de ces collectifs révèle l'existence de plusieurs sous champs (C).

A/ *Alerte* et *CPE* ou l'autonomisation des collectifs vis-à-vis du pouvoir politique

En quoi les collectifs *Alerte* et *CPE* peuvent-ils être considérés comme des regroupements sociaux qui se sont constitués en dehors de toute intervention des pouvoirs publics ? Les créations de la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion*

*sociale*¹ qui s'est muée en collectifs *Alerte* et le *CPE* résultent de facteurs qui sont à la fois de nature sociale et politique.

Le premier facteur que nous qualifions de social est lié à la recrudescence de ce qu'on qualifie de « nouvelle pauvreté ». Cette expression désigne les « *groupes marginaux jugés inadaptés au progrès comme cela était le cas dans les enceintes précédentes*. [Mais cela concerne] *des couches de la population considérée comme parfaitement adaptées à la société moderne et victimes malgré elles de la conjoncture économique et de la crise de l'emploi* »². La période des années 1980 reste marquée, au niveau politique par la mise en œuvre, par le gouvernement de Laurent Fabius des programmes « précarité - pauvreté », programmes financés par les pouvoirs publics puisque ceux-ci ont débloqué une enveloppe de près de « *30 millions de francs* »³ pour lutter contre la pauvreté. Cette opération d'aide se fonde sur une logique d'assistance aux plus défavorisés : « [...] *1984, ça a été un tournant, [...] en fait la pauvreté montait de manière importante, [elle montait d'ailleurs dans un certain nombre de pays]. Elle est devenue publique de manière beaucoup plus forte* »⁴.

Quant au deuxième facteur d'ordre politique, il correspond à « la politisation » de la thématique de la pauvreté au cours des années 1980 et 1990. Celle-ci se matérialise par une série de décisions politiques.

¹ La création de la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion* de l'Uniopss remonte à 1985 du fait de la montée du phénomène social qualifiée à l'époque de « *nouvelle pauvreté* ». Cette situation sociale prend une dimension politique avec la décision du gouvernement de Laurent Fabius d'allouer un budget aux organisations de lutte contre la pauvreté. En effet, après que le Premier ministre Laurent Fabius a envisagé « *un accroissement des subventions aux organisations caritatives* » aux prises à la lutte contre les exclusions sociales (*Le Monde*, 11 octobre 1984, p10), il « *a annoncé la création d'un fonds national de développement de la vie associative (le budget de cet organisme) est inférieur à 30 millions de Francs* ». Source : *Le Monde*, « M. Fabius annonce la création d'un fonds pour mieux gérer les associations », 11 décembre 1984, p. 16.

² Sous la direction de Serges Paugam, *L'exclusion, l'état des savoirs*, La Découverte, 1996, p. 12-13.

³ *Le Monde*, « Fabius annonce la création d'un fonds pour mieux gérer les associations », 11 décembre 1984, p. 16.

⁴ Entretien n° 11 avec M. Bruno Grouès, conseiller technique à l'Uniopss.

Pour faire face à la montée du phénomène de « nouvelle pauvreté », le gouvernement de Laurent Fabius s'engage ainsi à venir en aide aux plus démunis. Il alloue des fonds publics à des groupes de cause à caractère caritatif afin que ces derniers apportent directement de l'aide aux personnes les plus démunies. Le déblocage de deniers publics correspond à la volonté des pouvoirs publics « *d'accroître des subventions des pouvoirs publics aux organisations caritatives* »¹, puisque selon un responsable de l'Uniopss,

*« C'était une masse financière importante qui était donnée aux associations réparties entre les différentes associations nationales par une convention entre le ministère des Affaires sociales et elles pour les aider à lutter contre la pauvreté »*².

La décision du gouvernement de Laurent Fabius semble alors doper l'engagement des groupes de cause. La prise en compte des enjeux qu'impliquent cette problématique sociale pousse les groupes de défense de la cause des plus démunis à mettre en place, au sein de l'Uniopss, une Commission dénommée *Commission Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*. Cette Commission sert de cadre de rencontre et de travail des groupes de cause *réformistes*. Ils s'y retrouvent pour élaborer des connaissances et concevoir des stratégies communes afin de mieux défendre la cause des plus démunis. La Commission de l'Uniopss est, affirme Miriam Lemonnier, « *le lieu de réflexion, d'échange, de propositions et d'interpellation* »³. Et, selon Bruno Grouès les groupes de défense de la cause des plus démunis « *se réunissaient régulièrement à l'Uniopss, sous la présidence de Mr Bloch Lainé, pour réfléchir à la situation de la pauvreté en France et à ces programmes de lutte contre l'exclusion* »⁴.

¹ *Le Monde*, « M. Fabius envisage un accroissement des subventions aux organisations caritatives », 11 octobre 1984, p. 10.

² Entretien n° 11 avec Bruno Grouès, conseiller technique à l'Uniopss.

³ Entretien n° 6 avec Myriam Lemonnier, chargée de mission des questions d'exclusion sociale, puis actuelle secrétaire générale de la *Fédération Entraide Protestante* chargée des questions sociales au niveau national.

⁴ Entretien n° 11 avec Bruno Grouès, conseiller technique à l'Uniopss.

La décision du gouvernement de Laurent Fabius de remettre des fonds publics aux groupes de défense de la cause des plus démunis pousse les leaders de ces organisations à mettre en place une structure « institutionnelle ». Celle-ci a vocation à faciliter les rencontres, les échanges de savoirs et la construction de discours et de stratégies communes à la réalisation des objectifs que les groupes de cause se fixent eux-mêmes. La constitution de la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* est, de notre point de vue, la première esquisse de ce que nous qualifions de premier collectif ou de première « famille » de groupes de cause puisque cette Commission réunit presque toutes les organisations caritatives qui, jusqu'en 1985, n'avaient pas coutume de travailler ensemble. Elle devient le « lieu central » de concertation, c'est-à-dire l'outil indispensable à la conceptualisation des actions communes des groupes de cause qui se mobilisent pour venir en aide aux populations les plus démunies,

« Le Conseil des ministres a décidé de prendre des mesures d'urgences. (...) ça a été le point de départ et après le gouvernement a décidé le déblocage de fonds importants dont 50% étaient versés aux préfetures et 50% aux associations, (...) les associations se sont retrouvées au sein de ce qu'on appelle toujours d'ailleurs la commission « Lutte contre la pauvreté et l'exclusion de l'Unipss ». [...] elle s'est créée à ce moment-là, alors fin 1984 début 1985, collectivement on a commencé à réfléchir, (...) on a pris du recul, et a commencé à travailler autrement. (...) »¹.

La décision du gouvernement de Laurent Fabius de transférer la gestion des situations sociales d'urgence aux groupes de défense de la cause des plus démunis peut apparaître comme une tentative de « privatisation » de la lutte contre les exclusions et donc de « responsabilisation » des leaders de ces groupes². Ainsi, la

¹ Entretien réalisé avec le *Secours Catholique*, Paris, 8 juin 2000, Eric Cheynis, *Usages et enjeux associatifs de la construction du champ de l'exclusion. Éléments pour une genèse de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions*, Université Paris 1-SSST, mémoire de DEA sous la direction du professeur Michel Offerlé, 2000, op. cit. p.30

² Sur le plan politique, la stratégie du gouvernement de Laurent Fabius s'avère être payante, du moins dans l'immédiat. Il veut éviter de se faire éclabousser par une éventuelle aggravation de la situation des plus démunis. En effet, en termes d'image ou de retombées politiques, le gouvernement prend les devants en « se dégageant » d'un problème social particulièrement délicat, dans la mesure où ce problème peut devenir explosif, notamment dans l'hypothèse où la situation s'aggraverait et mobiliserait l'opinion publique nationale.

montée en première ligne des groupes de cause de défense de la cause des plus démunis ne donne pas seulement une plus grande visibilité à ces groupes de cause, elle constitue aussi une « fenêtre d'opportunité » afin de mettre en exergue leur savoir-faire. L'acceptation de l'argent public pour assister les plus démunis constitue un véritable défi que les responsables de groupes de cause doivent relever : ces derniers doivent convaincre les médias du bien-fondé de leur action, gagner la confiance des pauvres et des pouvoirs publics et montrer aux décideurs politiques, en l'occurrence au gouvernement de Laurent Fabius, qu'ils sont capables de répondre favorablement aux attentes des pouvoirs publics¹ et à la demande des pauvres.

Concrètement, la création de la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* résulte de deux faits essentiels : la montée du nombre et de la visibilité de nouveaux pauvres et de personnes « exclues » durant les années 1980, et la volonté des pouvoirs publics de se désengager d'une prérogative sociale étatique en « responsabilisant » directement les leaders de groupes de cause, qui sont les premiers concernés en matière de défense de la cause des plus démunis :

« Elle a été créée [la Commission de l'Uniopss] en 1985 par le Président François Bloch Lainé à la demande des associations de lutte contre la pauvreté. Je crois qu'à l'époque, c'était le Secours catholique et le Secours populaire quelque chose comme ça, il me semble, qui étaient venus voir le président de l'Uniopss et lui avaient dit qu'elles avaient envie de travailler ensemble..., de réfléchir au sein de l'Uniopss sur les problèmes de pauvreté en France. Donc on a répondu à une demande de nos adhérents »².

¹ Car la mauvaise gestion des fonds destinés aux pauvres par les organisations caritatives aurait certainement eu des conséquences néfastes directes sur l'image et la renommée des groupes de cause qui revendiquent agir en faveur des plus démunis et qui appartiennent au champ de la pauvreté et de l'exclusion.

² Entretien n° 11 avec Bruno Grouès, conseiller technique à l'Uniopss.

Il convient de signaler que la création de cet « espace » de concertation est, à l'origine, une démarche conjoncturelle puisqu'elle s'inscrit dans le cadre de la campagne de lutte contre la pauvreté lancée par Mme Georgina Dufoix, ministre des Affaires sociales et de la Solidarité nationale, lors de l'hiver 1984-1985¹.

L'institutionnalisation de cette Commission révèle l'ambition qui anime l'*Uniopss*, et tous ceux qui en sont membres, de s'impliquer et de mobiliser leur réseau de groupes de lutte contre la pauvreté et les « exclus » sur des thèmes de travail transversaux. Car à terme, ces organisations cherchent à cerner ensemble les différents aspects relatifs à la problématique de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Cette démarche « intellectuelle » permet aux groupes de cause d'avoir une meilleure compréhension possible de la cause qu'ils défendent, de mieux saisir les formes d'expression de cette cause et des conséquences qu'elle induit au plan humain et sociétal².

Pour les membres de la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, cette commission constitue le laboratoire où ils conçoivent des solutions communes. C'est, en somme « l'espace » de rencontres et de maturation des questions de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Elle fait donc office de « cellule » de réflexion où les groupes de cause viennent échanger leurs points de vue, valoriser et en définitive valider leurs expériences pratiques. Ainsi, cette Commission de l'*Uniopss* joue un rôle essentiel dans la stratégie visant à faire exister ces groupes de cause en tant que groupes d'intérêt et groupes de pression.

La Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* est donc une structure qui constitue une « cellule de réflexion et d'action », c'est-à-dire le lieu où les représentants d'organisations confrontent leur savoir-faire, unissent leurs forces et

¹ *Le Monde*, « Les mesures pour lutter contre la pauvreté », 19 octobre 1984, p. 37.

² Il paraît donc nécessaire de comprendre l'exclusion sociale avant d'envisager faire des propositions à même d'éradiquer ce « mal social ». En s'assemblant ainsi, les groupes de cause se donnent pour ambition d'évaluer l'ampleur de l'exclusion, d'identifier ses visages ou formes d'expression d'où la mise en place de la Commission dénommée Commission de *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*.

légitiment leurs postures de défenseurs de la cause des plus démunis ainsi que leurs « visions » de la problématique de l'exclusion¹. Toutes les décisions qui engagent la « communauté » des groupes de cause « institutionnel » sont prises au sein de ce « laboratoire », et cela malgré les différences idéologique et historique qui caractérisent l'engagement de ces différentes organisations de lutte contre l'exclusion.

Quant au second collectif dénommé *CPE*, celui-ci semble trouver aussi ses racines dans des causes d'ordre social. Toutefois, si la lutte contre la « nouvelle pauvreté » est à l'origine de la constitution de la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, futur collectif *Alerte*, la cause sociale qui sous-tend la mise en place du second collectif est plutôt identifiée comme étant le chômage. La mise en place de ce second collectif apparaît comme la conséquence logique de la « révolte » des organisations de chômeurs. En refusant d'inviter au « Sommet social » consacré à l'Emploi² les organisations de lutte pour la cause des chômeurs, des mal logés et des sans logis, c'est-à-dire les « Sans »³, le gouvernement d'Alain Juppé est très mal perçu par ces organisations *radicales*. Le refus des autorités gouvernementales d'associer, ou même de consulter les acteurs du champ « exclusion », suscite ainsi une profonde frustration y compris du côté des groupes de cause *réformistes*.

Pour manifester leur « révolte » contre ce qui apparaît à leurs yeux comme une tentative du gouvernement d'Alain Juppé de les écarter du sommet social et donc du débat public sur le chômage, les organisations *radicales* de défense de la cause des chômeurs mettent en place un collectif baptisé collectif des « Sans ». Ce

¹ *A priori*, c'est « l'espace » à l'intérieur duquel plusieurs groupes de défense de la cause des plus démunis se retrouvent pour produire une connaissance « vraie » sur la pauvreté, la précarité et l'exclusion.

² Il s'agit en réalité d'une multitude de groupes *radicaux* : les groupes qui défendent la cause des « exclus », des chômeurs, des sans logis et mal logés.

³ Cathérine Lévy « *Des exclus aux « exclus »* » in *La Revue*, p. 79 à 82 ; *Le Monde* du 8 janvier 1996 p. 20 et enfin Daniel Mouchard, *Les « exclus » dans l'espace public. Mobilisations et logiques de représentation dans la France contemporaine*, Thèse pour le doctorat de science politique, IEP Paris, 28 mai 2001, p. 113-114.

collectif est créé au centre Beaubourg à Paris en décembre 1995¹ et s'illustre par un symbolique, « *l'appel des Sans* ». Ce collectif semble rencontrer de sérieuses difficultés à se faire remarquer par les décideurs politiques. Cette « invisibilité » est certainement due au manque de ressources des groupes de cause *radicaux* qui le composent. A ce premier handicap s'en ajoute un autre : la non reconnaissance de ce collectif des « *Sans* » par le gouvernement d'Alain Juppé.

La décision du gouvernement d'Alain Juppé de limiter les participants de la société civile aux seules organisations syndicales et patronales achève de convaincre les groupes de cause *radicaux* de se regrouper au sein d'un collectif distinct du collectif *Alerte*. Il y a alors une sorte de coïncidence heureuse des événements puisque la constitution du collectif des « *Sans* » intervient au moment même où le groupe de cause *Médecins du Monde*, mis constamment en minorité au sein de la Commission de l'*Uniopss* pour cause de propositions « audacieuses », cherche de nouveaux partenaires avec lesquels il souhaite s'associer pour construire des stratégies de lutte commune dans le cadre du débat « institutionnel ».

Le collectif des « Sans » présente donc un intérêt stratégique pour l'organisation *Médecins du Monde*, car cette dernière est à la recherche de nouveaux alliés qui pourraient l'aider à soutenir et à faire aboutir ses propositions dans l'espace public. Ainsi, l'ambition des organisations *radicales* d'exister dans le champ politique coïncide avec le besoin que nourrit *Médecins du Monde* de trouver de nouveaux partenaires afin de mieux faire valoir ses propositions puisque celles-ci rencontrent de réelles difficultés à se faire admettre par les autres groupes de cause de la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* de l'*Uniopss* puis du collectif *Alerte*. En effet, les revendications de *Médecins du Monde* ne recueillent pas souvent le soutien des autres membres de la Commission de l'*Uniopss*. Elle se sent de plus en plus isolée. Car, selon elle, ses propositions sont jugées trop revendicatives :

¹ Archives *Médecins du Monde* : communiqué de presse, « *Combattre la précarisation et les exclusions* », Paris, 1er février 1996.

« On participait déjà de façon plus ou moins régulière à la coordination faite par l'Uniopss, d'accord, mais on l'avait probablement pas ressenti à l'époque comme étant vraiment porteuse de vrais changements parce que c'était toujours, très consensuel, que l'aspect santé était très réduit »¹.

Il semble donc que les responsables de *Médecins du Monde* ressentent, en tant que membre de la Commission de l'Uniopss, un réel et profond sentiment « d'inutilité » du fait de leur « isolement » en son sein. Ce sentiment coïncide avec la déception qu'éprouvent les organisations « militantes » de lutte contre le chômage et pour l'accès au logement suite au refus du gouvernement d'Alain Juppé de les inviter au sommet social². C'est la rencontre et la conjonction de ces deux « frustrations sociales » qui font que *Médecins du Monde* propose à ses nouveaux « alliés » de créer un deuxième collectif et semble les assurer de son soutien puisqu'il dispose de ressources financières, humaines et matérielles suffisantes pour animer et coordonner l'activité de cette nouvelle structure inter-groupes.

La création du collectif *CPE* peut, à notre avis, trouver une part de son explication et peut-être aussi de sa justification dans la volonté de *Médecins du Monde* de faire « bande à part ». Une telle décision a eu pour effet de recomposer le paysage des organisations de solidarité puisque l'émergence du collectif *CPE* a un effet positif indéniable : elle reconfigure le champ « exclusion » avec l'existence d'un deuxième collectif regroupant les organisations *radicales* et certains groupes de cause *réformistes*, tous membres du collectif *Alerte*.

¹ Entretien avec *Médecins du Monde*, le 31 mai 2000, Eric Cheynis, « Usages et enjeux associatifs de la construction du champ de l'exclusion », op. cit., p. 41.

² Ce sommet social convoqué par le gouvernement d'Alain Juppé s'est tenu à Matignon le 21 décembre 1995. Archives *Médecins du Monde* : Communiqué de presse, « Combattre la précarisation et les exclusions », Paris, 1er février 1996.

Les organisations *radicales* s'associent d'autant plus facilement avec *Médecins du Monde* que tous ces acteurs cultivent une certaine proximité « idéologique »¹. Ce rapprochement contraste avec le positionnement traditionnel des groupes *réformistes*, membres du collectif *Alerte*. Ces derniers éprouvent en effet une répulsion « naturelle » à travailler avec les organisations *radicales* malgré le fait qu'ils appartiennent tous au champ de lutte contre l'« exclusion ». Cette distanciation « idéologique » et dans leur manière d'agir se manifeste par une sorte de répulsion réciproque qui animerait les deux catégories de groupes de cause. En effet, les responsables des groupes *radicaux* n'envisagent pas, non plus, d'engager des actions collectives avec les groupes *réformistes* membres de la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*,

« Nous, on a décidé de créer ce collectif avec *Médecins du monde* parce qu'on ne se retrouvait pas dans le collectif « Alerte » ou à l'Uniopss avec d'autres associations... donc on avait besoin d'avoir une parole commune qui n'était pas la même que celle de l'Uniopss »²

Ces facteurs contribuent à renforcer la détermination des organisations de défense de la cause des chômeurs, des sans logis et des mal logés à se constituer en collectif afin d'exprimer leur propre discours dans l'espace public et de tenter de faire pression sur les décideurs politiques. En effet, le collectif *CPE* propose un discours assez nuancé par rapport à celui du collectif *Alerte*, même si les deux collectifs poursuivent un même but général : lutter contre la pauvreté et l'exclusion, et tenter de convaincre le gouvernement et les parlementaires de prendre les mesures législatives globales tant attendues par les plus démunis.

¹ Lors de l'entretien avec Bruno Grouès, celui-ci a justifié le rapprochement momentané de *Médecins du Monde* d'avec les groupes *radicaux* de défense de la cause des plus démunis par le fait que ce sont tous des groupes qui se caractérisent par l'action sur le terrain.

² Entretien n° 21 avec Jean-Jacques Eyraud, Président du groupe de cause *Droit Au Logement*.

Sur la trentaine de membres qui compose le collectif *Alerte* en 1995¹, aucun de ces groupes ne partage les mêmes modes opératoires que les groupes *radicaux* membres du collectif *CPE*. Les groupes de cause *réformistes* ne manifestent pas non plus leur engagement en faveur des plus démunis par des actes d'occupation de la « rue » ou des « réquisitions » de bâtiments publics et privés, comme c'est le cas des organisations *radicales*. Ainsi, tous les groupes de cause du collectif *Alerte* ont une caractéristique commune : ils n'agissent que dans le cadre du champ et du dialogue légal et institutionnel.

Les groupes de cause *réformistes* et *radicaux* recourent à des modes opératoires différents. Leur philosophie d'action n'est pas la même. Nombre de responsables de groupes *radicaux* avouent ne pas être capables de s'unir avec les groupes de cause caritatif pour réaliser des actions communes à cause des divergences de modes opératoires. Les dirigeants de l'*Uniopss* et du collectif *Alerte* mettent plutôt en avant l'écart « idéologique » même s'ils reconnaissent travailler avec certains groupes *radicaux* tel le *DAL*,

« Il s'agit avant tout d'une différence de sensibilité. Les 40 associations qui composaient Alerte ont réussi, au fil du temps à travailler sur des plateformes communes, à faire aussi progressivement évoluer leurs réseaux sur certains points. Les associations plus radicales entrent mal dans ce travail au long cours d'élaboration des textes, souvent assez technique. Mais si l'on considère un mouvement comme le DAL, pendant la période où j'étais à l'Uniopss, nous les avons régulièrement rencontrés pour arriver à des constats d'accords partiels. Les questions de logement ont plus été traitées en dialectique avec cette association, qu'en opposition. Alerte sait rencontrer des députés et effectuer un lobby efficace, mais ne savait pas

¹ Archives Uniopss : Association pour le droit à l'initiative économique, Armée du salut, Association nationale de prévention de l'alcoolisme, Association Setton, Aide à toute détresse-Quart monde, Coordination des organismes d'aide aux chômeurs par l'emploi, Emmaüs-France, Croix-Rouge française, Entraide protestante, fédération française des équipes Saint-Vincent, familles rurales, Fédération française des banques alimentaires, Fédération relais, Fédération nationale d'aide familiale à domicile, Fédération nationale des associations d'accueil et de réadaptation sociale, Fédération nationale des associations familiales des maisons d'accueil, Fonds social juif unifié, France terre d'asile, les Petits Frères des pauvres, Médecins du monde, Médecins sans frontières, Relais médical aux délaissés, Secours catholique, Secours populaire français, Société Saint-Vincent- de- Paul, Solidarités nouvelles face au chômage, Union féminine civique et sociale, Union nationale des associations gestionnaires de foyers de travailleurs migrants, Union nationale des institutions sociales d'action pour tziganes.

regrouper des manifestant devant l'Assemblée Nationale. A plusieurs reprises nous avons travaillé avec le DAL dans cette optique de mobilisation/négociations »¹.

Le responsable de l'Uniopss présente ainsi le collectif *Alerte* comme un regroupement qui est prêt à examiner les demandes d'adhésion des organisations *radicales*². Cette version des faits, qui consiste à démontrer que la non-présence de ces organisations à la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* et au collectif *Alerte* dépend de ces dernières, est rigoureusement remise en cause par Mme Nathalie Simmonot, responsable de *Médecins du Monde*. Celle-ci rejette cette assertion et explique que, pendant la phase préparatoire de la loi sur le *Renforcement de la cohésion sociale* ou la *Lutte contre les exclusions*, les groupes de cause dits « militants » n'étaient pas les bienvenues au sein de l'Uniopss. Les membres de l'Uniopss ne souhaitaient pas travailler avec les groupes de cause « agitateurs » ou *radicaux*, parce que ces derniers ont recourt à un mode opératoire qui est différent du leur. En d'autres termes, les groupes de cause *radicaux* portent leurs revendications en dehors du cadre institutionnel :

« Ils [les groupes de cause membres de l'Uniopss] ne disaient jamais on ne veut pas les voir. Ils disaient, elles ne font pas partie d'Alerte, euh.... Quand on se réunit, il faut un consensus. Or, le consensus n'est pas là euh...ou alors, elles prônent des positions que notre groupe n'a pas encore, euh on n'aura peut-être jamais. Ce n'était jamais, on ne veut pas les voir. Mais, je vous le dis tout était fait pour qu'on ne puisse pas les accepter : Agir ensemble contre le Chômage, le Comité Des Sans Logis, Droits Devant. Moi, je leur ai amené dans un premier temps des gens qui étaient plus faciles qu'AC, c'était le Mouvement national des chômeurs et précaires en me disant que c'est vrai qu'avec AC, ils sont trop radicaux, ils crient souvent. Bon donc, ça va être plus facile avec

¹ Entretien n° 29 avec Magdeleine Hilaire.

² Selon Bruno Grouès, « l'Uniopss est ouverte, mais après c'est une libre adhésion. Chacun est libre d'adhérer ou pas à l'Uniopss. Il n'y a aucune obligation. Chacun est absolument libre d'adhérer ou pas, donc il se trouve que, historiquement, on n'a pas développé de liens avec les associations de chômeurs, que le Droit Au Logement a un mode d'expression qui est particulière, qui lui appartient. Mais on est fermé à rien. Si le DAL souhaitait adhérer alors ..., il se serait soumis à notre Conseil d'administration comme pour toutes les adhésions à l'Uniopss, voilà la question serait examinée. Mais la question ne s'est pas posée jusqu'à présent ». Entretien n° 11.

le Mouvement national des chômeurs et précaires, mais même là c'était difficile »¹.

Comment peut-on expliquer une telle attitude de rejet, surtout pour l'Uniopss qui, en principe, est une organisation qui a vocation à rassembler toutes les organisations du champ de l'« exclusion » ? Le refus de l'Uniopss d'œuvrer avec les groupes de cause *radicaux* peut se fonder sur deux raisons : le refus de collaborer avec les groupes de cause « extrémistes »² car ils ne partagent pas les mêmes approches « idéologiques », et les différences de modes opératoires entre les organisations caritatives et ceux que l'on qualifie de *radicales*³. Il convient de préciser qu'historiquement et traditionnellement, l'Uniopss mène depuis sa création une politique « d'exclusion » à l'égard des groupes de cause dits *radicaux*. Car, elle comprend essentiellement des organisations de solidarité de nature caritative qui ont une tradition de relations non conflictuelles avec les gouvernements. Ces dernières adoptent une posture de collaborateurs des décideurs politiques et refusent de se positionner en contre-pouvoirs. Or, les organisations dites *radicales* se signalent souvent par des comportements « publics » qui se situent à la limite de la légalité, même s'ils acceptent au final de dialoguer avec les représentants des pouvoirs publics. Ainsi, la philosophie d'action des organisations *radicales* se différencie de celles des groupes de cause *réformistes*, membres du collectif *Alerte*. Car, selon Bruno Grouès,

« ... il y a aussi dans pas mal de grandes associations une histoire beaucoup moins..., pas très jolie..., qui est quelque chose de non respectable, de peu honorable hein, etc. Dans ce cas, on préfère travailler entre notables plutôt que de travailler avec les gens qui n'ont pas de toit, pas de boulot, etc. parce que c'est tellement plus agréable, c'est tellement plus commode, c'est tellement plus tranquille. Ça aussi, c'est l'une des tares du

¹ Entretien n° 4 avec Nathalie Simonnot, responsable Médecins du Monde.

² Selon Bruno Grouès, conseiller technique à l'Uniopss, la première s'expliquerait par le fait « qu'en France en général, on a très peu l'habitude de travailler avec les personnes concernées par un problème et ça a une influence sur l'ensemble des acteurs et les associations...on essaie d'influer là dessus mais c'est encore très marginal hein !!! ». Entretien n° 11.

³ Alors que les groupes de cause *caritatifs* prônent toujours la négociation avec l'Etat, les *réformistes* recourent parfois, sinon généralement à la violence et à l'illégalisme comme mode opératoire.

*système français et là je pense que c'était la conjonction des deux »*¹.

En fait, le collectif Alerte est constitué de « groupes notables », dans la mesure où les organisations qui le composent jouissent d'une respectabilité incontestable vis-à-vis des pouvoirs publics. A l'inverse, le deuxième collectif CPE est plutôt composé de groupes de cause plus récents, plus revendicatifs aux « *domaines plus spécialisés, aux discours plus politiques et aux méthodes plus radicales* »². Ils ne bénéficient pas toujours d'une notoriété publique et ne sont pas non plus reconnus par les pouvoirs publics. Mais au-delà des différences idéologiques qui caractérisent les groupes de cause qui composent les collectifs *Alerte*, *CPE* puis *GTI*, nous relevons que ces acteurs sociaux se positionnent comme porte-parole des plus démunis.

B/ Les groupes de cause, porte-parole des « exclus », ou l'accès au statut de médiateur social

La dénomination de groupes de défense de la cause des plus démunis peut-elle servir à identifier le champ d'action et préciser les secteurs de compétence de chaque groupe de cause ? Les collectifs *Alerte*, *CPE* et *GTI* sont composés de groupes de cause dont l'identité « nominale » exprime et traduit le sens de leur engagement social et politique³. Ces collectifs délimitent, de par leur dénomination même, l'étendue du champ d'action « exclusion », puisque la dénomination de ces collectifs indique clairement l'objet de leur engagement : la lutte contre la pauvreté, les exclusions et les processus de précarisation. Ces termes « *Alerte* », « *Précarisation* », « *Pauvreté* » et « *Exclusions* » sont forts évocateurs. Ils portent en eux-même le sens de

¹ Entretien n° 11 avec Bruno Grouès, conseiller technique à l'Uniopss.

² Jérôme Fénoglio, « Les associations de solidarité critiquent « l'insuffisance » de l'avant-projet de loi sur l'exclusion », *Le Monde*, 3 octobre 1996, p. 9.

³ Pour trouver une appellation commune en remplacement de la dénomination *Commission de Lutte contre la pauvreté et l'exclusion*, les organisations sociales les plus importantes de l'Uniopss réunissent leurs spécialistes en communication : Lucien Duquesne pour *ATD Quart-Monde*, Bernard Loye pour la *Fnars* et Daniel Druesne. Ces derniers, après concertation, décident que le collectif s'appellera « *Alerte* ». Source : Eric Cheynis, « *Usages et enjeux associatifs de la construction du champ de l'exclusion* » *op. cit.*, p.92.

l'action de ces groupes de cause. Car, selon le dictionnaire Larousse, *alerter* signifie « *avertir en cas de situation grave, menaçante pour que des mesures soient prises rapidement ou qu'ils se tiennent prêts, les informer pour qu'une action soit entreprise [C'est aussi] attirer l'attention par son caractère insolite et inquiétant* »¹. Quant au terme « précarisation », il contient « l'action de *précariser* [c'est-à-dire de] *rendre précaire, peu stable* »². Enfin le terme pauvreté indique « *l'état de quelqu'un qui est pauvre, l'indigence, le dénuement* »³.

A travers les dénominations des deux collectifs, les groupes de cause qui les composent se positionnent comme des acteurs qui militent publiquement pour la lutte contre toutes les formes d'exclusions. Les dénominations *Alerte* et *CPE* sont une expression même du combat que mènent les organisations sociales qui en sont membres. Ces termes sont significatifs parce qu'ils sont porteurs de symboles. Ils traduisent la volonté des groupes de cause des collectifs *Alerte* et *CPE* de réaliser un objectif précis : s'attaquer, sans détour, à l'exclusion. Ces dénominations participent à l'opération de marketing médiatique que les groupes de cause des collectifs *Alerte* et *CPE* recherchent. En effet,

*« on a choisi un logo de communication qu'on a appelé « Alerte » pour alerter l'opinion sur la situation de la pauvreté en France, mais ce n'est jamais qu'un logo de communication derrière lequel se cache une trentaine d'associations nationales de lutte contre la pauvreté et l'exclusion qui sont réunies par l'Uniopss dans une Commission de travail »*⁴,

Quant au *CPE*,

« Ce titre, on l'a décidé ensemble collectivement. Pourquoi la précarisation et les exclusions ? Parce qu'on s'est dit que la précarisation, c'est un processus c'est-à-dire qu'il n'y a pas des gens qui naissent précaires mais qu'il y avait des processus dans la vie qui précarisaient les gens vis-à-vis de l'emploi, du logement, etc. Et que donc on défendait non seulement des gens qui étaient déjà dans un état d'exclusion vis-à-vis du travail, du logement, des ressources, mais aussi des gens qui avaient

¹ *Grand Dictionnaire encyclopédique Larousse*, Tome I, édition Larousse, 1992, p. 271.

² *Grand Dictionnaire encyclopédique Larousse*, Tome VIII, édition Larousse, 1992, p.8421.

³ Ibid, p. 7899.

⁴ Entretien n° 11 avec Bruno Grouès, conseiller technique Uniopss.

commencé à mettre pied dans cet espèce d'engrenage où on arrive à payer moins bien son loyer, où on commence à vivre dans l'angoisse. Cet état de précarisation qui s'installe dans une famille ou chez un individu et qui fait qu'on perd les pédales les uns après les autres. Enfin, c'est pour ça qu'on l'a appelé comme ça. C'était une décision collective. On avait discuté longuement »¹

Les dénominations choisies jouent un double rôle : elles témoignent de la détermination des groupes de cause à donner un sens et une orientation générale à leur engagement. Ces dénominations autorisent également ces groupes de cause à se positionner dans l'espace public comme porte-parole des plus démunis. Elles sont le signe de l'unité des groupes de défense de la cause des plus démunis en même temps qu'elles suscitent l'éveil et la mobilisation de l'opinion publique sur un combat que ces groupes de cause mènent souvent depuis plusieurs années déjà. En optant pour ces termes, les groupes de défense de la cause des plus démunis cherchent à attirer la sympathie de l'opinion publique sur la cause qu'ils défendent et, par voie de conséquence, à inciter les médias à s'intéresser au collectif qu'ils forment,

« Oui, ça bien sûr. Bien entendu [...] Quand on dit les exclusions, les exclus quelque part ça fait un peu gentils messieurs et gentilles dames qui veulent s'occuper de ces pauvres. Quand on parle de précarisation, c'est une critique de la société et c'est en disant qu'on peut faire quelque chose. Il faut faire quelque chose, il ne faut pas laisser s'installer des phénomènes et des spirales qui vont mettre les gens dans des situations difficiles à vivre et trop difficiles. Donc, c'est aussi une histoire d'intervenir avant la catastrophe avérée essayer de dire avant oui on s'en occupe et on va se battre [.....] On a en marre de se battre quand les gens sont dans la rue. On aimerait bien que les choses se fassent avant que les gens soient dans la rue, voilà »².

L'appartenance à ces collectifs présente des avantages certains : elle permet à ses membres de revendiquer une « existence » et une reconnaissance publique et médiatique de défenseurs des précaires, des pauvres et des « exclus », et surtout d'être reconnus comme porte-parole des « exclus ». L'appartenance à ces regroupements revêt donc une importance capitale pour ces groupes de cause. Outre l'accès à la qualité de porte-parole des plus démunis, l'adhésion à ces

¹ Entretien n° 4 avec Nathalie Simonnot, coordinatrice du collectif *Contre la précarisation et l'exclusion*.

² Entretien n° 4 avec Nathalie Simonnot, coordinatrice du collectif *Contre la précarisation et l'exclusion*.

collectifs permet à certains groupes de cause qui, jusque-là, étaient dépourvus de « visibilité » sociale et politique d'apparaître et d'être reconnus sur ces scènes d'action et de représentation. Selon Nathalie Simonnot, certains groupes de défense de la cause des plus démunis n'auraient probablement jamais eu la reconnaissance de l'Etat s'ils n'avaient pas appartenu au collectif *CPE*. Tel est le cas de *l'Association des Usagers de Drogues* :

« Et c'était tout à fait fascinant. J'ai trouvé que l'un des points très forts de ce collectif, ça a été d'ouvrir les portes des ministères, du Sénat, de l'Assemblée Nationale à des gens qui jamais jamais n'auraient été reçus sans le collectif. Quand on voit qu'il y a des gens de l'Association des Usagers des Drogues (ASUD) euh !! Qui sont allés au Sénat, qui sont allés à l'Assemblée nationale, qui sont allés dans les ministères, jamais personne ne les avait reçus, personne ne voulait les recevoir. Le Comité des Sans Logis (CSDL), je parlerai du Droit Au Logement (DAL). Tout le monde les a déjà vu. Mais le comité des sans logis, c'est vraiment les gens qui dorment dehors euh !!! Ce n'est pas des gens qui ont des appartements et qui se battent avec les familles. Ce sont les gens qui sont dehors et ils étaient là et on répétait avant, voilà il ne faut pas être trop long, il faut dire ça...et c'était super. »¹

Ainsi, ces groupes de cause sont désormais reconnus comme aptes à prendre la parole au nom des « exclus ». Ils agissent au nom des plus démunis et revendiquent leur appartenance au champ « exclusion ».

« Nous, associations de solidarité venant de tous les horizons de la lutte contre les exclusions, tenons à réaffirmer les droits fondamentaux (...). Nous réaffirmons pour eux [les jeunes, chômeurs, sans-abri, etc.] et pour nous les mêmes droits. Et tout d'abord, le droit à un logement décent, salubre ainsi que le droit de vivre en famille (...), faire une place à chacun dans la vie économique et dans la vie de la cité en mettant fin à une précarisation croissante et en accordant une attention particulière aux jeunes. Nous réaffirmons un droit d'ingérence des intéressés et le principe de leurs représentation en tant qu'acteurs et partenaires, des politiques publiques mises en place au cœur des dispositifs qui

¹ Entretien n° 4 avec Nathalie Simonnot, coordinatrice du collectif *Contre la précarisation et l'exclusion*.

décident et gèrent les mécanismes solidaires, anciens, nouveaux et à venir, les concernant »¹

La qualité de membre de ces collectifs confère donc le statut de défenseur de la cause des plus démunis. Les acteurs de ces regroupements peuvent exprimer leurs points de vue et se faire entendre des pouvoirs publics, ce qui n'était pas évident s'ils avaient agi en dehors de cet espace de dialogue. L'adhésion à ces collectifs a permis à bon nombre de groupes de cause d'accéder, même à titre symbolique, au statut de médiateurs social des « exclus ».

La qualité de porte-parole de ces groupes de cause peut aussi se « mesurer » en fonction de la possession d'un organe d'information qui soit au service de la cause des « exclus ». En principe, tous les groupes de cause éditent des revues et publient régulièrement des mensuels destinés à informer leurs adhérents et les publics « d'exclus » auxquels ils s'adressent traditionnellement. Ces organisations affirment aussi leur qualité de défenseurs de la cause « des plus démunis » grâce aux nombreuses publications qu'elles réalisent pour informer l'opinion publique et les pouvoirs publics sur la situation des personnes qui vivent en « marge » de la société : documents, dossiers, guides juridiques, rapports, enquêtes et études. Ces différents types de publications peuvent contenir des textes d'analyses, de réflexion, des textes juridiques, des propositions, des annonces de manifestations en faveurs des « exclus », des initiatives visant à interpeller les pouvoirs publics sur tel ou tel public « d'exclu » et à éveiller l'opinion et les pouvoirs publics à une meilleure compréhension des situations d'exclusion.

Nous avons retrouvé aux sièges de plusieurs groupes de cause de nombreuses publications, feuilles d'information mensuelles ou revues comme : « *Union Sociale* » de l'Uniopss, « *Changer d'ère* » de l'Apeis, « *Accrochez-vous à vos droits* » de

¹ Archives Médecins du Monde. Communiqué de presse, « *Des associations luttant contre la précarisation et les exclusions font des propositions au gouvernement concernant le projet de loi-cadre contre l'exclusion* », Paris, 8 mars 1996.

RE ME DE, « *Humanitaire* » de *Médecins du Monde*, « *Messages* »¹ du *Secours catholique*, « *Convergence* »² du *Secours populaire français* et « *InfoDAL* » du groupe de cause *Droit Au Logement* et la revue trimestrielle « *Quart-Monde* » du groupe de cause du même nom. Ces différentes revues et publications sont des « espaces » qui légitiment la cause « des plus démunis » et renforcent le statut social et politique des groupes en tant que porte-parole des plus démunis.

Ces différents organes médiatiques qui relatent les difficultés de vie des plus démunis soulèvent également des débats sur les mécanismes à mettre en oeuvre pour lutter contre ce mal social. Car ces revues apparaissent comme des « vitrines », des outils de propagande de la défense de la cause des plus démunis. Ils témoignent de l'engagement et de la philosophie des acteurs sociaux qui luttent pour la cause des plus démunis, dans la mesure où ces revues alertent l'opinion et les pouvoirs publics de la situation sociale des plus démunis à travers les propos des exclus eux-mêmes³. En recueillant les « doléances » des « exclus » avant de les imposer dans « l'arène » politique, les groupes qui luttent contre l'exclusion tentent de s'affirmer comme médiateurs de la cause « des plus démunis » et de contribuer de ce fait à l'analyse de l'action publique en faveur des plus démunis.

En effet, les organisations sociales, membres des collectifs *Alerte* et *CPE*, ont construit leur statut de porte-parole des plus démunis grâce à leur implication à l'action sociale en faveur des « exclus ». Elles revendiquent toutes un personnel conséquent (formé de bénévoles et de permanents) qui travaille au quotidien au côté des « exclus »⁴. Pour notre analyse nous avons sélectionné quatre principaux groupes de cause. Il s'agit de l'*Uniopss*, de *Médecins du Monde*, du *Secours catholique* et

¹ Un mensuel édité à 1.200.000 d'exemplaires.

² Un mensuel édité à 746.000 exemplaires.

³ *Libération*, 11 décembre 1998 p. 13 et *Le Monde*, 19 janvier 1998, p. 9.

⁴ Ainsi que nous l'avons déjà dit, la légitimité que les groupes de cause revendiquent peut aussi se justifier par la mobilisation « interne » de ces organisations, c'est-à-dire le personnel que ces groupes de cause présentent sur le terrain pour apporter leur solidarité aux plus démunis.

d'*ATD Quart-Monde*. Le choix de ces quatre groupes de cause se justifie par l'importance de l'action qu'ils ont pu jouer dans le champ « exclusion ».

En effet, l'*Uniopss* et *Médecins du Monde* ont constitué des espaces de concertation et d'élaboration des actions communes des collectifs *Alerte* et *CPE* lors du processus d'élaboration des projets de loi. Quant au Secours catholique, il se positionne comme l'un des groupes leaders de la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* et du collectif *Alerte*. *ATD Quart-Monde* est, de son côté, le groupe de cause qui est à l'origine de l'idée de faire adopter une loi d'orientation contre les exclusions. Ce dernier se singularise également par sa capacité à « définir » et à faire accepter aux autres groupes de cause la pauvreté et de l'exclusion comme des atteintes aux droits de l'Homme.

Tous ces groupes de cause revendiquent d'importants effectifs et une présence dans de nombreux pays, en France, en Europe et sur d'autres continents. Ainsi, par exemple, l'*Uniopss*¹ compte 20.000 établissements et services privés à but non lucratif médico-social et sanitaire, à travers 22 *Uriopss* et 110 fédérations et unions nationales. *Médecins du Monde*² compte 26 « Centres Mission France » répartis sur l'ensemble du territoire national où il accueille plus de 300.000 consultations les sept premières années de sa création. Plus de 1.000 bénévoles travaillent au siège de cette organisation. Quant au *Secours catholique*³, il compte 106 délégations diocésaines, 4 200 équipes locales, et 67.000 bénévoles dans le monde. Enfin, le groupe de défense de la cause des plus démunis *ATD Quart Monde*⁴ revendique 370 volontaires-permanents, plus de 5.000 alliés et militants et 100. 000 amis ou correspondants sur les cinq continents.

¹ Source : <http://www.uniopss.asso.fr/>

² Archives *Uniopss*. Document « *Les associations du label Grande cause nationale 1994* ».

³ Source : <http://www.secoures-catholique.asso.fr>

⁴ Source : http://fr.wikipedia.org/wiki/ATD_Quart_Monde.

Nous avons également recherché les chiffres qui indiquent le nombre de volontaires que les groupes *radicaux* mobilisent sur le terrain pour aider les « exclus ». Il est difficile d'authentifier les nombre de volontaires de groupes *radicaux*. Toutefois, selon Sophie Maurer et Emmanuel Pierru, les organisations *radicales* présentent des effectifs relativement importants : le *MNCP*, l'*Apeis* et le *Comité des chômeurs* de la *CGT* revendiquent respectivement environ entre 15.000 et 20.000 pour l'un, et entre 25.000 à 15.000 membres et sympathisants¹ pour les deux autres.

Mais quelle que soit leur taille ou leur philosophie, voire même leur mode opératoire, tous les groupes de cause poursuivent un même objectif : la défense de la cause des plus « exclus ».

C/ « L'exclusion », un champ fragmenté mais uni par un même objet : la défense de la cause des « exclus »

L'identification des groupes de cause, membres des collectifs *Alerte* et *CPE*, permet-t-elle d'établir une typologie des organisations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ? Autrement dit, tous les groupes de cause présentent-ils les mêmes caractéristiques ? Le collectif *Alerte* est composé de trente et un groupes de défense de la cause des plus démunis². Les activités des membres du collectif *Alerte* sont variées : l'accueil, les soins, le soutien de personnes se trouvant confrontées temporairement ou durablement à des difficultés de vie. Ce collectif est composé de groupes de cause dont l'activité a trait au social, à la santé et à l'action humanitaire.

¹ Sophie Maurer, Emmanuel Pierru, « Le mouvement des chômeurs de l'hiver 1997-1998 retour sur un « miracle social », *Revue française de science politique*, vol. 51 n°3 juin 2001, p. 371.

² Michel Castaing, « Des associations souhaitent que l'Etat s'engage plus nettement dans la lutte contre la pauvreté », *Le Monde*, 1^{er} juillet 1995, p. 10.

Sur la trentaine d'organisations de lutte contre les exclusions labellisée *Grande cause nationale* en 1994 par le Premier ministre Edouard Balladur, dix ont été créées avant ou en 1945¹, vingt cinq après cette date². Dix sont des Fédérations³ et vingt et une sont des organisations simples⁴. Elles peuvent être classifiées selon différents critères : anciennes ou nouvelles, généralistes ou spécialisées, connues ou peu connues, gérant un ou plusieurs établissements ou pas du tout, organisations simples ou fédérations, locale ou nationale, humanitaires, sociales ou caritatives. Elles sont toutes dans l'action et agissent pour les plus démunis.

La classification rigoureuse de ces organisations de lutte contre les exclusions sociales n'est, *a priori*, pas possible à établir, car une même organisation peut revêtir plusieurs caractéristiques à la fois. Elle peut être ancienne, gérer plusieurs établissements, être fédérale. Ainsi, un groupe peut répondre simultanément à plusieurs critères d'identification. La classification que nous établissons n'est donc pas « inamovible ». Elle est susceptible de modifications puisqu'une organisation de lutte contre les exclusions sociales peut répondre à plusieurs critères à la fois. Elle peut être de nature sociale, caritative et humanitaire, ce qui est justement le cas du Secours populaire français.

Une première classification qui nous apparaît appropriée repose sur les principales fonctions revendiquées par ces groupes de cause : caritative⁵, sociale⁶ et

¹ Armée du salut (1881) ; ANPA (1872) ; Croix-rouge (1864) ; Fédération française des équipes Saint-Vincent (1617) ; familles rurales (1943) ; Société Saint-Vincent de Paul (1833) ; FNAFAD (1945) ; Secours populaire (1945) ; UFCS (1925) ; ADMR (1945).

² Uniopss (1947) ; Adie (1989) ; Setton (1992) ; ATD Quart-monde (1957) ; Coorace (1985) ; Association Emmaüs (1985) ; Entraide protestante (1985), etc.

³ Uniopss, Fédération française des équipes Saint-vincent ; Fédération française des banques alimentaires ; Fédération nationale aide familiale a domicile ; Fnars ; FNAFMA ; UFCS ; ADMR ; Entraide protestante et la FNAFAD.

⁴ ATD Quart-Monde ; Secours populaire ; Secours catholique ; Fonds social juif unifié ; France terre d'asile, etc.

⁵ Armée du Salut ; ATD Quart-Monde ; Emmaüs France ; Entraide Protestante ; Emmaüs France ; Entraide Protestante ; Fédération française des Equipes Saint-Vincent ; les Petits frères des pauvres ; Secours Catholique ; société Saint Vincent de Paul ; Fonds Social Juif unifié ; le Secours populaire français Familles rurales ; Fédération nationale des associations d'accueil et de Réadaptation Sociale (FNARS) et la Fédération Nationale des Associations Familiales des Maisons d'Accueil (FNAFMA).

⁶ Association Nationale de Prévention de l'alcoolisme (ANPA) ; Association Setton ; Croix – rouge française ; Fédération française des banques alimentaires ; France terre d'asile ; Médecins du Monde ; Relais Médical aux Délaissés.

humanitaire¹. Ainsi, des groupes de cause qui composent le collectif « *Alerte* » sont avant tout généralistes et caritatifs. Ces organisations visent pour la plupart des publics aussi divers que variés. En fait, ils s'adressent à plusieurs publics « d'exclus » à la fois. Tel est également le cas du *Secours populaire* et du *Secours catholique* dont les actions concernent aussi bien l'éducation, la formation, le logement, la santé etc. Ils ne visent pas ainsi une catégorie de pauvres bien identifiés ou un domaine particulier de l'exclusion.

Quant aux organisations sociales qui sont membres du collectif *CPE*, elles sont de nature assez différente. En dehors de quelques groupes de cause réformistes issus du collectif « *Alerte* » tels *Médecins du Monde*, la *Fédération Nationale des Associations de Réinsertion Sociale*, *ATD Quart Monde*, la *Fédération des Comités et Organismes d'Aide aux chômeurs par l'Emploi*, la *Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés* et *Emmaüs France*, tous les autres sont qualifiés d'organisations radicales. La plupart des groupes de cause qui composent ce deuxième collectif présente la particularité d'être spécialisés dans un domaine précis. Ainsi, nous recensons des organisations qui se spécialisent dans des domaines tels que la santé², le logement³ et l'emploi⁴. Nous comptons parmi les principaux domaines d'actions des organisations de lutte contre les exclusions sociales du collectif *CPE* la santé, le logement, l'emploi, les prisonniers, les immigrés, etc. Il apparaît donc, sur la base de ce constat que l'exclusion est une réalité qui prend forme aux travers de situations et de trajectoires de vie très diverses.

¹ *Union nationale Interfédérale des Organismes Privés sanitaires et Sociaux (UNIOPSS) ; Association pour le Droit à l'Initiative Economique (ADIE) ; Coordination des Organismes d'Aide aux Chômeurs par l'Emploi (COORACE) ; Fédération relais ; Fédération Nationale Aide familiale à domicile (FNAFAD) ; Solidarités nouvelles face au Chômage ; Union Féminine civique et Sociale (UFCS) et enfin l'Union Nationale des Associations d'Aide à domicile en Milieu Rural (UFCS).*

² *Médecins du Monde.*

³ *Droit Au Logement, Bellevilleuse, le Comité des sans logis et enfin l'organisation Droits devant, Fondation Abbé Pierre, Emmaüs, etc.*

⁴ *Agir ensemble contre le Chômage ! le Mouvement National des Chômeurs et Précaires, AITEC, l'Association pour l'Emploi, l'Information et la Solidarité des Chômeurs et des Travailleurs et la Fédération des Comités et Organismes d'Aide aux Chômeurs par l'Emploi, etc.*

A chaque groupe de défense de la cause des plus démunis correspond, en principe, un public « d'exclu »: les usagers de drogue¹, les chômeurs, les mal logés, les sans logis, les personnes atteintes de la maladie du sida², les jeunes de banlieues, les organisations de professionnels du travail social et médical, les organisations de défense des détenus³, les sans papiers et les immigrés⁴, les organisations communautaires⁵ ainsi que certaines organisations de solidarité à caractère généraliste⁶. Ainsi, contrairement aux organisations du collectif *Alerte* qui ont été fondées pour la plupart dans les années 1945 et qui revendiquent une vocation « universaliste », celles du collectif *CPE* sont toutes de jeunes organisations d'aide et de solidarité. Elles sont pour la plupart nées entre 1980 et 1992. Les plus emblématiques parmi ce collectif sont : *Droit au Logement* (1990), le groupe de cause *Agir Ensemble contre le Chômage* (1983), le *Mouvement National contre le Chômage et la Précarité* (1993), *l'Association pour l'Emploi l'Information et la Solidarité des Chômeurs et Travailleurs Précaires* (1995) et enfin le *Comité des Sans logis et Droit devant* (1994).

Tous ces groupes de cause dits radicaux ont une existence plus récente puisque leur date de création remonte pour l'essentiel aux années 1990. Mais malgré leur jeunesse, ils ont déjà marqué l'opinion publique par leur engagement pour l'accès à certains droits fondamentaux, tel le droit au logement. La « jeunesse » de ces groupes de cause ne les a pas empêché de bénéficier de l'appui des médias, de s'affirmer comme médiateurs sociaux au même titre que les groupes de cause caritatifs classiques, et d'accéder à la position de membres à part entière de la communauté des groupes de défense de la cause des plus défavorisés. Les différentes actions publiques, parfois fortement médiatisées, ont permis à ces jeunes groupes de cause de revendiquer une légitimité en tant que groupes de cause qui

¹ L'Association des Usagers de Drogues.

² AIDES, ARCAT Sida, l'APIS, le comité médico social, Sol en Si, F.F.S.M et MSL.

³ L'Organisation internationale des Prisonniers France.

⁴ Le groupe d'Information et de soutien des Immigrés et le Mouvement contre le Racisme et pour l'Amitié entre les Peuples et le FASTI.

⁵ L'Association Tzigane solidarité.

⁶ Le Comité national de liaison des associations de prévention spécialisée, Solidarité paysanne, Emmaüs France, la Fnars et ATD Quart-monde et la Coorace.

s'impliquent de manière significative dans la lutte contre l'exclusion et la pauvreté. Cette légitimité semble s'être renforcée avec le soutien que l'opinion publique semble apporter à leur actions.

II/ Les collectifs *Alerte* et *CPE* comme médiateurs exclusifs de la demande des « exclus » ?

On peut se poser la question de savoir en quoi les leaders de collectifs *Alerte* et *CPE* mériteraient d'être considérés comme des porte-parole de la cause « des plus démunis ».

Lorsque les groupes de défense se constituent en collectifs *Alerte* et *CPE*, ces deux groupements d'acteurs sociaux s'approprient la représentation des plus démunis. Pour réussir dans cet objectif, la soixantaine de groupes de cause créent d'abord des « lieux » de discussion et de maturation de la problématique de la lutte contre les exclusions. Ils s'y retrouvent pour recenser les demandes des plus démunis, les analyser et en faire un outil revendicatif au nom des plus défavorisés puisque ces derniers ne peuvent pas formuler eux-mêmes leurs demandes sociales. C'est en cela que les collectifs *Alerte* et *CPE* se positionnent comme des cadres de réflexion et de production des normes (A). En fait, ces collectifs constituent d'abord des « lieux » d'interaction, de construction des stratégies et d'actions communes (B). L'existence de ces deux collectifs de groupes de cause révèle l'absence des syndicats de travailleurs dans le champ de « l'exclusion » (C).

A/ Les collectifs *Alerte* et *CPE*, cadres de réflexion et de production des normes

Les collectifs *Alerte*, *CPE* puis *GTI* apparaissent comme les principaux acteurs de la société civile à s'être régulièrement impliqués dans la production normative d'éléments pouvant être ensuite repris dans la loi contre les exclusions. Ils

élaborent des propositions dans l'optique de voir les politiques les intégrer dans le corpus même de la loi. L'idée de faire adopter une loi est d'autant plus « viable » et « réalisable » que les collectifs *Alerte* et *CPE* réfléchissent sur les stratégies de lutte contre la pauvreté et les exclusions depuis plusieurs années. Le capital « réflexion » que ces collectifs revendiquent justifie la capacité de ceux-ci à faire des propositions qui peuvent servir de base de travail aux législateurs et aux administrations ministérielles. En effet, les deux collectifs *Alerte* et *CPE* élaborent, tout au long du processus de construction de la loi, deux « corps » de propositions pour lutter contre l'exclusion : le « *Pacte contre la pauvreté et l'exclusion* »¹ ainsi que le document intitulé « *Alerte contre les exclusions : Les associations de solidarité pour une parole commune et approfondie* »² émanant du collectif *Alerte*, et le Pacte « *Propositions contre la précarisation et les exclusions* »³ issu des réflexions du *CPE*.

Ces différents « corps » de propositions sont des textes qui affirment et confortent, de notre point de vue, la posture de médiateurs des groupes de cause. L'accès à ce statut leur confère l'aptitude à être considérés comme porte-parole de la cause des plus démunis auprès des autorités gouvernementales et Parlementaires. Ce travail « intellectuel » qui traduit la connaissance que les groupes de cause ont du phénomène de l'exclusion fait de ces derniers des forces de propositions, car ils disposent sur la question d'un discours normatif. En fait, la posture de médiateurs de ces groupes de cause est d'autant plus crédible que les propositions de ces groupes sont, selon eux, le résultat de la longue expérience de « vie commune » que ces derniers entretiennent avec les « exclus ». Aussi, la philosophie des propositions des deux collectifs est orientée vers un but précis : « *organiser, garantir et rétablir les conditions d'accès à ces droits [les droits fondamentaux] dans tous les domaines de la vie individuelle et collective* »⁴. En publiant régulièrement leurs propositions, la soixantaine

¹ Ce Pacte a été présenté à la presse par le collectif *Alerte* le 13 mars 1995.

² Archives *Médecins du Monde*, document de presse que les groupes de cause membres du collectif *Alerte* mettent à la disposition des médias en octobre 1996.

³ Archives *Médecins du Monde*, document de presse que les groupes de cause membres du collectif *CPE* ont mis à la disposition des médias en mai 1996.

⁴ Archives *Médecins du Monde*, propositions du collectif *Contre la précarisation et les exclusions* de mai 1996.

de groupes de défense de la cause des plus démunis construisent leur position d'interlocuteur légitime des gouvernements.

La lecture du document « *Propositions contre la précarisation et la pauvreté* » conduit à la conclusion selon laquelle le collectif *CPE* structure la lutte contre l'exclusion autour de neuf chapitres phares : Emploi¹–Formation²–Ressources³ ; Logement⁴ ; Santé⁵ ; Acteurs–Partenaires–Citoyens⁶ ; l'Accès au droit et à la justice pour tous et affirmation des droits des étrangers⁷. Quant au collectif *Alerte*, sa contribution s'articule également autour de neuf thèmes qu'il a mis en exergue durant la campagne *Alerte*, à savoir : l'emploi, l'habitat, le Logement, la culture, la formation, la santé, l'enfance, la famille, les jeunes et l'urgence sociale⁸.

Ces domaines et axes de travail, d'analyse et de réflexion autour de la problématique de l'exclusion doivent permettre de mieux apprécier ce phénomène social afin d'en avoir la meilleure connaissance possible. C'est une démarche qui leur apparaît nécessaire pour mieux combattre le phénomène d'exclusion.

¹ Sur l'emploi, les groupes de cause prévoient la réduction du temps de travail... avec des normes hebdomadaires de 35 heures puis de 32 heures, la création d'emplois nouveaux sur la base de critères d'utilité sociale en les confiant en priorité aux bénéficiaires de Revenus Minimum d'Insertion et aux chômeurs.

² Les organisations de lutte contre les exclusions sociales sollicitent la création d'un droit à la formation pour tous les bénéficiaires de minima sociaux et la formation des bénévoles des associations de lutte contre les exclusions, contre l'illettrisme, etc.

³ L'octroi du RMI aux jeunes dépourvus de sources de revenus et ayant moins de 25 ans avec la contrepartie d'une formation ou d'un emploi d'utilité sociale.

⁴ Le logement est un facteur essentiel du maintien des citoyens dans les liens de la société. Les mouvements de solidarité se prononcent pour l'interdiction de toute expulsion pour cause de pauvreté sans offre de relogement décent par l'indexation des aides au logement sur le coût de la vie par l'octroi et la garantie du droit à la fourniture d'électricité, du chauffage et de l'eau.

⁵ Les organisations de lutte contre les exclusions sociales demandent aux autorités publiques l'instauration d'une assurance-maladie universelle pour toute personne résidant en France et un accès immédiat aux soins sans vérification administrative préalable avec enfin le développement de la prévention en matière d'alcoolisme et de toxicomanie.

⁶ Les organisations de solidarité proposent, dans le cadre du dispositif institutionnel, la mise en place d'un comité interministériel permanent de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, une mission nationale permanente d'observation et d'évaluation, avec des antennes locales, et une cellule unique de coordination auprès des préfets.

⁷ Ils militent pour une appréciation globale de la lutte contre l'immigration en prenant en compte des facteurs aussi bien à l'échelle nationale qu'au plan international.

⁸ Archives *Uniofss*, « *Pour la participation de tous. Lutter contre la pauvreté et l'exclusion : une priorité nationale* », mars 1996.

L'avantage de cette stratégie est de permettre aux deux collectifs de discipliner leurs forces et de maximiser leurs capacités à convaincre les décideurs politiques du bien-fondé de leurs propositions et autres suggestions¹.

En rendant public le résultat de leurs réflexions, les groupes de cause cherchent en effet à obtenir la considération du gouvernement et du Parlement. Cette opération d'affirmation des collectifs dans l'espace public exprime également une certaine forme de « séduction » que les groupes de cause tentent d'exercer sur les décideurs politiques. Cette action a pour effet de conforter le positionnement des groupes de cause dans l'espace public et les fait apparaître comme des partenaires valables, voire même « incontournables » des pouvoirs publics.

Les groupes de cause sont des acteurs essentiels dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques de lutte contre les exclusions. En effet, ils revendiquent un discours, une connaissance et l'expérience nécessaires qui devraient les élever au rang d'interlocuteurs légitimes des pouvoirs publics. Cette posture se justifie par la prise de parole des groupes de cause aux débats publics, aux discussions sur les projets de loi de *Renforcement de la cohésion sociale* et de *Lutte contre les exclusions*, et par l'engagement de ces derniers au processus de construction de la loi. Cette « présence » dans le processus de construction de la loi permet aux groupes de cause *radicaux*, caractérisés par de faibles ressources, d'être pris au « sérieux » aussi bien dans les cabinets ministériels que dans les groupes et les Commissions Parlementaires. Par leurs contributions à la réflexion au sein de structures collectives coordonnées par les groupes de cause *réformistes*, les groupes de cause

¹ La contribution normative des organisations du collectif *Alerte* se décline en termes de respect de droits fondamentaux et de solidarité. Elles demandent aux pouvoirs publics de faire de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion une réelle priorité nationale et de garantir les droits fondamentaux de tous sans exception. Pour le collectif *Alerte*, tous les acteurs de la société, les acteurs sociaux et institutionnels doivent participer à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale : la participation des organisations de défense de la cause des plus démunis, les médias, les entreprises, les syndicats, les organismes sociaux et les collectivités territoriales ainsi que l'Etat est également jugée indispensable.

radicaux accèdent au même privilège que les *réformistes* membres du collectif *Alerte* : celui d'être considéré par les pouvoirs publics comme des groupes de cause « crédibles » et donc légitimes en termes de production normative.

Pour réaliser un projet aussi ambitieux, les organisations de défense de la cause des plus démunis s'engagent à devenir des acteurs sociaux qui constatent, évaluent, dénoncent, interpellent et qui construisent des propositions afin de permettre l'insertion ou la réinsertion de personnes qui vivent en marge ou en dehors de la société. La détention du « savoir » est une quête permanente pour ces acteurs, car comment affirmer sa qualité de médiateurs et d'interlocuteurs pertinents si l'on ne peut faire prévaloir son expertise sur les questions de pauvreté et d'exclusion.

Pour accéder au rang d'interlocuteur des pouvoirs publics, les groupes de cause et les collectifs *Alerte* et *CPE* adoptent la stratégie qui consiste à occuper l'espace médiatique. Les groupes de cause se servent de ce support pour manifester, affirmer et justifier leur stature de défenseurs de la cause des plus démunis. La tribune que les organes de presse accordent aux collectifs *Alerte* se manifeste de diverses manières, et notamment à travers des plages de publicité à la radio ou dans les journaux nationaux et régionaux. Pendant une semaine, la presse nationale et locale s'est ainsi mobilisée en faveur de la cause « des plus démunis ». En effet, les membres de la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, devenue collectif *Alerte*, ont, à la faveur de l'attribution du label *Grande cause nationale*, bénéficié d'une large couverture médiatique des radios, télévision et des journaux.

Concrètement, le collectif *Alerte* organise, de novembre 1994 à janvier 1995, la campagne médiatique baptisée *Alerte*. Les médias et les autres supports publicitaires (télévision, radios, presses écrites, tableaux d'affichages) relaient cette campagne de communication. La médiatisation de cette campagne contre les exclusions semble avoir donné plus de visibilité aux et conforté le statut de médiateurs des organisations qui composent le collectif *Alerte*. L'enjeu de cette

campagne médiatique est d'inviter le public à réorienter sa solidarité, c'est-à-dire à passer de la solidarité de la souffrance et de l'émotion à la solidarité pour la justice¹.

Pour la campagne médiatique *Alerte* destinée à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, les responsables du collectif *Alerte* énoncent les chiffres de : 5.000 panneaux d'affichage, 675 messages radios, 100 spots télévisés et une annonce dans 25 journaux et périodiques. Près de 50.000 personnes ont renvoyé un coupon-réponse manifestant ainsi leur intérêt pour la cause des plus démunis.

Au cours de la campagne *Alerte*, les groupes de cause labellisés *Grande cause nationale* centrent leurs messages sur un point essentiel : l'accès à la citoyenneté pour tous et l'affirmation de la dignité humaine des plus démunis.

Pour les entrepreneurs de la cause des plus démunis, le temps n'est plus à l'organisation de l'assistance ou à « la solidarité spectacle ». Il faut, suggèrent-ils, valoriser la citoyenneté de chaque individu dont celle des plus démunis. Autrement dit, l'enjeu de la campagne *Alerte* est d'affirmer la citoyenneté de tous ceux qui se sentent « exclus » de la société². En effet, selon *Alerte*, « l'enjeu de cette campagne est dans le message que sauront porter conjointement les associations sur la valeur d'une société citoyenne qui n'accepte pas le sort qu'elle réserve actuellement aux plus démunis des siens ; il ne s'agit pas d'une démarche d'appel de fonds ni de promotion des associations ». Ceci suppose un processus de construction et de mise en oeuvre d'une société citoyenne, condition indispensable pour réaliser « l'insertion » des plus démunis. En fait, l'accès à la citoyenneté est synonyme de « prise de parole » pour les « exclus » et, d'exercice des droits civiques, c'est-à-dire de participation effective à la vie sociale, politique et économique. Cette citoyenneté suppose, selon le collectif *Alerte*, l'accomplissement de quatre principes :

¹ Archives Uniopss, document Bilan de la campagne *Alerte*. Paris, 8 février 1995, « L'enjeu de la campagne « alerte » est de fabriquer de l'échange là où il n'y a que de la dépendance. Il y a un problème de citoyenneté des exclus qui doivent passer du silence à la parole, de la parole à la représentation, de la représentation au partenariat ».

² Archives de l'Entraide Protestante, bilan de la campagne *Alerte*. Paris, 15 janvier 1995.

la reconnaissance de l'existence de chaque homme, l'accompagnement dans ses droits, la capacité de participation et d'initiative, et la capacité d'expression¹.

Certes, l'accès à la citoyenneté pour les plus démunis est la préoccupation majeure des collectifs *Alerte* et *CPE* dans la mesure où derniers souhaitent que les « exclus » bénéficient et exercent effectivement les droits fondamentaux comme tous les citoyens « inclus », mais la réalisation d'un tel objectif ne peut être atteint si les groupes qui défendent la cause des plus démunis ne se réunissent régulièrement pour concevoir et mettre en œuvre des stratégies communes.

B/ Les collectifs *Alerte* et *CPE*, « lieux » d'interaction, de construction des stratégies et d'actions communes

Les collectifs *Alerte* et *CPE* constituent en effet des espaces à l'intérieur desquels les groupes de défense de la cause des plus démunis oeuvrent ensemble pour élaborer un discours et construire des actions et des stratégies communes afin de faire avancer la cause « des plus démunis ». Le fonctionnement de ces deux collectifs favorise l'expression de tous les groupes de défense de la cause « des plus démunis ». *A priori*, tous les groupes qui défendent la cause des plus démunis semblent se valoir en droits, quelle que soit leur taille, le nombre de leurs adhérents ou le montant de leur budget puisque les décisions qui engagent l'ensemble des membres de ces collectifs se prennent à l'unanimité lors des assemblées générales.

¹ Archives *Uniopts*, document : bilan de la campagne « *Alerte* ». Paris, 8 février 1995. Les organisations de défense de la cause des plus démunis rejettent systématiquement l'assistance et la solidarité-spectacle comme mode de lutte contre l'exclusion et se prononcent pour la valorisation de chaque individu à travers son statut de citoyen. L'objectif assigné à cette opération médiatique de lutte contre l'exclusion est de faire en sorte que les personnes réagissent désormais non plus sur la base de l'émotion, car elle est éphémère et inefficace, mais plutôt sur le fondement de la solidarité et de la justice. Seule, selon les groupes de cause, celle-ci est capable de permettre une lutte efficace, efficiente et à long terme contre le phénomène d'exclusion.

A notre avis, le collectif *Alerte* est le prolongement « politique » de la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion* de l'Uniopss¹. Cette cellule de réflexion est composée essentiellement d'organisations caritatives, ainsi que l'affirme Bruno Grouès :

*« La plupart des associations qui sont membres « d'Alerte », sont des associations caritatives. En tout cas c'est le noyau dur... [dans la mesure où] les trois-quart [de cette Commission] sont les associations caritatives. Ça n'a aucune connotation religieuse, ça peut être aussi bien le Secours populaire que le Secours catholique, y a des associations humanitaires et sociales. Et puis y a ATD Quart Monde qui est inclassable. Pour moi oui, parce que ATD n'est pas dans l'action. La plupart de nos associations sont pratiquement toutes dans l'action. Elles agissent pour les plus démunis... »*²

Le collectif *Alerte* est « l'espace » de concertation et de production de positions communes des groupes de cause puisqu'il est le « lieu » où se construit « l'identité » discursive commune des groupes de cause *réformistes*. Ce collectif est composé majoritairement d'organisations issues de la Commission de l'Uniopss³. Celle-ci incarne « l'unité » des groupes de défense de la cause des plus démunis. Cette Commission permet aux acteurs sociaux de se regrouper au sein d'une structure afin de forger une « pensée » et un discours communs. Cette « cellule de réflexion et d'action » est le lieu où les représentants de groupes de cause confrontent leur savoir-faire, unissent leurs forces et tentent de légitimer leurs expériences,

¹ La Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion* se réunit sur convocation du directeur général de l'Uniopss, Mr Hugues Feltesse. Il est de coutume qu'avant chaque réunion, il envoie aux responsables associatifs une lettre dans laquelle il leur indique l'ordre du jour, la date, le lieu l'heure de la réunion et éventuellement les noms et les fonctions des invités. Ces rencontres inter-associatives se tiennent au siège de l'Uniopss et sont en principe présidées par le Président de l'Uniopss. Les réunions de l'inter-associatif sont consacrées aux sujets touchant à divers domaines : emploi, logement, santé, surendettement, etc.

² Entretien n° 11 avec Bruno Grouès, conseiller technique à l'Uniopss.

³ Certains groupes de défense de la cause des plus démunis ne sont pas membres de la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* mais participent pleinement aux travaux du collectif *Alerte* tel est le cas d'ATD Quart-Monde.

« Afin de mettre en valeur son caractère intersectoriel, l'Uniopss a développé une stratégie de regroupement associatif [...] C'est pourquoi la première expérience instituée en 1985 sera la constitution d'une commission « lutte contre la pauvreté » regroupant l'ensemble des associations adhérentes à vocation humanitaire ou de solidarité, auxquelles se sont jointes d'autres associations non adhérentes telles la Croix-Rouge, Médecins du Monde, etc. »¹.

Le collectif *Alerte*, parce qu'il comprend les grandes organisations caritatives, anime un réseau national assez dense et dispose de moyens humains, matériels et financiers conséquents, contrairement au deuxième regroupement d'organisations sociales : le collectif *CPE*. Il semblerait, si l'on excepte certains groupes de cause tels *Médecins du Monde*, la *Coorace* et la *Fnars*, que la majorité de ces membres soient des groupes de cause aux ressources assez faibles. Ce deuxième collectif ne peut logiquement pas revendiquer la même capacité d'action sur les pouvoirs publics que le collectif animé par l'*Uniopss*. Car, la majorité de groupes de défense de la cause des plus démunis du collectif *CPE* ne dispose que de faibles ressources financières et humaines. Ces derniers ne disposent pas non plus de relais sur l'ensemble du territoire national comme c'est le cas des grandes organisations caritatives nationales. Toutefois, le collectif *CPE* peut, à des degrés moindres, revendiquer à son profit l'existence de relais dans certaines régions comme en Rhône-Alpes où les groupes de cause *AC !* et *DAL* ont des représentations locales. Le collectif *CPE* régional s'inspire d'ailleurs du mode de fonctionnement du collectif *Alerte*.

Le fonctionnement institué dans chaque collectif donne droit à tous les membres² de participer effectivement aux travaux de réflexion et d'action dans la mesure où chaque groupe de défense de la cause des plus démunis peut s'exprimer librement, livrer les résultats des réflexions qu'il mène sur tel ou tel problème et revendiquer un point de vue propre, avec ses craintes et sa vision de l'exclusion et

¹ Dominique Argoud, « L'Uniopss : un ministère privé des Affaires sociales ? », *Revue française des Affaires sociales* n° 3 juillet-septembre 1992, p.101 cité par Eric Cheynis, « Usages et enjeux associatifs de la construction du champ de l'exclusion », op. cit. p. 30.

² Quel que soit la taille, la nature ou les objectifs du groupe de cause, tous sont égaux en termes de droit au sein de ces collectifs

de la lutte contre ce phénomène social. En pratique, les décisions qui incarnent la position « officielle » des collectifs sont prises à la majorité absolue des voix exprimées. Ceci nous amène à dire que les deux collectifs utilisent les mêmes méthodes et les mêmes stratégies de travail¹ même si le deuxième est composé d'organisations *radicales*.

En principe, le rejet d'une proposition par la majorité des autres membres du collectif n'induit pas toujours la fin de la revendication du groupe de cause qui en est porteur. Cette proposition, bien qu'ayant recueilli une minorité de voix, peut toujours être soutenue dans l'espace public par son « auteur ». En effet, dans l'hypothèse où le ou les groupes de cause, auteurs de cette proposition estiment nécessaires de poursuivre leur idée, ils s'engagent, à titre individuel, à donner une matérialité à leurs propositions. Cette proposition ne peut, dans ce cas, être défendue officiellement ni par *Alerte*, ni par le collectif *CPE*. Nous assistons dans cette hypothèse au cas où les organisations sociales mises en minorité se démarquent des autres groupes de cause et continuent à se battre en vue de faire aboutir leurs propositions. Ces groupes de cause engagent alors leur « responsabilité individuelle » et non celle du collectif dont ils se réclament².

En fait, les groupes de cause *Uniopss* et *Médecins du Monde*, coordonnateurs des deux collectifs, fédèrent les apports respectifs des membres et présentent aux pouvoirs publics une réflexion cohérente et acceptée par tous. L'action fédératrice de l'*Uniopss* au sein de la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* est d'ailleurs reconnue puisque l'*Uniopss* a pour la mission de :

¹ En l'espèce, chaque acteur social représenté par un ou plusieurs membres a droit à la parole. Mieux chaque groupe de cause a droit à une voix, car toutes les organisations de défense de la cause des plus démunis sont considérées comme égales. Chaque proposition ou point inscrit à l'ordre du jour fait l'objet d'un débat entre membres. La discussion est suivie d'un vote. La proposition qui obtient la majorité des voix est retenue et doit ensuite être défendue officiellement par l'*Uniopss* au nom de la Commission.

² Archives *Fédération Entraide Protestante*. Pendant le processus de construction de la loi relative à la lutte contre les exclusions sociales, le groupe de cause *Fédération Entraide Protestante* a toujours maintenu sa position à savoir que l'adoption d'une d'orientation contre les exclusions sociales n'est pas nécessaire à la lutte contre les exclusions sociales : lettre que Bernard Rodenstein adresse à Jacques Rigaudiat, conseiller social du premier ministre Lionel Jospin, Paris, 15 avril 1998.

« Synthétiser les points de vue des différents partenaires associatifs et de présenter au législateur et à l'administration les souhaits, les remarques, les mises en garde des associations, en tenant compte des différentes sensibilités associatives »¹.

Les organisations *Uniopss* et *Médecins du Monde* jouent donc un rôle de premier plan au sein de leur collectif respectif. Elles occupent une place centrale dans le dispositif organisationnel et fonctionnel des deux collectifs dans la mesure où elles exercent un rôle essentiel dans la dynamique de construction des discours unitaires. Car ainsi que l'affirme un des dirigeants, l'une des fonctions de *l'Union nationale des associations sanitaires et sociales* est de procéder :

« au regroupement national de toutes les associations qui travaillent dans le secteur de la santé ou de l'action sociale et ...nos objectifs, c'est de rassembler toutes les associations et de les aider à réfléchir ensemble sur les grandes problématiques sociales et sur les politiques sociales des pouvoirs publics. Donc réfléchir ensemble aux problèmes qui se posent aux personnes euh...dont nous nous occupons, c'est-à-dire les malades, les personnes handicapées, les personnes âgées, la petite enfance, les jeunes en difficulté etc... euh, réfléchir donc à leurs problèmes et essayer de trouver des solutions et d'améliorer les politiques sociales des gouvernements successifs... Ce qui n'empêche pas aux associations, chacune individuellement, de s'exprimer également, mais nous sommes la voie commune des associations et donc c'est dans ce cadre que nous avons animé le réseau « Alerte » de la loi de 1998 »².

L'*Uniopss* et *Médecins du Monde* se positionnent comme des coordonnateurs de l'action des collectifs *Alerte* et *CPE*. Toutefois, l'*Uniopss* semble bénéficier d'une expérience plus affirmée en matière de coordination des groupes de cause. En effet, l'*Uniopss* exerce cette fonction depuis 1985. Aussi, contrairement à *Médecins du Monde* la vocation première de l'*Uniopss* est de rassembler les acteurs des domaines social et sanitaire depuis sa création en 1945³. En réalité, l'*Uniopss* et *Médecins du Monde* jouent le rôle d'organes qui servent d'aide à la réflexion commune, dans la mesure où ils

¹ Michel Offerlé, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Montchrestien, Paris, 1998, p. 64.

² Entretien n° 11 avec M. Bruno Grouès, conseiller technique à l'*Uniopss*.

³ Et plus particulièrement depuis la mise en place de la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* en 1985.

favorisent la construction de consensus entre groupes de défense de la cause des plus démunis. Et dès que ce consensus est établi sur une problématique donnée de leur champ d'action, l'*Uniopss* et *Médecins du Monde* jouent ensuite le rôle de porte-parole vis-à-vis des pouvoirs publics.

Les deux collectifs remplissent un triple objectif : aider et coordonner les propositions et actions des groupes de cause qu'ils rassemblent, favoriser l'élaboration de positions communes, représenter leurs adhérents lors des rencontres et autres réunions avec les pouvoirs publics, et enfin permettre leur adaptation aux évolutions juridiques et techniques¹. Objectivement, les activités des deux « familles » de groupes de cause sont multiples : préparer et suivre le processus d'élaboration de la loi, nourrir une relation cordiale avec les pouvoirs publics, nouer des contacts avec les entreprises², dresser des bilans des programmes d'actions sociales des pouvoirs publics³. Ainsi, elle se réunit pour dresser le bilan d'une campagne de lutte contre l'exclusion⁴, permettre aux organisations d'échanger leur préparation sur la loi et le programme gouvernemental de lutte contre les exclusions⁵, examiner le projet gouvernemental, c'est-à-dire valider et consolider leurs observations⁶, et enfin échanger des points de vue sur le rapport rédigé par une organisation membre, au nom du Conseil Economique et Social⁷.

¹ Archives de l'*Uniopss*, « L'actualité de mars-avril 1998 », p. 2-3.

² Archives de la *Fédération Entraide Protestante*, compte rendu de la réunion de la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion*, le 1^{er} avril 1993.

³ Archives de la *Fédération Entraide Protestante*, comptes rendu des réunions de la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion*, des 4 juin 1987 ; 8 février 1988 et de juin 1991.

⁴ Archives de l'*Uniopss*, compte rendu de la réunion de la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion* de l'*Uniopss*, juin 1991.

⁵ Archives de l'*Uniopss*, compte rendu de la réunion de la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion* de l'*Uniopss*, 18 décembre 1997.

⁶ Archives de l'*Uniopss*, compte rendu de la réunion de la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion* de l'*Uniopss*, 6 mars 1998.

⁷ Archives FEP, Compte rendu de la réunion de la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion* de l'*Uniopss* consacré au rapport du Père Joseph Wrésinski *Grande pauvreté et précarité économique et sociale*, 21 mai 1987.

Concrètement, les collectifs *Alerte* et *CPE* nourrissent une réflexion approfondie sur les projets de loi de cohésion sociale et de lutte contre les exclusions, lors de la préparation de ceux-ci, aussi bien dans les cabinets ministériels qu'au Parlement. Ces collectifs participent concrètement, en raison de leur expertise dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion à l'élaboration des deux projets de loi.

Le collectif *Alerte* semble, toutefois, bénéficier d'une plus grande capacité, par rapport au collectif *CPE*, à approfondir sa réflexion sur la question de l'exclusion et à l'exprimer en s'appuyant sur un relais national. Car au moment où s'ouvrent les débats sur l'adoption du projet de loi relatif à la lutte contre les exclusions, les membres de la commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* cumulent déjà dix ans de travail collectif contrairement au collectif *CPE* dont la création remonte à 1995. C'est donc fort de la connaissance et de l'expérience pratique accumulées depuis dix ans que les organisations membres du collectif *Alerte* abordent, avec une certaine confiance, le processus de construction de la loi.

La pratique du travail collectif autour de la thématique de la lutte contre les exclusions et la pauvreté depuis une dizaine d'année autorise alors ces derniers à rejeter la présence des syndicats dans leur collectif lors du processus de construction de la loi.

C/ « L'exclusion », un champ dépourvu de « présence » syndicale

Pourquoi les groupes de cause *radicaux* n'admettent-ils pas, au sein de « leur » collectif, les syndicats qui « travaillent » souvent avec eux ? Ces groupes de cause *radicaux* se retrouvent d'ailleurs souvent au côté de certains syndicats tels la *CGT* ou *Sud PTT*, lors de manifestations « populaires » de lutte contre le chômage et la précarité.

Aucun des deux collectifs ne compte en son sein des représentants d'organisations syndicales. Si l'absence de syndicat au sein du collectif *Alerte* ne nous étonne guère, en revanche la non présence de représentants de salariés au sein du collectif *CPE* peut paraître surprenante. En effet, il existe une alliance « naturelle » et peut-être même idéologique entre l'organisation syndicale *SUD PTT*¹ et les organisations de défense de la cause des sans-abri, des mal logés et des chômeurs. Cette interrogation est d'autant plus importante que les groupes de cause *radicaux* n'hésitent pas à s'afficher publiquement avec les organisations syndicales notamment lors des opérations de « réquisition » d'immeubles ou de manifestations « populaires »,

« Les syndicats non. Euh !!! Deux raisons : la première est qu'en 1996, les syndicats ne s'occupent absolument pas des gens sans travail. On s'occupe à peu près des gens qui ne travaillent pas ou qui travaillent peu, qui ont des petits boulots... deuxièmement est que l'objectif des syndicats est un autre objectif que celui des associations. L'objectif des syndicats est de défendre les intérêts des salariés qui leur sont affiliés. Or nous, on n'était pas dans cette optique, pas simplement pour défendre les intérêts même des plus précaires c'est parce qu'on dit qu'en défendant les intérêts des précaires, des personnes en situation d'exclusion etc, on défend les intérêts de toute la société et qu'on ne voulait pas de vision partisane, de pouvoir parler avec tout le monde sans être étiqueté proche de tel parti. On est en dehors de ça, donc on n'a fait rentrer ni parti ni syndicat »².

L'absence de syndicat au sein du collectif *CPE* composé en partie d'organisations *radicales* est effectivement surprenant, car l'histoire et l'engagement politique et social des organisations *radicales* de lutte contre l'exclusion telle l'organisation *Agir ensemble contre le Chômage!* sont intimement liés à certaines organisations syndicales classées généralement à gauche, telle *SUD PTT*. Le groupe

¹ Le syndicat *SUD PTT* affirme entretenir de relations privilégiées avec les organisations de lutte contre le chômage puisqu'il se définit comme une organisation syndicale qui soutient et travaille avec les groupes de défense des droits des chômeurs. Car, il affirme, sur son site internet que « *Les quatre organisations nationales - AC !, MNCP, APEIS et CGT-Chômeurs - sont devenues des acteurs incontournables des mouvements de chômeurs depuis 1997* ». Depuis sa création, *SUD-PTT* s'est impliqué dans de nombreuses actions interprofessionnelles : lutte contre le chômage et la précarité, les Marches européennes, la lutte des sans-papiers, la défense des droits des femmes... Source : <http://www.sudptt.fr/article>.

² Entretien n° 4 avec Nathalie Simonnot, coordinatrice du collectif *Contre la précarisation et l'exclusion*, au siège de *Médecins du Monde*.

de cause *AC!* est celui qui, par essence, a un lien le plus direct avec le milieu syndical, en particulier la *CFDT* et *SUD PTT*, puisqu'à l'origine *AC!* a été créé par un réseau de syndicalistes, de militants de groupes de cause et chercheurs qui réfléchissaient et écrivaient sur le chômage et la précarité. Les créateurs de cette organisation atypique proviennent donc de « milieux » différents.

Dès la création du collectif *CPE*, le groupe de cause *Médecins du Monde* s'oppose toutefois à la présence d'organisations syndicales au sein de ce collectif. Ce refus se justifie par la volonté pour *Médecins du Monde* de marquer une frontière entre l'action des groupes de défense de la cause des plus démunis et celle des organisations syndicales. Il n'est pas question de réaliser le mélange des genres. Aux groupes de cause la défense de la cause des plus démunis, et aux syndicats la défense des intérêts des travailleurs. L'organisation *Médecins du monde* affirme « l'intangibilité » des frontières qui existent entre « le monde des travailleurs » et les organisations qui représentent et défendent la cause des plus démunis. La ligne de démarcation entre organisations de solidarité et syndicats se fonde donc sur la nature et les objectifs qu'ils poursuivent :

« On s'est dit bon d'accord, les syndicats, ils parlent, ils parlent, ils sont la voix d'un certain nombre de gens mais il manque tous ceux qui n'ont aucune voix, pour l'instant, donc il faut leur donner de la voix. Et puisque les syndicats ne l'ont pas et c'est vrai que c'est pas dans leur... c'est même pas dans leur mandat, au départ, c'est pas dans le mandat d'un syndicat que de défendre les sans logis, c'est pas le mandat d'un syndicat que de défendre les usagers de drogues, c'est pas le mandat d'un syndicat que de défendre les chômeurs, ça commence à le devenir parce qu'ils se rendent compte qu'il y a quelque chose, mais... c'est le syndicat des travailleurs, pas des chômeurs, hein et euh, c'était résolument fermé aux syndicats et aux partis et ça parce qu'on voulait pas mélanger les genres, c'est-à-dire qu'on voulait pas mélanger des intérêts politiques ou des intérêts catégoriels avec la voix des intérêts de tous les "Sans" »¹

¹ Entretien avec un responsable anonyme du groupe de cause *Médecins du Monde*, le 31 mai 2000, Eric Cheynis, « Usages et enjeux associatifs de la construction du champ de l'exclusion », op. cit., p. 111-112.

La décision par laquelle le groupe de cause *Médecins du Monde* refuse d'admettre des syndicats ne pouvait être sérieusement remise en cause par d'autres groupes, notamment par les groupes *radicaux* puisque c'est *Médecins du Monde* qui tenait ce regroupement sous « sa coupe ». Il contribue pour l'essentiel à l'existence du collectif, notamment du fait de sa contribution humaine, matérielle, administrative et financière. C'est donc *Médecins du Monde* qui, en raison de son « poids », a réussi à écarter les organisations syndicales du collectif *CPE*. Le refus de voir les syndicats adhérer au deuxième collectif n'empêche pas pour autant les organisations *radicales* de défense de la cause « des plus démunis » de continuer à mener des actions sociales collectives avec leurs alliés syndicaux classiques réputés de gauche.

L'absence de syndicats au sein du collectif *CPE* fait suite à la décision de *Médecins du monde* de ne pas voir les organisations syndicales faire partie du deuxième collectif, ainsi que le confirme Jean Baptiste Eyraud de *Droit Au Logement*, « *Médecins du Monde ne voulait pas travailler avec les syndicats. C'était les conditions que le groupe de cause Médecins du Monde avait posé au départ* [c'est-à-dire lors de la mise en place du collectif]. *Son objectif était de faire alliance avec nous* [les groupes de cause *radicaux*] *sans que les syndicats soient associés* »¹. Pour le groupe de cause *Médecins du Monde*, la présence des syndicats en ce « lieu » aurait eu une connotation politique. Les responsables de groupes *radicaux* ne contestent pas cette décision. Ils se soumettent au refus de l'organisation *Médecins du Monde*. Ils se confrontent à un choix implacable : soit, ils continuent à siéger au sein dudit collectif, auquel cas ils acceptent la non présence d'organisations syndicales, soit, ils refusent cette décision et démissionnent de ce collectif. Ils ne contestent pas publiquement cette position et préfèrent retrouver leurs partenaires « naturels » en dehors du cadre du collectif *CPE*².

¹ Entretien n° 21 avec Jean Baptiste Eyraud.

² Ainsi par exemple, en prélude aux débats parlementaires du projet de loi contre les exclusions sociales, les groupes de défense de la cause des chômeurs, des sans-papiers, des immigrés et des détenus avaient manifesté leur hostilité aux objectifs de ce texte de loi. Pour ces derniers, « *le projet de loi de lutte contre les exclusions sociales ne satisfait pas les objectifs qui sont de garantir les droits économiques, sociaux, politiques et culturels à des millions de personnes* ». Source : Darriulat, « Les déçus de la loi vont manifester début mai », *Le Parisien*, 24 avril 1998.

En fait, les groupes radicaux sont engagés politiquement même si certains comme Jean Claude Amara s'en défendent de *Droits devant* !¹. Les groupes de cause tels le *Mouvement national des chômeurs et précaires* et l'*Association pour l'emploi, l'information et la Solidarité des chômeurs et précaires* sont parfois cités comme des exemples de groupes de cause qui « cultivent » une proximité avec certains partis politiques par exemple. Ils sont considérés respectivement comme proches des partis des Verts et des communistes². Certains journalistes prétendent ainsi que Agir ensemble contre le chômage, *Droit Au Logement* et *Droits Devant* comprennent de nombreux militants trotskistes³.

La proximité « idéologique » qui est présumée exister entre certains partis politiques de gauche et les groupes *radicaux* de défense de la cause des plus démunis mérite quant même d'être nuancée. En effet, il n'y a officiellement aucune relation entre différents groupes *radicaux* et les formations partisans, malgré le fait que certains militants de partis politiques tels les fondateurs de l'*Apeis*, Richard Dethyre et Zediri Malika affichent expressément leurs qualités de militants du Parti Communiste. En dehors de ces quelques exemples, il semble difficile d'établir formellement l'existence d'un lien direct entre les leaders de groupes de cause et les partis politiques. Au-delà de ces exemples manifestes, d'autres semblent plutôt relever de la sympathie que certains responsables de groupes de cause éprouveraient pour certains partis politiques :

« Il y a dans AC ! des gens qui participent à des organisations politiques, ce qui est possible. Je pense que c'est une minorité. On peut être membre d'une association de lutte contre le chômage et l'exclusion et être membre d'une organisation politique. Par ailleurs,

¹ Entretien n° 20 avec Jean Claude Amara, co-fondateur du groupe de cause *Droits devant* !, « Vous savez, pour nous toutes les luttes sociales sont purement politiques. Il n'y a pas de lutte sans politique au sens noble du terme. C'est pourquoi d'ailleurs, les politiques prennent souvent des exemples sur nos revendications pour étayer leurs propres programmes de partis et d'appareil politique (...). *Droits devant* ! n'admettra jamais d'appartenir à un parti politique quelconque. Nous sommes autonome. C'est DD qui avait lancé en 1997 l'appel à l'autonomie sociale pour justement faire en sorte que les associations comme la nôtre ne soient pas instrumentalisées. Nous faisons à *Droits devant* ! une distinction entre un mouvement politique qui est un fait réel que nous assumons et que nous revendiquons et un fait politicien que nous n'acceptons pas ».

² *Le Nouvel Economiste*, n° 1095, 16/01/1998, p. 33.

³ *Ibid*, p. 33.

il n'y a pas d'uniformité à mon avis. A ma connaissance, y a des gens qui sont dans des organisations politiques classées à gauche ou extrême gauche type LCR, Verts, Fédération anarchiste, alternatif... AC ! se veut être un lieu où se rencontre des chômeurs, des précaires, des salariés, des petits retraités pour s'organiser, défendre leurs revendications. Mais, ça n'empêche pas de participer à des organisations politiques ... »¹.

Si les responsables des groupes *radicaux* sont méfiants quant à l'existence d'un lien direct entre leur organisation de solidarité, expression de leur engagement social et les formations politiques, ils admettent néanmoins que leurs organisations entretiennent des rapports particulièrement étroits avec les organisations syndicales. Cette proximité est incontestable si nous nous référons à la présence toujours massive des membres de syndicats lors des manifestations organisées par les groupes *radicaux*. Les propos tenus par un syndicaliste de la *CFDT*, sympathisant actif de *Droit au logement* conforte l'idée de la proximité relationnelle et idéologique entre les groupes *radicaux* et certains syndicats. En effet, il se définit comme un « *syndicassocitatif* »² parce qu'il ne voit que continuité et cohérence entre les activités des organisations de solidarité et les syndicats. Ainsi, le soutien que certains syndicats apportent aux organisations *radicales* de lutte contre les exclusions peut aussi trouver une explication et une justification dans le sentiment qui anime les deux catégories de groupes de cause de mener un même combat : faire face aux situations d'urgence de l'exclusion. Ce sentiment de rapprochement est d'autant plus vraisemblable que les deux groupes de cause et les syndicats défendent les mêmes positions et partagent une même vision de l'exclusion :

« Sur la question du logement comme sur d'autres qui touchent la précarité et la misère, il n'y a pas incompatibilité mais bien nécessité de faire converger l'action entre salariés et ceux qu'on appelle les exclus. C'est pour moi une évidence. Nous sommes alors dans une logique interprofessionnelle ... élargie ! »³.

¹ Entretien n° 10 avec Eric Ducoing, membre du groupe de cause *d'Agir ensemble contre le chômage*.

² Archives de *Droit Au Logement* : « *Tous ensemble* » de Décembre 96 et janvier 1997, p. 11.

³ Ibid. p. 11.

Le refus de *Médecins du Monde* de voir les syndicats adhérer au collectif *CPE* est ainsi révélateur de la distance que les grandes organisations caritatives manifestent à l'égard des organisations syndicales, lors de la construction de la loi contre les exclusions, puisque les syndicats ne sont pas non plus admis au sein du collectif *Alerte*. En prenant une telle position, les groupes de cause marquent leur « territoire ». Ils affirment leur volonté d'accéder au statut d'interlocuteurs des pouvoirs publics en matière de lutte contre les exclusions.

Section II : « Le travail d'affirmation »¹ des collectifs *Alerte* et *CPE*, ou la légitimation de la cause « des plus démunis »

La politique de lutte contre les exclusions pose la question de la place des plus démunis dans la société². La définition d'une telle politique suppose d'abord de s'accorder sur la perception que les décideurs étatiques et les groupes de défense de la cause des plus démunis se font de la notion d'exclusion. Quelles images les groupes de cause des collectifs *Alerte* et *CPE* et les gouvernements d'Alain Juppé et de Lionel Jospin se font-ils de l'exclusion ? Partagent-ils la ou les mêmes représentations de cette problématique sociale ? Ces interrogations soulèvent de manière sous-jacente la problématique de l'étendue et des limites de l'exclusion. Où commence et où s'arrête l'exclusion pour les collectifs *Alerte* et *CPE*, ainsi que pour les décideurs politiques ?

Dans l'hypothèse d'un conflit ou d'une confrontation de représentations, puisque chaque groupe de cause tente de légitimer et de défendre « sa » propre perception de la question de l'exclusion, lequel des groupes de cause ou des deux collectifs finit-il par faire admettre ses représentations aux autres acteurs du champ « exclusion sociale » et éventuellement aux pouvoirs publics ?

Les décideurs politiques et les groupes de cause qui ont réussi à « politiser » la thématique de l'exclusion construisent et établissent ensemble une représentation commune de cette notion. L'harmonisation des visions de l'exclusion est d'autant plus nécessaire que Serges Paugam affirme que « *l'exclusion est désormais le paradigme à partir duquel la société prend conscience d'elle-même et de ses dysfonctionnements, et recherche,*

¹ Michel Offerlé, « *Sociologie des groupes d'intérêt* », op. cit. p. 66.

² « (...) le problème qui est posé [en matière de politique de lutte contre l'exclusion] concerne la définition sociale du « pauvre », et l'émergence de la notion d'exclusion est certainement le signe d'un changement du statut des pauvres dans la société », Pierre Muller, « *Les politiques publiques comme construction d'un rapport au Monde* », in *La construction du sens dans les politiques publiques : débat autour de la notion de référentiel*, sous la direction d'Alain Faure, de Gilles Pollet et de Philippe Warin, Paris, L'Harmattan 1995, p. 157.

parfois dans l'urgence et la confusion, des solutions aux maux qui la tenaillent »¹. L'identification de l'image de l'exclusion a pour but de permettre aux différents groupes de cause, aux collectifs *Alerte* et *Contre la précarisation et les exclusions* et aux responsables politiques de définir et se reconnaître dans la représentation qu'ils se feraient de l'objet « exclusion ». C'est une démarche qui consiste à saisir et à comprendre l'exclusion afin de mieux analyser ce phénomène social.

Pour Yves Mény et Jean-Claude Thoenig, la « *politique publique se présente sous la forme d'un programme d'action gouvernementale dans un secteur de la société ou un espace géographique* »². Cette définition qui prend en compte deux facteurs essentiels « l'autorité publique » et donc l'action coercitive et le « cadre sectoriel », est utilement complétée par la définition qu'énonce Pierre Muller. Pour ce dernier, les politiques publiques constituent « *des espaces au sein desquels les différents acteurs concernés vont construire et exprimer un « rapport au monde » qui renvoie à la manière dont ils conçoivent le réel, leur place dans le monde et ce que le monde devrait être* »³. Il en résulte que la détermination du référentiel de l'exclusion est, dans ce cadre, dévolue aux médiateurs sociaux, c'est-à-dire ici aux groupes de défense de la cause des plus démunis.

Le choix du terme « exclusion »⁴ répond en définitive à la volonté des responsables des groupes de défense de la cause des plus démunis et des décideurs

¹ Serges Paugam (dir.), *L'exclusion : l'état de savoir*, « *La constitution d'un paradigme* », Paris, La Découverte, 1996, p. 7.

² Yves Mény et Jean-Claude Thoenig, *Politiques publiques*, Paris, PUF, Coll. « Thémis », 1989, p. 130.

³ Pierre Muller, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, Volume 50, Numéro 2, 2000, p. 195.

⁴ Le terme « *exclusion sociale* » apparaît comme un « concept valise ». [*L'exclusion, définir pour en finir* sous la direction de Saül Karsz, Paris, Dunod, 2004]. Ce terme n'est synonyme ni de pauvreté et encore moins de précarité. Il est plutôt le stade ultime de ces différentes phases. Le processus d'exclusion concentre les effets extrêmes de la précarité ou de la pauvreté notamment quand celle-ci « *affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle devient persistante, qu'elle compromet les chances de réassumer ses responsabilités et de reconquérir ses droits par soi-même, dans un avenir prévisible* », [Joseph Wrésinski, *Grande pauvreté et précarité économique et social*, rapport au Conseil économique et social, 1987]. Elle se caractérise par la conjonction de trois facteurs : le cumul de plusieurs situations objectives de privation, de rapport social symbolique « négatif » et de rupture des liens sociaux traditionnels qui « désinsère » et opère un déclassement social [Gilbert Clavel, *La société d'exclusion*, L'Harmattan, 1998, p. 198-213.]

politiques de définir une représentation commune et homogène de « l'exclusion », puisque cette notion se caractérise par une variété de situations et de trajectoires sociales, de détresse, de misère, de précarisation et de pauvreté.

Ainsi, « l'exclusion » en tant qu'élément constitutif d'une politique publique, se conçoit autour d'un ensemble d'images que Jobert et Muller qualifient de « référentiels ». Les groupes de défense de la cause des plus démunis ont en tant que médiateurs sociaux pour missions de définir la représentation de l'exclusion. Celle-ci doit, en principe, correspondre aussi à la représentation que les pouvoirs publics ont définie. Car, ainsi que l'affirme Jacques Lagroye :

« une politique publique résulte de l'interaction de plusieurs acteurs (groupes, organisations, associations, appareil politique et administratif) qui tentent d'obtenir un maximum de bénéfices de leur intervention ; à cet effet, ils mobilisent les ressources dont ils peuvent disposer dans cette situation particulière, et mettent en œuvre des stratégies accordées à leur position dans le jeu ; les règles de l'interaction et les croyances qui y sont attachés résultent de contraintes pesant sur l'ensemble des acteurs ou sont définies par l'interaction elle-même, règles et croyances qui forment le référentiel de la politique élaborée »¹.

En fait, tout référentiel suppose l'accomplissement de quatre conditions : *les valeurs* qui le sous-tendent, *les normes* dont il a besoin pour s'accomplir, *les algorithmes* qui justifient son existence et enfin *les images* qui l'expriment.

Les organisations qui luttent contre les exclusions jouent ainsi un rôle essentiel dans le processus de construction de cette loi. La contribution de celles-ci se décline en une double mission : une d'ordre « intellectuel » et l'autre liée au pouvoir. Dans la phase « intellectuelle » du projet, les médiateurs conceptualisent l'objet social en question, c'est-à-dire qu'ils donnent une « vision », une représentation au problème. Ils énoncent « *la perception* » qu'ils se font de ce

¹ Jacques Lagroye, *Sociologie politique*, Paris, Dalloz/ Presse de Sciences Po, Paris, 1997, p. 453.

problème. Les groupes de cause ne limitent pas leurs actions à l'articulation du processus de production des images cognitives, ils structurent également le référentiel de la question sociale, élément fondamental de la politique publique. La dynamique que les organisations de défense de la cause des plus démunis et les gouvernements d'Alain Juppé et de Lionel Jospin cherchent à créer, peut-elle toutefois se définir comme une politique publique¹ au regard de ce qu'on appelle un secteur ?

Cette question nous amène à rechercher si l'action publique menée par les autorités gouvernementales et Parlementaires en faveur des plus démunis peut être définie comme une politique sectorielle en considération du modèle d'analyse des politiques publiques néo-corporatiste qui semble correspondre à notre analyse. Cette interrogation conduit à analyser la lutte contre les exclusions en tant que politiques publiques à partir de deux éléments constitutifs d'une politique sectorielle. En effet, selon Pierre Müller et Bruno Jobert, « *une représentation ou référentiel d'une politique sectorielle, qui est l'acte constitutif de toute politique ; et des acteurs qui vont se charger d'élaborer l'image du système à réguler* »².

Cette section s'articulera donc autour de la question de savoir si les groupes de cause et les pouvoirs publics ont la même représentation ou le même référentiel de l'exclusion. Ce questionnement évoque de manière sous-jacente la question de l'influence que les groupes de défense de la cause ont pu apporter au cours du processus d'édification de la représentation de l'exclusion. Cette interrogation renvoie à une question essentielle : la construction du référentiel d'exclusion par les groupes de défense de la cause des plus démunis correspond-elle au contenu de la loi telle qu'elle a été définie et retenue en définitive par le gouvernement de Lionel Jospin et les Parlementaires ?

¹ Selon Jacques Lagroye, on parle de politique publique lorsque « *les actions entreprises s'enchaînent les unes aux autres, qu'elles présentent une orientation normative, et que l'autorité publique soit tenue pour responsables des décisions prises en s'engageant à les faire respecter ; la politique publique acquiert ainsi une légitimité* ». Jacques Lagroye, *Sociologie politique*, op. cit., p. 454.

² Pierre Muller et Bruno Jobert, *L'Etat en action*, op. cit., p. 51.

Le champ « exclusion » est particulièrement « riche » en domaines, ce qui implique l'existence d'une grande variété d'objets et de publics (I). L'hétérogénéité des domaines qui composent et caractérisent le champ « exclusion » n'a cependant pas empêché la construction d'une représentation consensuelle de la cause « exclusion » et de la légitimité de celle-ci (II). L'édification de l'image consensuelle des exclusions sociales conduit à s'interroger sur l'action d'*ATD Quart-Monde* et des collectifs *Alerte* et *CPE* dans ce processus de qualification de l'exclusion (III).

I/ L'hétérogénéité de l'« exclusion »¹ caractérisé par la diversité de situations, de trajectoires et de publics

Le champ « exclusion » est « peuplé » d'organisations de défense de la cause des plus démunis qui n'agissent pas dans les mêmes domaines. Car, celles-ci n'ont pas les mêmes objets et ne s'adressent non plus aux mêmes publics. Nous distinguerons ainsi deux catégories d'organisations de lutte contre les exclusions. Le terme « exclusion » recouvre des situations sociales aussi multiples que variées (A). Ainsi chaque groupe de cause revendique sa ou ses publics, son histoire et donc sa spécificité (B). De manière générale, la diversité des dénominations des groupes de cause reflète la diversité des champs que recouvre le champ « exclusion » (C).

¹ Parler des exclusions au pluriel au lieu de l'exclusion au singulier, c'est révéler la diversité de situations qui mènent à la « marge » de la société. Il s'agit de concevoir l'exclusion non pas comme une donnée abstraite, mais plutôt comme quelque chose de concret. L'approche plurielle de l'exclusion est partagée par les représentants de l'Etat dont la ministre Martine Aubry puisque cette dernière soutient la position des organisations de défense de la cause des plus démunis. Il résulte de l'intervention de la ministre qu'il faut parler des exclusions plutôt que de l'exclusion au singulier. En effet, l'exclusion sociale se caractérise par le manque d'emploi, de revenu, d'accès aux soins, de logement, d'intégration par le système éducatif, etc.... Source : Discours de la ministre Martine Aubry. Assemblée nationale, débats parlementaires. Journal officiel. Compte rendu intégral des séances du 5 mai 1998. p. 3392 – 3401.

A/ La pluralité des domaines, reflet de la diversité des publics « d'exclus »

Nous avons recensé plusieurs termes¹ que les groupes de cause relèvent ou utilisent régulièrement pour identifier et désigner les « exclus » : les « *sans emploi* »², les « *sans abris* » ou « *sans logis* »³, les « *Sans* »⁴, les « *Sans-droits* »⁵ et les « *chômeurs* »⁶. Il faut remonter à la forte mobilisation des chômeurs du milieu des années 1990 pour constater que ce sont les organisations de défense de la cause des chômeurs qui en font usage les premiers :

« Le terme des « Sans » est apparu dans la crise 1994-1995. Il s'agit, au départ, de chômeurs qui ont perdu leur travail et qui ne sont plus indemnisés et des chômeurs qui voudraient accéder à l'emploi, mais qui n'ont pas d'offre d'emploi : ce sont les sans emploi. En fait, le mot « Sans » est un terme générique qui définit tous ceux qui sont privés d'accès à un droit : sans papier, sans emploi y compris pour les étudiants qui n'avaient plus de place dans les universités »⁷.

Les représentations des groupes de cause s'inscrivent dans la dynamique des représentations définies par René Lenoir. Pour celui-ci, les « exclus » sont « *les personnes âgées, les handicapés et les inadaptés sociaux, groupe hétérogène où l'on trouve des jeunes*

¹ Denis Bouget et Henry Nogues, « Evaluation des politiques de lutte contre les exclusions sociales », *Revue Française des Affaires sociales*, n° 2 avril-juin 1994, p. 71. Les deux auteurs révèlent que le terme « *exclusion sociale* » peut faire appel à une vingtaine de synonymes : Précarité, Vulnérabilité, Marginalisation, Pauvreté unidimensionnelle, Pauvreté, Multidimensionnelle, Misère, Indigence, Inégalité sociale, Rejet social, Différences sociales, Discrimination sociale, Ségrégation sociale, Relégation, Disqualification, Désaffiliation, « Déprivation », Handicap social, Inadaptation, Désavantage, Apartheid informel, Stigmatisation.

² *Le Monde*, « Des divergences apparaissent entre la CGT et les mouvements de chômeurs », 10 mars 1998, p. 7.

³ *InfosCE*, « Droit Au logement, Le syndicat des mal logés et des Sans-abris », 4 septembre-octobre 1997 p. 4.

⁴ Jean-Louis Fournel et Jean-Claude Zancarini, « Les Sans », *Revue Cités Philosophie, Politique et Histoire*, 1/2000, PUF, p. 213 à 217.

⁵ Cathérine Lévy, « Des exclus aux « sans », *La Revue*, p. 79-82.

⁶ *Changer d'ère*, mensuel de l'Association pour l'Emploi, l'Information et la Solidarité des Chômeurs et des Précaires (Apeïs), n° 17 septembre 1997.

⁷ Entretien n° 19 avec Annie Pourre.

en difficulté, des parents seuls capables de subvenir aux besoins familiaux, des isolés, des suicidaires, des drogués, des alcooliques »¹. Tous ces termes tentent d'expliciter la notion d'exclusion en usant d'images plus expressives et certainement plus concrètes. L'usage de ces mots répond à un objectif : dénoncer des situations, des trajectoires sociales typiques qui plongent certains individus dans la détresse et « l'associabilité ». Ces termes révèlent des images réelles puisqu'ils traduisent l'état de désarroi dans lequel se retrouvent les individus exclus.

La mise en exergue de toutes ces représentations sociales montre bien que la soixantaine d'organisations sociales qui participe à la construction de la loi contre les exclusions ne s'adresse pas à un même public et n'intervient pas non plus dans un même domaine, car elles s'adressent à des publics différents : salariés précaires, chômeurs², retraités qui vivent dans la précarité, jeunes, personnes qui n'ont pas accès aux soins de santé, Rmistes, personnes alcooliques, jeunes, adultes handicapés ou non, sans domiciles fixes, familles pauvres, familles mal-logées, des sans-logis, personnes vivant seules sans-logis ou sans logement, en somme des « Sans »³, etc. Tous ces publics cumulent plusieurs types ou formes d'« insécurité »⁴.

¹ René Lenoir, *Les exclus. Un français sur dix*, Paris, Seuil, 1974.

² L'assimilation du chômeur en tant qu'« exclu » est sérieusement remise en cause par Jacques Rigaudiat. Pour celui-ci « *les chômeurs sont des gens qui sont sans emploi. Etre exclu, c'est une situation différente. Beaucoup d'exclus sont des gens qui n'ont pas d'emploi depuis très longtemps. Ce sont des gens qui sont en difficulté de formation, de santé. Ce sont les gens d'Emmaüs, du Secours populaire, d'ATD Quart-Monde. Ce sont ne sont pas les mêmes types de population que les demandeurs d'emploi ou plus exactement, c'est une sous partie bien particulière de la population des demandeurs d'emploi* ». Entretien n° 12 avec Jacques Rigaudiat.

³ « *Ce concept de Sans a été lancé en 1995 lors de l'occupation de la rue du Dragon, le 20 décembre 1995, lorsqu'on avait habité le centre Beaubourg, le centre Pompidou pendant plus d'une semaine. Nous avons lancé l'appel des sans qui contenait 121 points de revendications autour de ceux et celles qui sont en marge de la sécurité, du monde sociale, etc* ». Entretien n° 20 avec Jean Claude Amara.

⁴ Dans son rapport relatif à l'évaluation des politiques publiques, le fondateur d'ATD *Quart-Monde*, le père Joseph Wrésinski définit la précarité comme : « *l'absence d'une ou plusieurs sécurités, notamment celle de l'emploi, permettant aux personnes et aux familles d'assumer leurs obligations professionnelles, familiales et sociales, et de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte peut être plus ou moins étendue et avoir des conséquences plus ou moins graves et définitives. Elles conduisent à la grande pauvreté, quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle devient persistante, qu'elle compromet les chances de réassumer ses responsabilités et de reconquérir ses droits par soi-même, dans un avenir prévisible* ». Source : Rapport de Joseph Wrésinski, « *Grande pauvreté et précarité économique et sociale* », année 1987, n°6, Paris, Journal Officiel, 28 février 1987, p. 6.

Cette pluralité de dénomination témoigne d'une « vérité » : la soixantaine d'organisations de défense de la cause des plus démunis n'a pas la même « lecture » de l'exclusion, et encore moins la même représentation. En effet, les publics que ces groupes de cause ciblent ne sont pas homogènes. En réalité, il n'existe pas un peuple « d'exclus », mais plutôt des peuples « d'exclus ». En d'autres termes, les « exclus » ne constituent pas un groupe d'individus qui présentent les mêmes caractéristiques, tant leurs trajectoires sont divergents et généralement même atypiques.

Les tableaux que nous avons dressés montrent bien l'éclatement du champ « exclusion », car les objectifs que poursuivent les groupes de causes et les publics « d'exclus » qu'ils visent ne sont pas toujours les mêmes¹.

Groupes de cause « Généraliste »	Publics	Actions sociales
<i>ATD Quart-monde</i>	Les personnes en situation de pauvreté	des actions pour l'accès au savoir ; accès à la parole - croisement du savoir ; pour la promotion familiale et enfin accès aux droits
<i>Fnars</i>	Sans logis : mal logés et chômeurs	accueil ; hébergement ; insertion professionnelle et sociale ; accès au logement et à l'emploi, ...
<i>Secours catholique</i>	sans abris ; migrants ; détenus indigents ; demandeurs d'emploi ; familles en situation de précarité ; enfants et jeunes en difficulté ; gens du voyage	lutte contre toutes les formes de pauvreté et d'exclusion et cherche à promouvoir la justice sociale
<i>Secours populaire</i>	attentif aux problèmes d'exclusion de l'enfance et des familles défavorisées	solidarité d'urgence basée sur l'alimentaire, le vestimentaire, ... ; sur le long terme, par l'insertion professionnelle, l'accès à la culture, le sport, les loisirs, la santé, les vacances, les droits.
<i>Armée du salut</i>	enfance et adolescence, femme ; famille ; personnes âgées ; soins ; prisonniers et personnes disparues	prévention, aide à la réinsertion, secours d'urgence
<i>Droits devant</i>	chômeurs et « minimexés »	lutte pour les droits à la citoyenneté ; au logement ; à l'emploi ; à la santé ; au revenu ; au statut social ; à la liberté

¹ Nous avons sélectionné quelques groupes de cause sur la soixantaine pour simplement montrer pourquoi nous nous permettons d'affirmer que le champ « exclusion sociale » est composé de publics hétérogènes.

		d'expression ; à la justice et à l'égalité ; aux loisirs, aux vacances ; à la création ; au savoir, à l'éducation, à la formation ; à l'environnement et à la liberté de circuler
<i>Médecins du Monde</i>	les victimes de catastrophes naturelles, de famines, de maladies (endémies ou épidémies, notamment le sida), victimes de conflits armés, de violences politiques, réfugiés, déplacés, peuples minoritaires, enfants des rues, usagers de drogues et tous les exclus des soins.	<i>Médecins du Monde</i> témoigne des entraves à l'accès aux soins, des atteintes aux droits de l'homme et à la dignité. Il engage le dialogue avec les politiques pour améliorer la situation des populations civiles et se bat contre l'injustice sous toutes ses formes.
<i>Droit Au Logement</i>	familles mal-logées ou sans logis	ce groupe de cause défend en les personnes mal-logées ou sans-logis, notamment en s'opposant à l'exécution des jugements d'expulsion des occupants des squatts.
<i>Setton</i>	sans domicile fixe	il distribue des sacs de couchage aux plus démunis qui souffrent du froid par l'intermédiaire de nombreuses organisations caritatives
<i>Fondation Abbé Pierre</i>	les plus démunis	accueillir et héberger les plus démunis ; orienter les mal-logés et agir sur le terrain
<i>Coorace</i>	chômeurs, Rmistes	le COORACE défend l'accès à l'emploi pour tous. Il participe, avec ses adhérents, au développement de l'emploi sur les territoires, à l'insertion de personnes restées à l'écart du marché du travail, à la création d'activités nouvelles dans des filières professionnelles diversifiées.
<i>MNCP</i>	chômeurs, salariés précaires	la défense du service public et de leurs usagers ; le respect des aspirations des chômeurs et de leurs projets professionnels ; le respect et l'amélioration des droits des demandeurs d'emploi

Le tableau ci-dessus montre que les personnes qui vivent « en dehors » ou « en marge » de la « société » n'ont pas grand-chose en commun, si ce n'est le qualificatif qui les désigne : « les exclus ». Notons, par exemple, l'existence de

plusieurs types de publics dans les domaines « chômage » : les jeunes chômeurs¹, les chômeurs de longue durée. Il en est de même du domaine « logement » qui comporte des publics différents : les familles mal logées, les célibataires mal logés ou les célibataires sans-logis², etc. On peut se permettre d'affirmer que le champ de l'« exclusion » est éclaté en plusieurs domaines : chômage, logement, santé, surendettement, famille, loisirs, etc. Ces différents « cas sociaux » ne partagent ni les mêmes préoccupations, ni les mêmes formes de précarité sociale. La diversité des types de publics d'exclus rend compte à la fois du caractère « pluriel » et de la difficulté qu'il y a à définir ou à délimiter concrètement les frontières de la notion « exclusion ». Face à l'hétérogénéité des situations de détresse et de « cas sociaux », le terme « exclusion » apparaît comme un terme « rassembleur ». Avec ce terme générique, les décideurs politiques et les leaders de groupes de cause cherchent à unir et à incarner sous un seul vocable une pluralité de situations et de trajectoires sociales³. En somme, le terme « exclusion sociale » apparaît comme « *un lieu commun, un concept à la mode, un terme fourre-tout* »⁴.

L'usage du terme « exclusion » sert donc à désigner plusieurs situations sociales (pauvreté, précarité, misère etc.). Le triomphe de ce terme semble coïncider avec l'émergence dans l'espace public de groupes politisés⁵ de défense de la cause des chômeurs, des mal logés et des sans logis. Ces organisations de lutte contre les

¹ Les situations peuvent être différentes d'un public de jeune à un autre. Il existe d'abord ceux qui sont sortis du système éducatif avant d'avoir obtenu une formation professionnelle, ceux qui sont au chômage, ceux qui n'ont pas accès aux soins de santé et enfin ceux qui n'ont pas de logement ou de logis.

² Nous pouvons identifier deux sous-catégories de familles : les familles nombreuses et les familles monoparentales. Nonobstant leur composition, elles peuvent être confrontées aux mêmes difficultés : manque ou insuffisance de ressources, pas de logement ou mal logées, pas d'accès au système de soins, etc.

³ L'émergence et le triomphe « lexical » de la notion d'exclusion apparaissent comme une démarche d'homogénéisation de tous les états de dégradation socio-économique considérés socialement comme « anormal ». Ainsi, « *l'exclusion* » peut être qualifiée de catégorie cognitive puisque c'est un terme qui a vocation à désigner sous un unique vocable plusieurs types d'handicaps « sociaux ». Source :

⁴ Revue *Lien social et politique*, « *Y a-t-il des exclus ? L'exclusion en débat* », n° 34, éditions Ensp, Rennes, 1996, cité par Gilbert Clavel, *La société d'exclusion. Comprendre pour en sortir*, Paris, L'Harmattan, Logiques sociales, 1998, p. 11.

⁵ *Le Nouvel Observateur*, 16 octobre 1998, n° 1095. Article d'Andrée Mazzolini.

exclusions se caractérisent par un « déploiement » vers des domaines bien spécifiques de « l'exclusion » : emploi, santé et logement en particulier.

B/ Spécificité des groupes de cause : a chaque organisation, son public « d'exclus »

Les organisations de défense de la cause des plus démunis abordent la problématique de « l'exclusion » en fonction de leurs objectifs, de leur philosophie d'action et de leur idéologie. Chaque groupe de défense de la cause des plus démunis se réfère à une cause qui est à l'origine de sa création et à un objet qui justifie sa présence dans le champ social. La diversité d'identité qui caractérise les groupes qui luttent contre les exclusions justifie, à notre avis, la pluralité d'approches que recouvre la notion d'exclusion puisque chaque organisation de défense de la cause des plus démunis revendique son histoire, son domaine d'investigation, son public d'exclus et par conséquent sa propre représentation ou vision du phénomène d'exclusion. Nonobstant leurs « caractéristiques » particulières, les organisations de lutte contre les exclusions se retrouvent au sein des collectifs *Alerte* et *CPE*. Elles y oeuvrent ensemble pour la défense d'une même cause : celle des plus démunis.

« C'est clair que la Commission de l'Uniopss a été le cadre de concertation de d'action commune. Elle pris une stature plus importante après 1994. Les associations membres étaient prêtes à communiquer ensemble, à travailler ensemble en dehors de la Commission de l'Uniopss et donc au sein du collectif Alerte. Quand il a fallu élaborer un travail ayant un effet sur le plan législatif, cela a été fait. On avait un travail d'échanges sur la façon dont chacun présentait les choses. Et, à chaque fois on donnait une conférence de presse. On en avait une à peu près tous les deux mois. On travaillait tous ensemble sur le contenu des messages »¹.

Certes, la lutte contre les exclusions constitue un objectif global, mais au-delà de cet objectif commun se cache une hétérogénéité de pratiques, de domaines et

¹ Entretien n° 60 avec Hugues Feltesse.

d'actions. A chaque « exclu » correspond son type d'exclu. Concrètement, l'objectif poursuivi par les organisations de défense des sans-logis, des mal logés, des chômeurs ou des personnes qui n'ont pas accès aux soins est respectivement de trouver ou de faire retrouver un logement à leurs publics afin que ceux-ci accèdent à un meilleur logement, à l'emploi et bénéficient des soins de santé. La mobilisation de la soixantaine d'organisations sociales ne doit toutefois pas cacher une situation bien réelle : ces organisations n'agissent pas dans les mêmes domaines de l'exclusion. Elles ne s'adressent, par conséquent, pas aux mêmes publics.

Chaque organisation de défense de la cause des plus démunis aborde la problématique de l'exclusion en fonction de sa philosophie d'action et de son idéologie. Autrement dit, chaque organisation de cause garde sa propre identité, sa manière de concevoir et de « vivre » la pauvreté et l'exclusion. Elle recourt chacune à son propre termes pour désigner et exprimer « son » exclusion. La diversité d'approches de ces différents groupes de cause est d'autant plus réelle que chaque groupe de cause a son histoire, son mode d'organisation, ses présupposés idéologiques et revendique sa propre représentation ou sa vision du phénomène d'exclusion.

De manière générale, la philosophie d'action des différentes organisations de défense des plus démunis semble être fonction de deux facteurs principaux : les contextes socio-économiques et politiques qui prévalent au moment de la création de ces organisations sociales et l'ambition que nourrit leur fondateur¹. C'est la conjonction de ces deux facteurs qui, à notre avis, concourt à déterminer « l'identité » de chaque organisation au sein du champ « exclusion ». Ainsi donc

¹ C'est l'expérience de la seconde guerre mondiale qui conduit Monseigneur Rodhain à créer l'organisation dénommée *Secours catholique*. Cette organisation a pour objet d'aider les pauvres. C'est une organisation qui est considérée comme un « service de l'Eglise » romaine. Elle est l'expression d'une « révolte » profonde contre la réalité sociale qui prévalait à cette époque. Source : <http://www.secours-catholique.asso.fr>. Le père Joseph Wrésinski est née dans une famille pauvre. Sa trajectoire le conduit à vivre la misère de l'intérieur. C'est donc l'expérience personnelle d'humiliation et de honte que celui-ci a vécue dans le camp de familles des sans abri à Noisy-le-Grand, près de Paris, qui le convainc de créer le groupe de cause *ATD Quart-Monde*. Source : <http://www.atd-quartmonde.asso.fr>

chaque organisation de défense de la cause des plus démunis s'adresse au public qu'elle connaît et revendique une connaissance spécifique et fonction du ou des publics « d'exclus » concernés.

Par exemple, le groupe de cause *ATD Quart-Monde* s'adresse à un public de pauvres et de personnes « d'exclues » culturellement, ou à des populations désocialisées¹, alors que les *Petits frères des pauvres* « accompagnent les personnes de plus de 50 ans en situation d'exclusion donc pauvres, qu'ils soient domiciliés ou sans domicile. Le but est d'offrir à ces derniers d'une part une amitié, un accompagnement mais aussi une aide à la réinsertion pour ceux qui sont complètement à la rue en leur permettant de retrouver les droits auxquels ils peuvent prétendre »². Quant à *Droit à l'Initiative Economique*³, par exemple, celui-ci est portée vers un public de chômeurs qui souhaitent se réinsérer par l'économique. *ADIE* est « une association qui aide des personnes exclues du marché du travail et du système bancaire classique à créer leur entreprise et leur propre emploi grâce au microcrédit ». Il en est de même de la *Coorace* qui agit aussi dans le domaine de l'emploi mais avec une particularité par rapport à *ADIE* Puisqu'elle « cible les personnes [uniquement] qui sont en difficulté particulière pour retourner à l'emploi du fait de leurs problèmes personnels, de la structuration du marché de l'emploi et des difficultés économiques »⁴.

Pour ce qui est de *Droit Au Logement*, l'action de ce groupe de cause est orientée essentiellement vers le relogement de familles en situation d'exclusion à cause du « mal logement »⁵. Mais, au-delà de l'aspect « reconquête » de logement,

¹ Gilles Lamarques, *L'exclusion*, « Que sais-je ? », 2^{ème} édition, PUF, 1995, p. 15.

² Entretien n° 36 avec un responsable des *Petits Frères des Pauvres*.

³ *ADIE* a été créée en 1989 par Maria Nowak en adaptant à la France le principe du microcrédit. Concrètement, *ADIE* soutient l'initiative des personnes en difficulté en leur ouvrant l'accès au crédit et en leur apportant la formation et l'accompagnement dont elles ont besoin pour créer leur emploi. L'objectif du crédit solidaire est de permettre aux exclus de devenir créateurs de richesse et de retrouver leur autonomie et dignité. Peuvent bénéficier des aides de *ADIE* : Toutes les personnes au chômage ou allocataires du RMI, exclues du système bancaire classique et désireuses de créer leur propre emploi peuvent s'adresser à une des antennes locales de l'*ADIE*, qui évaluera la faisabilité du projet et montera le dossier de financement. Les trois quarts des demandeurs sont Rmistes ou chômeurs de longue durée. Source : <http://www.adie.org/reseau/connaissance>.

⁴ Entretien n° 17 avec Jacqueline sainte-Yves.

⁵ « Le logement est un formidable révélateur de la précarité [...] l'objectif n'est pas de transformer les familles que nous soutenons en squatter, mais de faire pression, avec elles, pour obtenir leur relogement », Christine Garin, « Le

l'activité de *Droit Au Logement* se décline aussi en termes d'investissement dans l'amélioration de la législation sur l'accès au logement, par la dénonciation de la crise du logement en vue d'une meilleure prise en compte de l'exclusion par le logement dans les politiques publiques et par des actions qui consistent à attirer l'attention ou d'alerter l'opinion publique sur la situation inadmissible des mal logés et les sans abris. Ces différentes fonctions figurent parmi les objectifs du *Droit Au Logement* puisque ce groupe de cause s'est fixé pour buts :

*« d'unir et d'organiser les familles et les individus, mal-logés ou concernés par le problème du logement, pour la défense du droit à un logement décent pour tous ; d'exiger l'arrêt des expulsions sans relogement ; d'exiger l'application de la loi de réquisition sur les immeubles et de logements vacants appartenant aux collectivités locales, à des administrations, à l'Etat, à des banques, à des compagnies d'assurance, à des gros propriétaires, à des professionnels de l'immobilier ; plus généralement d'initier et organiser le soutien, l'information, la promotion d'action ayant pour but de remédier au problème des mal-logés et sans logis, notamment par des propositions visant à améliorer la législation sur le logement ».*¹

L'engagement de ce groupe de cause s'articule autour des trois points : unir et organiser les familles et les individus, mal-logés concernés par le problème du logement ; défendre le droit à un logement décent pour tous ; et enfin exiger l'arrêt des expulsions sans relogement et le relogement décent. Cette organisation de défense de la cause des mal logés et des sans logis concentre donc l'essentielle de son activité sociale sur l'accès au droit au logement².

DAL relance ses opérations spectaculaires et élargit son champ d'action », *Le Monde*, 2 juin 1997, p. 11.

¹ Source : <http://asso.francenet.fr/cdsl/histoire>.

² Archives *Droit Au Logement*. Le *DAL* œuvre aussi en faveur de l'information des plus démunis afin que ceux-ci prennent connaissance de leurs droits. Ainsi, il initie et organise le soutien, l'information, la promotion d'action ayant pour but de remédier au problème des mal-logés et sans-logis, notamment par des propositions visant à améliorer la législation sur le logement. Le *DAL* demande vivement l'application de la loi de réquisition sur les logements vacants appartenant aux collectivités locales, à des administrations, à l'Etat, à des banques, à des compagnies d'assurance, à des gros propriétaires, à des professionnels de l'immobilier. Pour le *DAL*, l'action contre les exclusions consiste principalement à l'accès au logement en faveur des plus fragiles. Source : *Avant-projet de loi exclusion/ volet Logement. Analyse et proposition de DAL Fédération*. Paris, 7 avril 1998.

En pratique, la problématique du logement est différente selon qu'elle touche les familles ou les célibataires. En général, les familles souffrent de « mal-logement » (logement trop exigus ou insalubres), alors que les personnes célibataires vivent seules dans la rue. Les notions de « mal logement » et de « sans abri » constituent deux aspects différents de la problématique de l'accès au logement. La prise de conscience de ces deux types de situation a poussé une partie des militants de l'organisation *Droit Au Logement* à se concentrer uniquement sur les problèmes de logement des célibataires. Une nouvelle organisation pour l'accès au logement des sans abri est ainsi créée : le *Comité Des Sans-Logis*,

« On a été créé à l'initiative du DAL hein si vous voulez le DAL s'est aperçu qu'il arrivait à faire reloger les familles suite au mouvement. Mais les personnes seules restaient sur le carreau. Alors, ils ont décidé d'impulser un mouvement qui prenne en compte le problème des hommes de la rue, c'est-à-dire les célibataires si vous voulez »¹.

Le *Comité Des Sans-Logis* se fixe pour objectifs de trouver des logements aux personnes vivant seules et aux célibataires puisqu'elle se définit comme,

« Une association qui a pour objet l'accueil, le regroupement, l'accompagnement, la formation des personnes isolées sans-logis ou en situation de précarité, de leurs proches et des volontaires, afin qu'ils s'organisent entre eux et luttent pour retrouver collectivement leurs droits [en tête desquels le droit au logement] par l'interpellation des institutions, des pouvoirs publics et du gouvernement, en partenariat avec les associations partenaires »².

Le *Comité Des Sans Logis* se présente alors comme la principale organisation des sans-abris. Il s'occupe uniquement de l'accès au logement des personnes célibataires. Ainsi donc *Droit Au Logement* et le *Comité des Sans-Logis* agissent dans le même secteur : le logement. Mais chaque organisation dispose de « son » propre public. Le groupe de cause *Droit Au Logement* s'occupe uniquement de familles mal

¹ Entretien n° 22 avec Yves Cottin.

² Plaquette de présentation de l'organisation *Comité Des Sans Logis*.

logées¹, alors que le *Comité Des Sans-Logis*² ne prend en compte que les personnes vivant seules ou les célibataires qui sont à la recherche de logement, qui sont sans-logis ou mal logés. Autant l'accès au logement s'adresse à des publics différents, autant l'accès à l'emploi concerne aussi des publics variés. En effet, les organisations de défense de la cause des chômeurs tels *AC !* le *MNCP* et l'*APEIS* placent « l'emploi » au cœur de leurs actions. Ils choisissent l'emploi comme thématique de leur discours public et comme cause de leur engagement dans l'espace public.

Les organisations *radicales* de défense de la cause des chômeurs qui s'occupent de la situation sociale des chômeurs érigent donc la problématique de l'accès à l'emploi ou la lutte contre le chômage au cœur de leur dispositif d'action sociale et politique. En pratique, les analyses de cette catégorie de groupes de cause portent exclusivement sur les conditions d'accès à l'emploi, sur la lutte contre le chômage et sur les mécanismes économiques et politiques qui génèrent l'exclusion³. Les groupes de défense de la cause des chômeurs s'intéressent aussi à la précarisation des conditions de travail, aux Rmistes, aux chômeurs et aux personnes qui ont des revenus précaires⁴.

¹ Cécile Prieur, « Le DAL réquisitionne un immeuble appartenant à la ville de Paris », *Le Monde*, 2 juillet 1996, p. 11.

² L'article 2 des statuts définit ce groupe de défense de la cause des sans-logis comme « *L'association [qui] a pour objet l'accueil, le regroupement, l'accompagnement, la formation des personnes isolées sans-logis ou en situation de précarité, de leurs proches et des volontaires, afin qu'ils s'organisent entre eux et luttent pour retrouver collectivement leurs droits (logement, emploi, ressources, santé, papiers, accès à la culture et échanges de savoirs et les droits inaliénables de l'homme, de la femme et de l'enfant...) par l'interpellation des institutions, des pouvoirs publics et du gouvernement, en partenariat avec les associations partenaires* » Les responsables de cette organisation présente le Comité des Sans- Logis comme étant « la principale association française des sans-abri, organisée par des « sans-abri », ou d'anciens « sans-abri ». Source : <http://asso.francenet.fr/cdsl/present.htm>

³ Archives *Entraide protestante* : les groupes *radicaux* de défense de la cause des plus démunis s'en prennent ouvertement et directement aux choix politiques et économiques des gouvernements qui se succèdent depuis le début des années 1980. Ils accusent ces différents gouvernements de générer par leurs décisions et orientation politique l'exclusion sociale : « *Dans un pays riche comme la France, il n'existe aucune fatalité de l'exclusion mais des choix économiques, politiques qui excluent un nombre croissant de personnes du travail, du logement, du savoir, de la santé* » Lettre ouverte non datée du collectif *Alerte* aux candidats aux élections législatives.

⁴ Archives *MNCP*, communiqué de presse du *MNCP*, Paris, 15 avril 1997.

L'emploi et le logement ne sont pas les seuls domaines qui suscitent la mobilisation des groupes de défense de la cause des plus démunis. La santé constitue aussi une cause de mobilisation et d'action collective. *Médecins du Monde*, ainsi que l'indique son nom, œuvre ainsi depuis sa création en 1980 à l'accès aux soins aux personnes les plus défavorisées,

« La première mission de Médecins du Monde est de soigner et de venir en aide à toutes les populations vulnérables : les victimes de catastrophes naturelles, de famines, de maladies (endémies ou épidémies, notamment le sida), victimes de conflits armés, de violences politiques, réfugiés, déplacés, peuples minoritaires, enfants des rues, usagers de drogues et tous les exclus des soins. Le groupe de cause engage le dialogue avec les politiques pour améliorer la situation des populations civiles. Médecins du Monde se bat contre l'injustice sous toutes ses formes »¹

La diversité des publics auxquels s'adressent ces multiples groupes de défense de la cause des plus démunis montre bien la diversité des domaines que recouvre le phénomène de l'exclusion. Il convient de préciser, à ce propos, que si les premiers groupes de cause créés généralement au lendemain de la seconde guerre mondiale sont « généralistes », on assiste depuis le début des années 1980 à l'émergence de groupes de cause « spécialistes » de domaines spécifiques : logement, emploi et santé plus particulièrement².

C/ Les dénominations des groupes de cause, symbole de la diversité du champ de l'« exclusion »

Emmaüs, le *Secours catholique*, le *Secours populaire*, etc...sont des organisations caritatives. Elles portent généralement une dénomination « universaliste » tant leurs actions couvrent tous les domaines du champ « exclusion ». Elles ont une

¹ Source : <http://www.medecinsdumonde.org>.

² Les organisations dénommées *Agir ensemble contre le chômage*, l'*Association pour l'emploi l'information et la solidarité* et le *Mouvement national des chômeurs et précaires*, *Droit Au Logement* et *Médecins du Monde* ont été créées respectivement en 1993, 1987, 1986, 1990 et 1980.

conception plutôt généraliste de la lutte contre les exclusions¹. L'approche généraliste des organisations caritatives se justifie par leur histoire². En effet, les orientations sociales de cette catégorie de groupes de cause sont historiquement centrées sur la lutte contre la pauvreté, la misère et la précarité. Les groupes de cause caritatifs abordent traditionnellement la problématique de l'exclusion sous deux aspects : les caractéristiques individuelles de chaque « exclu » et l'accompagnement individualisé de chaque individu. En outre, les groupes de cause caritatifs³ ne sont pas toujours portés à remettre en cause les décisions des décideurs politiques comme peuvent le faire par exemple les groupes *radicaux*.

Les groupes de cause « caritatifs » refusent souvent de critiquer voire même de prendre position contre les choix économiques et politiques qu'adoptent les décideurs politiques ou les institutions publiques même si ces décisions sont à l'origine de l'exclusion. Le *Secours populaire* en constitue l'exemple type⁴.

Les organisations caritatives orientent leurs actions sociales uniquement sur les effets des politiques et économiques des gouvernements et non sur les décisions politiques et économiques qui génèrent l'exclusion même⁵. Ces dernières

¹ Pour Monseigneur Rodhain, le Secours catholique a pour objet de venir en aide aux plus démunis en essayant de toucher des publics diverses et de fournir des prestations aussi variées, c'est-à-dire les « *enfants abandonnés, familles privées de logement, personnes handicapées, mutilées par la guerre et soldats brisés par trop d'horreur* ». Il en est de même du Secours populaire dont la devise est « *tout ce qui est humain est nôtre* ». Source : <http://www.secours-catholique.asso.fr>

² Archives *Fédération Entraide Protestante*. Elles sont nées, pour la plupart, au lendemain de la seconde guerre mondiale. Leur objectif était de venir en aide aux différentes personnes victimes de différentes formes de détresse sociale. Le champ social n'était pas encore « balkanisé » quant même existait déjà des organisations tel Emmaüs qui s'occupait des personnes qui n'avaient pas de logement. Source : document non daté « *Les associations du label Grande Cause nationale 1994* ».

³ Archives *Fédération Entraide Protestante*, document non daté « *les associations de label Grande cause nationale 1994* ». Ces organisations caritatives sont basées sur du bénévolat. Elles n'ont pas la culture de la réflexion sur les textes de loi. Leur seule préoccupation est de faire de la générosité, c'est-à-dire de venir en aide aux pauvres et aux nécessiteux.

⁴ Michel Castaing, « Le Secours populaire concentre son action sur l'héxagone », *Le Monde*, p. 24-25 décembre 1995, p. 7. Le Secours populaire s'est prononcé clairement contre la critique des choix des décideurs politiques. En effet, lors du cinquantième anniversaire de cette organisation, son Président, Julien Lauprêtre avait affirmé que le Secours populaire français « *agit sur les conséquences et non sur les causes* [de l'exclusion] ».

⁵ Ibid. p. 7.

entretiennent avec l'Etat des rapports de collaboration et réfutent toute stratégie ou action de confrontation avec les pouvoirs publics.

Les dénominations des organisations caritatives « généraliste » traduisent généralement une certaine imprécision ou indétermination de l'objet qu'elles poursuivent. Ainsi, par exemple, certaines organisations caritatives tels le *Secours catholique* et le *Secours populaire* se déclarent groupes de « solidarité » et arborent toutes deux le terme « Secours ». Ce terme renvoie à l'idée d'aide, de renfort, d'assistance, de protection des personnes démunies ou pauvres. Il en est de même du groupe de cause de confession protestante, la *Fédération entraide protestante*¹. Le terme « entraide » porte en lui-même la dimension d'aide et de secours. Les organisations de défense de la cause des plus démunis à caractère caritatif n'ont ainsi pas de réelle « spécialité » puisqu'elles s'intéressent et agissent généralement dans tous les secteurs que recouvrent l'exclusion. Le groupe de cause *ATD Quart-monde* est certainement celui dont la dénomination illustre le mieux la volonté d'orienter son action vers toutes les formes d'aide en direction des pauvres.

Le groupe de mots *Aide à Toute Détresse* indique clairement le type de public auquel cette organisation entend s'adresser : les pauvres. Le recours à ces termes semble signifier que cette organisation a été créée pour venir en aide aux pauvres. Ces derniers étant dans une situation qui nécessite l'intervention des « inclus ». Quant au terme « *Quart-Monde* », il fait référence à la Révolution Française. L'emploi de ce terme servait alors à désigner la représentation politique des plus pauvres aux Etats généraux, par distinction à la Noblesse, au Clergé et au Tiers Etat. En effet, selon Bernard Lahire « *l'expression Quart-Monde sera adjointe vers 1968-1969 en référence*

¹ D'autres groupes de défense de la cause des plus démunis ont des dénominations qui indiquent qu'ils défendent ou aident uniquement les pauvres. Ainsi en est-il des *petits frères des pauvres*, d'*Emmaüs-France*, de l'*Armée du Salut*, de la *Croix-rouge française*, de la *Fédération française des équipes Saint-Vincent*, de *familles rurales*, ou encore de *Médecins du Monde*.

au quatrième ordre (ou quart-monde) composé des plus « infortunés » et des « indigents dont les doléances s'étaient exprimées en 1789 »¹.

Il y a donc résurgence et surtout ré-appropriation de ce mot par le père Joseph Wrésinski. Il emploie ce terme pour désigner les plus démunis de l'époque moderne ou contemporaine. Pour Joseph Wrésinski, l'expression « *Quart-Monde* » symbolise en effet les personnes qui vivent continuellement dans la pauvreté et la misère. L'adjonction des groupes de mots « *Aide à Toute Détresse* » et « *Quart-Monde* » indiquent bien que cette organisation ne vise que les populations pauvres et désocialisées².

Le périmètre d'action des organisations « généralistes » de lutte contre les exclusions sociales semble englober tous les publics et tous les domaines de l'exclusion : logement, santé, emploi, illettrisme, aide à l'insertion professionnelle, actions socio- culturelles et éducatives, l'aide aux devoirs, le théâtre, le sport et les fêtes, etc. Ainsi, les groupes de cause « généralistes » touchent des publics aussi nombreux que variés : les jeunes, les vieux, les adultes, les familles nombreuses et monoparentales etc. Si la plupart des groupes de cause créés au lendemain de la seconde guerre mondiale possède généralement des dénominations « universelles » et agissent dans presque tous les domaines de l'exclusion, celles qui ont été créées au cours des années 1980, c'est-à-dire les organisations *radicales* ont, par contre, des dénominations qui spécifient les domaines d'action dont elles revendiquent la compétence. On parle ainsi d'organisations de défense de la cause des chômeurs³,

¹ Bernard Lahire, *L'invention de l'illettrisme. Rhétorique publique, éthique et stigmates*, Paris, édition La découverte, 1999, p. 38-39.

² C'est dans le bidonville de Noisy-le-Grand où vit le père Joseph Wrésinski au milieu des pauvres que celui-ci crée le groupe de défense de la cause des plus démunis *ATD Quart-Monde*. Source : <http://www.atd-quartmonde.org/fr>

³ Ce sont les groupes de cause : *Agir ensemble contre le chômage*, le *Mouvement national des chômeurs et précaires*, l'*association pour l'information, l'emploi et de la solidarité*.

groupes de lutte pour l'accès au logement¹ ou encore de groupe pour l'accès à la santé des plus démunis².

La création des groupes de cause « spécialisés » dans un des principaux domaines de l'exclusion est certainement la conséquence de l'explosion dans les années 1980 et 1990 du nombre de chômeurs³, de personnes qui vivent sans logement ou qui sont mal logés⁴. Nous pouvons légitimement penser que la création spontanée d'organisations de défense de la cause des chômeurs, des mal logés et des sans abri et de non soignés, et leur éruption dans l'espace public, débouchent sur une plus grande prise de conscience de la nécessité de la lutte contre les exclusions. Certains groupes *réformistes* membres du collectif *Alerte* ne se privent d'ailleurs pas d'apporter leur soutien à des groupes *radicaux*. Tel est le cas de la *Fnars* pour qui « *l'expression et l'organisation des sans emploi et sans logis médiatisés sont positives et contribuent à la prise de conscience de l'ensemble de la société du drame du chômage et de l'exclusion* »⁵.

L'émergence dans l'espace public et politique de la conscience de la défense de la cause des plus démunis est d'autant plus nécessaire et urgente que la situation

¹ *Droit Au Logement*, le *Comité des Sans logis*.

² *Médecins du Monde*, le *Comité médico-social pour la Santé des Migrants*, etc..

³ L'analyse de la montée de la pauvreté faite par l'Insee souligne l'augmentation du nombre de chômeurs mais aussi la montée du chômage de longue durée, des chômeurs en fin de droits, de l'instabilité de l'emploi des jeunes dont la durée de cotisation est insuffisante et des réformes ayant durci les conditions d'accès à l'assurance chômage. L'Insee relève que si la mise en place du RMI en 1989 avait réussi à « contenir » la pauvreté, cela n'a malheureusement pas permis aux trois quart des bénéficiaires de ce « filet social » ainsi qu'aux bénéficiaires de l'Assurance Spécifique Solidarité de vivre au dessus du seuil de pauvreté (...) : *Economie et Statistique* « *Mesurer la pauvreté aujourd'hui*, - INSEE, 1997, n°308, - p. 309-310. Lire aussi François Bonnet et Franck Nouchi, « Les pouvoirs publics n'ont pas su enrayer la montée de la grande pauvreté », *Le Monde*, 30 mars 1995, p. 9.

⁴ Le nombre de mal-logés et de sans abri est estimé en 1995 respectivement à 1.500.000 et 200.000 personnes. Source : Enquête Credoc pour *ATD Quart-Monde* réalisée en 1995 et portant sur 735 personnes en situation de grande pauvreté et publié dans Christophe Forcari et Isabelle Mandraud, « Martine Aubry défend son projet aujourd'hui. Trois ans et 30 milliards pour lutter contre l'exclusion », *Libération*, 4 mars 1998.

⁵ Archives *Fnars*, document « *Les positions de la Fnars face à l'actualité* », 21 janvier 1998, p. 1.

des plus fragiles conduit à la perte de statut et d'identité sociale du fait de la rupture de lien social et de « sociabilité ». Car, comme l'affirme Serges Paugam « *le problème rencontré par les fragiles est celui de l'apprentissage de la disqualification sociale qui se traduit par une crise d'identité. La fragilité intériorisée renvoie à l'humiliation, au désarroi, au repli sur soi et au ressentiment* »¹.

La création d'organisations *radicales* de lutte contre les exclusions résulte *a priori* de la volonté des chômeurs, des sans-abris et, des mal logés de se constituer en groupes pour mieux défendre leur cause. Les responsables de ces organisations cherchent ainsi à s'affirmer dans l'espace socio-politique pour faire avancer leurs revendications soit par le discours, soit par des actions d'occupation ou de pression « conventionnelles » sur les décideurs politiques. Parfois, ces groupes *radicaux* se positionnent en contre-pouvoirs des décideurs politiques, ainsi que semble le reconnaître Annie Pourre, « *nous on n'est pas dans la sous-traitance des missions de l'Etat. On est tout simplement dans le contre-pouvoir, c'est-à-dire que nous on fabrique des formes de contre pouvoirs qui permettent de faire entendre les voix de ceux qui ne sont pas entendus. Voilà* »². Ils essayent, eux aussi, de dégager un sens à leur cause et de donner une orientation au débat public dans la mesure où leurs interventions tournent autour des thématiques de la régulation du temps de travail, de l'emploi et même du « statut » du chômeur³.

Le sens de l'engagement des organisations de défense de la cause des chômeurs apparaît parfois dans leurs discours. Tel est le cas du *Mouvement national des chômeurs et précaires*⁴ dont les responsables se fixent pour objectifs de « *revendiquer pour*

¹ Serges Paugam, *La disqualification sociale*, PUF, 1^{ère} édition « quadrige », 2000, p. 51.

² Entretien n° 19 avec Annie Pourre.

³ Archives MNCP. Communiqué de presse du MNCP. Paris, 15 avril 1997. Archives AC !. Communiqué de presse commune : *AC ! – APEIS – CGT Chômeurs – MNCP*. Paris, 26 janvier 1998. p. 2. Archives AC ! Communiqué de presse de *Tous ensemble CFDT en Lutte* « *après le rapport Join-Lambert, aux décideurs de prendre leurs responsabilités* ». Paris, 26 février 1998.

⁴ Le MNCP se prononce en faveur de l'économie solidaire, car il cherche à créer des emplois qui ne sont pas soumis à la fluctuation de l'économie libérale dans la mesure où celle-ci est destructrice d'emploi. En faisant le choix de l'économie solidaire, les responsables du MNCP souhaitent que les

*tous le droit au travail et des moyens convenables d'existence, [...] Le partage plus juste des emplois et des revenus et la réduction du temps de travail »*¹. Cet objectif est une donnée « universelle » affiché par toutes les organisations de défense de la cause des chômeurs. D'autres groupes de cause ne prennent comme champ d'action que la défense de la cause des chômeurs. L'*Association pour l'emploi, l'information et la solidarité* en constitue un bon exemple. Celle-ci se définit en effet comme le groupe de cause que « *se sont donnés les chômeurs* ». De même le slogan que l'*APEIS* se donne, à savoir « *un emploi c'est un droit, un revenu c'est un dû* » indique clairement que le groupe de cause *Agir ensemble contre le chômage* est une organisation qui lutte pour la défense de la cause des chômeurs.

Mais contrairement aux autres groupes de cause du champ « emploi » ou lutte contre le chômage, *Agir ensemble contre le chômage* ambitionne de rassembler les organisations de défense de la cause des chômeurs, des précaires, les syndicats, les organisations de défense de la cause de la femme. Ce statut fait d'*AC !* une organisation particulière, voire même originale, puisqu'elle envisage de mobiliser tous les acteurs du champ de l'exclusion et syndicaux qui souhaitent nouer des solidarités concrètes, d'entraide et de revendication en faveur des chômeurs et des précaires :

« AC a été créée en 1993 par un réseau de syndicalistes qui travaillaient à l'origine dans une revue qui s'appelle « Collectif » et qui écrivait beaucoup sur le chômage, la précarité. Ils essayaient de réfléchir sur l'indemnisation du chômage, sur le contrôle des chômeurs et qui en 1992 lors d'un colloque baptisé « les rencontres des collectifs » ont décidé de mettre sur pied « les collectifs unitaires de lutte contre le chômage ». Notre idée était de réunir à la fois des syndicalistes, des responsables associatifs dont les associations de chômeurs qui sont peu organisées dans les syndicats ou pas du tout, les gens du monde associatif, les organisations antiracistes, les organisations de jeunes, les organisations féministes, des chercheurs,

salariés et les chômeurs ne soient pas une variable d'ajustement économique, mais plutôt des acteurs de l'économie.

¹ Article 2 B) des statuts du MNCP rappelant les objectifs de ce mouvement. Source : <http://mncp.mncp.free.fr>

des sociologues, la ligue des droits de l'homme. C'est de cet ensemble qu'est né AC ! »¹

Toutes les organisations qui se positionnent comme défenseurs de la cause des chômeurs² n'entrevoient la lutte contre les exclusions qu'à travers le facteur « emploi ». Le discours des leaders et la philosophie de ces groupes de cause portent presque exclusivement sur les questions de lutte contre le chômage et donc sur les politiques publiques d'emploi. Pour les responsables de cette catégorie de groupes de cause, il n'est guère possible de lutter efficacement contre le phénomène d'exclusion si les gouvernements ne prennent pas de mesures fortes et significatives en faveur du retour à l'emploi. Mais l'action de cette catégorie d'organisations sociales n'a pas seulement une dimension sociale, elle a aussi une dimension politique. Les groupes *radicaux* revendiquent un discours politique engagé et s'en prennent parfois aux politiques sociales de différents gouvernements, peu importe que ces gouvernements soient de droite ou de gauche³. L'objectif des groupes de défense de la cause des chômeurs est clair : pousser les décideurs politiques à mettre en œuvre une politique d'emploi « zéro chômeur ». Ainsi, pour *Agir ensemble contre le Chômage* par exemple,

« Il ne suffit pas d'affirmer une volonté de garantir l'accès aux droits de tous, il faut lutter résolument contre tout ce qui produit l'exclusion et la pauvreté et il faut une politique de l'emploi offensive pour des créations d'emploi seul moyen pour que les parcours individuels ne débouchent pas sur du vide ! »⁴.

¹. Entretien n° 9 avec Claire Villier.

² Nous ne retiendrons que les principales, à savoir le *Mouvement National des Chômeurs et Précaires* (MNCP), *Agir ensemble contre le Chômage* (AC !) et l'*Association Pour l'Emploi, l'information, et la Solidarité des chômeurs et des travailleurs* (APEIS).

³ Michel Feltin, « Le projet Aubry n'existera que si tout le monde s'y met », *La Croix*, 6 mars 1998, p. 7. Lire également, Alain Beuve-Mery, « Le mouvement des chômeurs continue à défier le gouvernement », *Le Monde*, 15 janvier 1998, p. 6 ; Alain Beuve-Mery, « Après de nombreuses manifestations, les occupations continuent », *Le Monde*, 15 janvier 1998, p. 7 ; Michel Castaing, « L'association Droit au logement occupe un nouvel immeuble à Paris », *Le Monde*, 28 mars 1995, p. 14 ; Alain Beuve-Mery, « Les associations des sans-emploi manifestent à Paris et en provinces », *Le Monde*, 7 mars 1998, p. 7.

⁴ Communiqué de presse du groupe de cause AC !, le 4 mars 1998 cité par Eric Cheynis, *Usages et enjeux associatifs de la construction du champ de l'exclusion*, op. cit., p.101.

Selon le quotidien *Le Monde*, les organisations de défense de la cause des chômeurs,

« réclament une augmentation immédiate des minima sociaux de 1.500 francs, par mois, avant une réforme qui instaure un revenu garanti pour tous, au niveau du SMIC mensuel et l'attribution du RMI à tous ceux qui en sont privés, en particulier les moins de vingt-cinq ans »¹.

Les groupes de défense de la cause des chômeurs suggèrent même la construction d'un statut social du chômeur² et militent pour la réduction massive du temps de travail ou simplement l'abolition du chômage et l'indexation des *minima* sociaux sur l'évolution des prix. Ils prônent le retour au plein emploi et le relèvement du pouvoir d'achat des salariés à faible revenu, des précaires et des chômeurs bénéficiaires d'allocations afin d'obtenir un revenu décent pour tous³. Les revendications d'*AC !* portent ainsi sur la réduction massive du temps de travail, sans baisse de pouvoir d'achat ni précarisation, l'obtention d'un revenu décent, c'est-à-dire qui soit au-dessus du SMIC, et enfin la reconnaissance des organisations de défense de la cause des chômeurs et des précaires partout où se décident la vie des chômeurs⁴.

Cette catégorie de groupes de cause oriente essentiellement ses actions de lutte autour des conditions de vie des chômeurs, tandis que celle qui se positionne dans l'espace public pour l'accès au droit au logement combat pour que tous les sans abris et les mal logés accèdent à un logement décent. Toutes les organisations qui luttent pour l'accès aux logements pour les personnes et familles remplissent ainsi une triple fonction : elles soutiennent, informent et engagent, pour certaines,

¹ Alain Beuve-Mery, « Les associations veulent participer à la préparation du texte promis pour le printemps », *Le Monde*, 26 décembre 1997, p. 5.

² Archives *AC !*, document « *Loi Exclusion. Volet emploi et moyens d'existence* ». Paris, 23 avril 1998. Comme d'autres groupes de défense de la cause des chômeurs *AC !* exige la mise en place d'un statut juridique des chômeurs ainsi que le changement rapide des conditions de vie des chômeurs et précaires.

³ Archives *MNCP*, communiqué de presse du *MNCP*, Paris, 15 avril 1997.

⁴ *Liaisons sociales*, « *représentation des chômeurs* », 12 mai 1998, n°12663, p. 3. Lire également Isabelle Mandraud, « Les chômeurs invités à gérer les Assedics », *Libération*, 29 avril 1998.

régulièrement, des actions sur le terrain afin d'alerter l'opinion publique et les pouvoirs publics de sorte que ceux-ci trouvent des solutions favorables aux plus démunis.

A priori, les principales organisations de lutte pour l'accès au logement sont *Emmaüs France*¹ et *Droit Au Logement*. Cette dernière organisation a pour slogan « *Un toit, c'est un droit* ». Ce slogan décline l'objet de ce groupe de cause : faire avancer la cause des mal-logés et des sans logis. La philosophie d'action de *Droit Au Logement* est orientée notamment vers le relogement des familles. Selon *Le Monde*, « *3000 ménages ont retrouvé un toit sur la région Ile-de-France* »². L'objectif de *Droit Au Logement* est également de permettre à des familles et à des ménages condamnés à vivre dans des taudis de retrouver un logement convenable,

*« Nous, on intervient sur trois catégories de ménages, c'est-à-dire ceux qui sont sans logis, c'est-à-dire ceux qui n'ont pas de logement fixe, ceux qui sont sans logés et hébergés de façon précaire à droite et à gauche par des structures d'hébergement, au foyer, les hôtels, chez les familles, les amis etc....ce sont les hébergements provisoires. Ensuite, on prend en compte les mal logés, ce sont les locataires ou les propriétaires qui vivent dans les conditions de très mal logement...c'est-à-dire les logements qui sont dangereux pour la santé...et puis il y a les locataires qui sont menacés d'expulsion [...] Les ménages modestes sont les principaux ménages préoccupés par les mesures d'expulsion »*³.

¹ L'organisation *Emmaüs* offre aux personnes sans domicile des solutions adaptées à différentes situations : accueils de jour ou simples vestiaires, hébergements d'urgence, hôtels sociaux, centres d'hébergement et de réinsertion sociale, logements d'insertion... Elle facilite leur réinsertion : domiciliation du revenu minimum d'insertion (RMI), cours d'alphabétisation et de remise à niveau, aide à l'accès aux soins...Source : <http://www.emmaüs-France.org/> Il convient quant même de mentionner que la Fondation créée par l'abbé Pierre c'est-à-dire *Emmaüs Logement* a, avant l'émergence des organisations *radicales* tels le *D.A.L* et le *CDSL*, largement contribué à interpeller l'opinion publique et les pouvoirs publics sur la question des mal logés et des sans logis.

² Jean-Baptiste Eyraud, porte-parole du *DAL*. Source : Bertrand Bissuel, « En une décennie, le DAL est devenu un pilier de la lutte contre l'exclusion », *Le Monde*, 4 novembre 2000, p. 10.

³ Entretien n° 21 avec Jean-Baptiste Eyraud, 4 janvier 2005.

Notons que l'action du groupe de cause *Droit Au Logement* est jugée plutôt satisfaisante par les membres de différents gouvernements qui ont eu en charge le département ministériel du logement. Deux responsables gouvernementaux reconnaissent que *Droit Au Logement* a été « révélateur de la crise du logement social » et a « un sens de la provocation positive, une capacité d'alerte qui sont précieux », car, selon ces personnalités, sans les interventions de *Droit Au Logement* « l'opinion aurait moins bougé »¹.

Toutes les personnalités historiques² qui soutiennent habituellement les organisations qui luttent pour l'accès au logement reconnaissent que l'engagement de *Droit Au Logement* a eu de multiples effets positifs sur la question du logement. Car, cette organisation œuvre concrètement pour que les plus démunis aient accès aux logements. Ce groupe de cause semble avoir infléchi les mentalités sur la question du logement notamment en alertant l'opinion publique en rendant plus « visible » la question des mal-logés et des sans-logis³. L'organisation dirigée par Jean Baptiste Eyraud peut donc se vanter d'avoir donné une dimension publique et politique à la problématique du logement. En effet, *Droit Au Logement* a réussi, grâce à ses actions médiatiques, à éveiller et à attirer l'attention de l'opinion publique et des décideurs politiques sur le logement en tant que problématique sociale majeure.

Comme pour la problématique du « Logement », celle de la « Santé » exige la présence de groupes de cause compétents et dotés d'une certaine expertise technique. *Médecins du Monde* représente à nos yeux l'organisation la plus indiquée pour aborder les problèmes relevant du domaine de la Santé au sein du collectif

¹ Bertrand Bissuel, « En une décennie, le DAL est devenu un pilier de la lutte contre l'exclusion », *Le Monde*, 4 novembre 2000, p. 10.

² Les professeurs Léon Schwartzenberg, le généticien Albert Jacquart, Mgr Jacques Gaillot. *Le Monde*, « Le DAL occupe un immeuble dans le 12^{ème} arrondissement de Paris », 10 décembre 1995, p. 34. Lire aussi Bertrand Bissuel, « En une décennie, le DAL est devenu un pilier de la lutte contre l'exclusion », *Le Monde*, 4 novembre 2000, p. 10.

³ Bertrand Bissuel, « En une décennie, le DAL est devenu un pilier de la lutte contre l'exclusion », *Le Monde*, 4 novembre 2000, p. 10.

*Alerte*¹. Elle revendique une bonne connaissance de la situation sanitaire des plus défavorisés et tient un discours axé uniquement sur l'accès des plus démunis à la santé².

Médecins du Monde dont l'engagement citoyen consiste à aller vers les populations les plus vulnérables de manière à leur faciliter l'accès aux soins se définit comme le groupe de cause qui a vocation à soigner les populations les plus vulnérables dans des situations de crises et d'exclusion en France³. *Médecins du Monde* contribue au processus de construction de la loi contre les exclusions en faisant des propositions directement liées au domaine de la Santé⁴. L'action de *Médecins du Monde* s'inscrit dans la dynamique de la structuration de l'exclusion telle que définie par *ATD Quart-Monde* et les groupes de cause membres des collectifs *Alerte* et *CPE*.

L'accès à l'emploi, à la santé et au logement constitue des droits essentiels qui doivent être effectifs. Les groupes de cause membres des collectifs *Alerte* et *CPE* se

¹ Toutes les organisations qui luttent pour l'accès à la santé n'ont pas vocation à intervenir sur l'ensemble du secteur Santé. Seul *Médecins du Monde* peut agir sur l'ensemble du secteur. D'autres se concentrent sur des objectifs et pathologies spécifiques, telles l'*Association Parole Soutien Information Sida (APSIS)*, l'*Association de Lutte contre le Sida (AIDES)*, ou encore l'*Association Nationale de Prévention de l'Alcoolisme*.

² Archives *Médecins du Monde*, document « *Accès aux soins pour tous. Les 10 propositions de Médecins du Monde* ». Paris, 14 décembre 1995. Au cours de « *la journée de l'accès aux soins pour tous* » le 14 décembre 1995, *Médecins du Monde* dévoile ces dix propositions. Toutes concernent le domaine de la santé : « *assurer l'examen médical avant l'examen des droits ; promouvoir une autre pratique médicale ; garantir le droit aux soins sans risques d'arrestation et arrêter l'expulsion des malades étrangers ; s'assurer après le soin à l'hôpital des conditions de sortie des patients ; développer les lieux de convalescence ; engager la psychiatrie de secteur de l'alcoolisme dans la problématique de la précarité ; dépénaliser l'usage de toutes les drogues ; créer les observatoires locaux de la précarité ; développer la recherche et l'enseignement sur santé-précarité*. 20 p.

³ Les dix propositions de *Médecins du Monde* sont les suivantes : « *Assurer l'examen médical avant l'examen des droits ; Promouvoir une autre pratique médicale ; Garantir le droit aux soins sans risque d'arrestation et arrêter l'expulsion des malades étrangers ; L'hôpital doit s'assurer après le soins des conditions de sortie des patients ; développer les lieux de convalescence ; Engager le psychiatrie de secteur dans la prise en compte de la souffrance issue de l'exclusion ; Réexaminer la place de l'alcoolisme dans la problématique de la précarité ; Dépénaliser l'usage de toutes le drogues ; Créer des observatoires locaux de la précarité et enfin Développer la recherche et l'enseignement sur santé-précarité* ». Source : *Accès aux soins pour tous. Les 10 propositions de Médecins du Monde*. Paris, 14 décembre 1995.

⁴ Nous nous referons à certains communiqués de presse diffusés par *Médecins du Monde* : Archives *Médecins du Monde*, communiqué de presse « *Médecins du Monde tient à exprimer sa satisfaction à l'annonce du programme de prévention et de lutte contre les exclusions faites hier par le gouvernement, en ce qui concerna les mesures consacrées à « l'accès aux soins pour tous »* », Paris, 5 mars 1998. Et le communiqué de presse « *Loi contre les exclusions : Médecins du Monde alarmé par le rejet de beaucoup d'amendements concernant l'accès aux soins* », Paris, 11 mai 1998.

mobilisent pour définir une représentation commune de la notion d'exclusion et contribuer ainsi, par leurs propositions, à édifier le contenu de la loi contre les exclusions. Par l'action de définition et de délimitation de leur cause, les groupes de lutte contre les exclusions s'engagent dans une opération de légitimation de la cause des « exclus ».

II/ La construction de la cause « des plus démunis » comme processus de légitimation de la cause des « exclus »

Nous souhaitons nous interroger maintenant sur les mécanismes de mise en forme de la légitimité et de la représentativité de la soixantaine de groupes qui se proclame défenseurs de la cause « des plus démunis ».

Les organisations de défense de la cause des plus démunis revendiquent en effet une démarche et un projet « politiques » sur lequel elles se fondent pour légitimer leur « cause » et donc justifier leur engagement : *« en effet, le processus de construction et de légitimation des savoirs associatifs s'accompagne ainsi nécessairement d'un processus de production de discours sur le savoir des « savants » sur les méthodes et les pratiques, les résultats et les finalités de la recherche »*¹. La démarche de légitimation de la cause des plus démunis se caractérise donc par une série d'actes : la présence sur le terrain au côté des personnes en difficulté ; la capacité à rendre exemplaire cette lutte contre la pauvreté et l'exclusion ; la mise en œuvre d'un savoir-faire spécifique en matière de lutte contre l'exclusion ; l'édification d'un cadre de travail collectif entre groupes de cause² de l'Uniopss ; et enfin une collaboration avec les pouvoirs publics.

¹ Yves Lochard et Maud Simonet-Ciset (Coord.), *L'expert associatif, le savant et le politique*, Paris, Editions Syllepse, 2003, p. 11.

² Archives Fédération Entraide protestante : compte-rendu des réunions des 10 février et 11 mai 1998 à l'Uniopss. Les organisations sociales la Fédération Nationale des Associations de Réinsertion Sociale, ATD Quart-Monde, le Secours populaire français, Médecins du Monde et l'Union Nationale Interfédérale des Oeuvres et organismes Privées Sanitaires et Sociales sont celles dont la contribution au sein du collectif *Alerte* sont certainement la plus significative.

Au-delà de ces caractéristiques, les groupes de cause doivent, pour jouir du statut de défenseurs de la cause « des plus démunis », réussir d'abord à construire et à faire admettre cette cause. C'est bien cette opération de légitimation qui donne un sens à leur action et à leur engagement. La construction de la cause « des plus démunis » oblige ainsi les groupes à définir les représentations de cette cause et à justifier la pertinence de leurs actions. Cette activité « intellectuelle » vise à légitimer l'objet de leur engagement social et politique.

Nous allons, pour cela, analyser les mécanismes dont usent les groupes de cause pour légitimer leur « cause ». Il s'agit de s'interroger sur la capacité des groupes de cause à définir et à délimiter « l'exclusion » (A). Ensuite, nous analyserons comment les engagements et les philosophies d'action que les groupes revendiquent autorisent ces derniers à légitimer leur statut de défenseurs de la cause des démunis (B).

A/ Définition et délimitation de « l'exclusion » comme démarche de légitimation de la cause « des plus démunis »

Qui peut ou doit être considéré comme « exclu » ? Jusqu'où peut-on étendre la notion « d'exclu » ? Les organisations de lutte contre l'exclusion qui composent les collectifs *Alerte* et *CPE* peuvent être qualifiées « d'entrepreneurs de cause »¹ dans la mesure où les « exclus » apparaissent comme « des groupes minoritaires »², éclatés et disposant de faibles ressources à même de favoriser la mobilisation spontanée de ces publics. La légitimité des groupes qui se positionnent comme défenseurs de la cause des plus démunis semble d'autant plus réelle que ces entrepreneurs de cause se positionnent comme « porte-parole d'une population dont ils ne partagent pas les mêmes caractéristiques »³. Nous pensons, dès lors, que l'émergence des groupes de défense de cette cause dans l'espace public peut se justifier par la faiblesse de moyens de

¹ Siméant Johanna, *La cause des sans-papiers*, Paris, Presses de Science-Po, 1998, p. 53.

² Ibid p. 53.

³ Ibid.

mobilisation qui caractérise les « exclus ». En effet, selon Jean Baptiste de Foucauld, président du groupe de cause *Solidarités Nouvelles face au Chômage*,

« Les exclus, (...) ne s'expriment pas ou peu. Il y a un problème de citoyenneté des exclus qui doivent passer du silence à la parole, de la parole à la représentation, de la représentation au partenariat »¹.

Comme pour toute cause, la défense de la cause « des plus démunis » peut être présentée sous deux formes possibles pour reprendre la classification de Michel Offerlé : soit, sous l'aspect d'un « travail d'affirmation : nous sommes »², soit plutôt sous forme d'un « travail de dénégation : nous ne sommes pas »³. Les groupes de défense de la cause des plus démunis ont fait le choix de justifier leur engagement pour la cause des « exclus » en se plaçant dans une dynamique affirmative : « Nos associations agissent tous les jours sur le terrain de la prévention, de l'accompagnement, de l'insertion, de la citoyenneté, du partenariat avec les plus démunis »⁴. Les groupes de cause membres du collectif *Alerte* revendiquent parfois leur posture de défenseurs de la cause des plus démunis par la dénonciation. Car, selon eux, « la situation [l'exclusion] dans laquelle se trouve un nombre croissant de personnes et de familles »⁵ est tout simplement « inacceptable ». Quant aux membres du collectif CPE, ils affirment être les représentants des « principaux secteurs de la société civile : lutte contre la pauvreté, insertion et réadaptation sociales, solidarité avec les étrangers, logement, santé, emploi, éducation et formation... »⁶.

¹ Archives *ATD Quart-Monde* : document *Uniopss*, *Grande cause nationale* 1994. Cahier des charges, le 8 mars 1994, propos tenus par Jean Baptiste de Foucauld.

² Michel Offerlé, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Montchrétien, 1998, p. 66.

³ Ibid.

⁴ Archives *Médecins du Monde* : communiqué de presse des groupes de cause *Alerte aux exclusions*, 15 juillet 1996. Ce communiqué a été signé principalement par *ATD Quart-Monde*, *Médecins du Monde* et l'*Uniopss*, les deux coordonnateurs des collectifs *Alerte* et CPE.

⁵ Archives *Uniopss* : lettre que le président de l'*Uniopss* René Lenoir adresse au Premier ministre Lionel Jospin. Paris, 9 janvier 1998.

⁶ Archives *Médecins du Monde* : communiqué de presse du collectif CPE sur l'analyse de l'avant-projet de loi-cadre de renforcement de la cohésion sociale, Paris, 10 octobre 1996, p. 2.

Les deux collectifs construisent leur statut de défenseurs de la cause « des plus démunis » grâce à la place et au rôle qu'ils peuvent jouer dans les institutions publiques tel le Conseil économique et social. La posture des groupes de cause se trouve légitimée par le répertoire discursif des leaders de ces groupes de cause, par les diverses formes de mobilisation qu'ils adoptent et le sens qu'ils donnent à leur engagement. Ce travail de légitimation de la cause des « exclus » est une démarche qu'entreprennent les membres de la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* depuis la création de celle-ci en 1985.

Au cours des années 1980, les membres de la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion* de l'*Uniopss* ont participé à la réflexion sur le revenu minimum d'insertion¹ et ils ont eu des échanges avec les représentants des pouvoirs publics sur cette question². Les groupes membres de la Commission de l'*Uniopss* ont même participé à la préparation des décrets d'application de la loi sur le revenu minimum d'insertion³. Les responsabilités que les pouvoirs publics confient aux groupes de défense de la cause des plus démunis témoignent bien des fonctions sociale et politique que ces derniers jouent. Nous pouvons ainsi penser que c'est l'accumulation de l'expérience sur le terrain et la reconnaissance de la qualité du travail des groupes de cause qui persuadent le Premier ministre Edouard Balladur d'attribuer le label *Grande cause nationale* à six grandes organisations caritatives : *Secours catholique*, *Secours populaire*, *Emmaüs*, *ATD Quart-Monde*, *Fnars* et *Setton*⁴.

La vocation de ces groupes à défendre les plus démunis peut aussi se justifier par la participation de ces derniers aux campagnes « pauvreté-précarité » réalisées au

¹ Archives *Fédération Entraide Protestant* : réunions *Commission Lutte contre la pauvreté et l'exclusion*. Paris, 2 mai 1988 ; 26 mai 1988 ; 7 juin 1988 ; 1^{er} juillet 1988 et 25 juillet 1988.

² Archives *Fédération Entraide Protestante* : réunions *Commission Lutte contre la pauvreté et l'exclusion*. Paris, 2 septembre 1988.

³ Archives *Fédération Entraide Protestante* : réunions *Commission Lutte contre la pauvreté et l'exclusion*. Paris, 7 novembre 1988 et compte rendu de la réunion *Uniopss*. Paris, 25 novembre 1988.

⁴ Le groupe de cause *Setton* a été « fondé en 1992 par Jacky et Lilli Setton, déclaré grande cause nationale en 1994, a pour vocation de distribuer des sacs de couchage aux plus démunis qui souffrent du froid par l'intermédiaire de nombreuses organisations caritatives... ». Source : <http://www.pioneer.fr>

cours des années 1980¹. Les résultats de ces campagnes ont certainement éclairé la mise en l'application de la loi sur le Revenu Minimum d'Insertion (présentés à M. Bertrand Fragonard, délégué interministériel au RMI)², ou même grâce à la participation de ces derniers à la création, à l'échelle européenne, d'un comité des organisations non gouvernementales de lutte contre la pauvreté³. La qualité de défenseur de la cause des plus démunis peut aussi trouver sa justification dans l'initiative du collectif *Alerte* d'organiser, en mars 1995, un forum baptisé « *Vaincre l'exclusion* ». Ce forum avait pour but de convaincre les décideurs politiques de faire adopter une loi cadre contre les exclusions.

Les groupes de défense de la cause des plus démunis révèlent leur statut ou leur qualité de défenseur de la cause des plus défavorisés en recourant à un répertoire discursif spécifique et approprié à la défense de cette cause. En effet, les groupes de cause utilisent régulièrement la première personne du pluriel, c'est-à-dire « *nous* », pour s'identifier à la cause qu'ils défendent. L'usage de « *nous* » tend aussi à indiquer l'unité de leur démarche : « *nous, associations de solidarité...* »⁴, « *nous sommes unanimes pour dénoncer...* »⁵, « *nous voulons une loi pour garantir les droits (...) pour combattre et prévenir les mécanismes producteurs de pauvreté, de précarité et d'exclusion* »⁶. L'usage du « *nous* » n'apparaît pas comme un simple effet mécanique du fait de parler au nom de plusieurs groupes de cause.

Ce terme semble également traduire « la communion » que les groupes de cause établissent entre eux et les « exclus ». Le recours au « *nous* » vise à justifier la

¹ Archives *Fédération Entraide Protestante* : *Uniopss, Commission Lutte contre la pauvreté et l'exclusion*, réunion du 5 juin 1989.

² Ibid.

³ Archives *Fédération Entraide Protestante* : *Uniopss* sur l'ordre du jour d'une réunion de la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion* du 5 septembre 1989.

⁴ Archives *Médecins du Monde* : communiqué de presse « *Des associations luttant contre la précarisation et les exclusions font des propositions au gouvernement concernant le projet de loi-cadre contre l'exclusion* », Paris, 8 mars 1996.

⁵ Archives *Médecins du Monde* : communiqué de presse, « *Loi de cohésion sociale : il faut agir* » signé par AC, APEIS, CDSL, CSF, DAL, *Droits devant*, GISTI, SM, SUD PTT, Paris, 21 mars 1997

⁶ Archives *Médecins du Monde* : communiqué de presse non daté baptisé « *réunion de préparation des actions* » *Loi exclusion* », signés par les groupes de cause : AC, AITEC, ATMF, APEIS, etc.

représentativité des groupes de cause qui se positionnent comme défenseurs de la cause des plus démunis. Le « *nous* » exprime le mandat de représentation qui lie les « exclus » aux responsables de groupes qui ont la charge de négocier la défense de leur « cause » auprès des décideurs politiques. L'emploi du « *nous* » semble clairement indiquer que ces organisations exercent le monopole exclusif de la représentation des plus démunis. Elles incarnent la cause des plus démunis auprès des pouvoirs publics.

Et, la philosophie d'action des groupes de défense de la cause des plus démunis, membres du collectif *Alerte* a toujours reposé sur la négociation « légale » avec les pouvoirs publics. Le choix de ce mode opératoire peut s'expliquer par l'orientation et la philosophie d'action de l'*Uniopss*. Depuis sa création, cette structure est considérée par tous les gouvernements comme un interlocuteur privilégié puisque c'est une organisation qui « *exerce un rôle prépondérant dans l'évolution des politiques sociales* »¹. Elle incarne une posture de collaborateur « civil » des pouvoirs publics. En effet,

*« Depuis le début de la quatrième République, l'Uniopss a toujours été sollicitée par les différents ministères qui se sont succédés chaque fois qu'ils avaient à publier un texte de loi. Ils ont toujours demandé à l'Uniopss de donner son avis. On est toujours consulté par l'Etat, c'est pour cela qu'on a toujours appelé l'Uniopss, le ministère privé, le ministère bis des affaires sociales parce qu'on a un peu cette fonction de parler au nom du monde associatif et donc le gouvernement préfère nous avoir avec lui que contre lui d'une certaine manière »*².

La posture du collectif *Alerte* en tant que représentant des plus démunis s'est aussi construite et affirmée grâce à l'action de reconnaissance de l'Etat. Ce collectif accède à ce « statut » par la volonté du gouvernement d'Edouard Balladur qui décerne le label *Grande cause nationale* aux organisations qui animent la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*. Pour les pouvoirs publics, les membres de la

¹ Dominique Argoud, « L'Uniopss » : un ministère privé des Affaires sociales ? », *Revue française des affaires sociales*, n°3 juillet - septembre 1992, p. 93, cité par Eric Cheynis, « *Usages et enjeux associatifs de la construction du champ de l'exclusion* », op. cit., p. 34.

² Ibid.

Commission de l'Uniopss qui se mue en collectif *Alerte* apparaissent comme des interlocuteurs pertinents. Ces organisations sont en effet à la fois vecteurs d'expression des « exclus » et constituent en même temps des lieux de production de normes relatives à la lutte contre les exclusions. Ces organisations jouent donc le rôle de porte-parole des plus démunis et adoptent une relation de collaboration et s'abstiennent de créer des rapports conflictuels avec les décideurs politiques et la puissance publique,

« (...) On entretient de très bonnes relations avec les pouvoirs publics, c'est-à-dire avec les administrations et avec les gouvernements (...) On travaille ensemble. (...) On se doit d'être crédible, c'est-à-dire que quand on avance quelque chose, il faut qu'on soit vraiment représentatif, c'est pourquoi l'Uniopss essaye toujours de ne pas parler en son nom propre, mais au nom des associations. C'est notre crédibilité et notre représentativité et c'est ça notre légitimité »¹.

Ainsi, le collectif *Alerte* paraît bien tirer sa légitimité de représentant des « exclus » de son aptitude à théoriser et à donner sens à la thématique de l'exclusion et de la pauvreté. C'est la raison pour laquelle les gouvernements et les institutions tel le Conseil économique et social accordent, lors des négociations, un temps d'écoute plus important aux groupes de cause de ce collectif par rapport à ceux du collectif CPE parce que « le collectif *Alerte* est un « partenaire naturel »².

Les soixante groupes de cause qui organisent régulièrement des conférences de presse se positionnent comme porte-parole de la cause des plus démunis³. Ils considèrent comme « exclus » : « les sans emploi, les sans logis »⁴, les personnes qui vivent dans la « précarité »⁵, dans la « misère »⁶, les « personnes démunies »⁷, les « chômeurs »¹,

¹ Entretien n° 11 avec M. Bruno Grouès.

² Entretien n° 2 avec Philippe Coste.

³ Archives FEP, avril 1997 : Les prises de position des groupes de cause : 2/10 /96 ; 12/12/96, etc.

⁴ Archives Fnars, communiqué de presse de la Fnars « Un signal d'alerte ! » du 9 janvier 1998.

⁵ Archives Médecins du Monde, communiqué de presse CPE : « A l'attention de tous les rédacteurs en chef, concerne : Loi-cadre contre exclusion. Alerte aux exclusions », Paris, 22 juillet 1996.

⁶ Ibid.

⁷ Archives Uniopss, communiqué de l'Uniopss : « Pour combattre l'exclusion les associations de solidarité demandent aux candidats de s'engager ». Paris, 7 mai 1997.

les personnes qui vivent dans la « *détresse sociale* »². « L'exclu » est celui qui a « *le sentiment de ne compter pour personne, de n'être rien, de ne servir à rien* »³, ou celui qui a le sentiment « *de ne plus être reconnu comme un homme* »⁴ : ce sont « *les laissés pour compte de la société* »⁵ Nous pouvons également qualifier de « plus démunis », les personnes qui n'ont pas accès « *à la santé et aux soins, à l'éducation et à la culture, à l'emploi, au logement, aux ressources, aux droits civiques, au droit de vivre en famille (...)* »⁶.

La capacité des groupes de défense de la cause des plus démunis à donner des représentations, à définir des images des « exclus » permet d'affirmer que ces groupes de cause méritent d'être considérés comme porte-parole de la cause des plus démunis. Car, ainsi que l'affirme Hassenteufel, on reconnaît un groupe de cause par la capacité de celui-ci à fixer « *l'identité du groupe représenté en délimitant les contours, en légitimant l'existence (...), bref, [à faire] exister [les « exclus »] comme collectif unifié* »⁷.

Nous pouvons nous appuyer sur la définition émise par Michel Offerlé pour conforter la qualité de porte-parole de ces groupes de cause puisque pour celui-ci, les porte-paroles « *investissent des mots existants, imposent des regroupements (les handicapés), inventent de nouveaux labels, (« le quart-monde », les « exclus ») font labelliser le groupe comme communauté, minorité, totalité* »⁸, ce qui semble être le cas en l'espèce. Il suffit de se référer à la déclaration que fait Hugues Feltesse⁹, représentants des groupes de défense de la cause des plus démunis du collectif *Alerte* lors du forum « *Vaincre*

¹ Archives *Uniopss*, communiqué de l'*Uniopss* : « *Les chômeurs et exclus doivent être effectivement pris en compte dans chaque décision des pouvoirs publics* ». Paris, le 23 janvier 1998.

² Laurent Mauduit, « Des mesures immédiates contre l'exclusion en attendant une loi », *Le Monde*, 26 décembre 1995, p. 5.

³ Archives *Uniopss*, lettre que le Président de l'*Uniopss* René Lenoir adresse à Monsieur Lionel Jospin, Premier ministre, Paris, le 9 janvier 1998.

⁴ Archives *Médecins du Monde* : dépêche AFP « *Geneviève de Gaulle compare l'extrême humiliation de la misère à celle des camps de concentration* », n° 251023, Mars 1998.

⁵ Ibid.

⁶ Archives *Uniopss*, communiqué « *Alerte aux exclusions* ». Paris, le 15 juillet 1996.

⁷ Citation de Patrick Hassenteufel reprise par Simeant Johanna in *La cause des sans-papiers*, Paris, Presses de Science-Po, coll. Académique, 1998, p. 229.

⁸ Michel Offerlé, *Sociologie des groupes d'intérêt*, op. cit. p. 66.

⁹ Directeur de l'*Uniopss* et représentant des groupes de cause, membres du collectif *Alerte*, lors du forum consacré à la lutte contre les exclusions sociales baptisé « *Vaincre l'exclusion sociale* » de mars 1995.

l'exclusion », l'exclusion n'est pas le résultat de la contingence. Elle est plutôt l'expression d'une construction sociale puisque,

« Depuis une quinzaine d'années, la société prend la forme d'un sablier : en haut les catégories privilégiées, en bas et toujours plus nombreuses les personnes au rebut : chômeurs de longue durée dont le nombre continue à augmenter malgré la reprise économique, allocataire du RMI, dont l'objectif d'insertion paraît le plus souvent passé au second plan, exclus du logement dont l'opinion ne se préoccupe vraiment que lorsque le thermomètre descend au-dessus de zéro et qui sont toujours plus nombreux à hanter nos rues et nos moyens de transport collectifs »¹.

La représentation consensuelle de l'exclusion sociale qu'établit Hugues Feltesse est partagée par la ministre Martine Aubry. Cette dernière, en tant que coordinatrice du projet, et donc principale responsable politique de la construction de la loi au sein du gouvernement de Lionel Jospin, affirme que :

« La montée du chômage a multiplié les situations de détresse (...) 15% de nos concitoyens connaissent la pauvreté (...) 2 millions de personnes ne vivent que grâce au RMI, 6 dépendent des minima sociaux et 1 million de nos concitoyens sont au chômage de longue durée. (...) Plus de 50.000 jeunes sortent chaque année du système éducatif sans aucune qualification, 200.000 personnes au moins vivent dans la rue et 2 millions sont mal logés. Enfin un Français sur quatre déclare avoir renoncé récemment à se soigner pour des raisons financières. J'ajoute que plus de 600.000 ménages sont surendettés »².

La ministre Martine Aubry dresse ainsi une représentation « chiffrée » de l'exclusion sociale. Cette description apparaît comme un véritable « cri de détresse ». Elle se situe alors sur la même longueur d'onde que les groupes de cause. Car, la description ministérielle correspond aux principales *images* que les groupes de cause dégagent, à savoir que l'exclusion se décline principalement en termes de

¹ Archives Fédération entraide protestante, allocution prononcée par Hugues Feltesse, directeur général de l'Uniopss devant les candidats à la présidence de la République de 1995.

² Discours de la ministre Martine Aubry, Assemblée nationale, débats parlementaires, Journal Officiel, compte rendu intégral des séances du 5 mai 1998, p. 3393.

chômage, de sans-logis, de mal-logés et de non-accès aux soins de santé. La reprise de ces différentes représentations de l'exclusion par la ministre Martine Aubry légitime la cause « des plus démunis » et conforte ainsi la stature et la posture des collectifs *Alerte* et *CPE* en tant que porte-paroles des plus démunis et interlocuteurs légitimes des pouvoirs publics.

Les différentes images que dégage la ministre Martine Aubry correspondent à celles que les responsables de groupes de cause avaient déjà indiquées. Ces représentations révèlent qu'il n'y a pas un public « d'exclus », mais bien des publics « d'exclus ». Le manque de « frontière », expression de la pluralité des publics « d'exclus », pose le problème théorique de la définition et des limitations de la notion « d'exclu ».

A priori, les « exclus » sont difficilement quantifiables et identifiables. On peut penser que l'usage du terme « exclusion » sert justement à palier la difficulté qu'il y a à chiffrer ou à indiquer distinctement les exclus. D'où l'emploi du mot « exclusion » qui présente la vertu d'englober des situations aussi nombreuses que variées puisque finalement c'est un terme fourre-tout. Pour Martine Xiberras, par exemple, « *la notion d'exclu est en train de subir le sort de la plupart des termes qui ont été consacrés de nos jours par la médiocrité des modes intellectuelles et universitaires : elle est saturée de sens, de non-sens et de contre-sens ; finalement, on arrive à lui faire dire à peu près n'importe quoi, y compris de dépit de celui qui ne peut obtenir tout ce à quoi il prétend* »¹. Ensuite, les personnes « exclues » ne peuvent facilement se mobiliser elles-mêmes à cause de la faiblesse de leurs ressources.

Il convient de préciser par ailleurs que l'éclatement des publics « d'exclus » ne favorise ou ne facilite non plus leur mobilisation spontanée, car comme le confirme Serges Paugam, « *la généralisation du terme « d'exclu » a pour effet d'ignorer l'hétérogénéité des*

¹ Martine Xiberras, *Les théories de l'exclusion*, Paris, Méridiens Klincksieck, 1994, p. 11.

trajectoires sociales menant à la pauvreté et à l'exclusion »¹. Pour faire face à toutes ces difficultés liées à la multitude de trajectoires qui conduisent à l'exclusion, les groupes de cause semblent se résoudre à définir et à limiter l'exclusion en se référant aux critères éthiques et juridiques. Ils analysent donc la problématique de la lutte contre les exclusions, en référence au respect de la dignité humaine et à l'effectivité des droits fondamentaux².

Pour les collectifs *Alerte* et *CPE*, la lutte contre l'exclusion doit ainsi se matérialiser par « *la contribution de tous à la vie économique, sociale, culturelle et politique, chacun étant acteur du développement* »³ et par l'effectivité « *des droits fondamentaux de chacun des résidents (...) sans discrimination de sexe, d'origine, de mode de vie ou de statut administratif...* »⁴. Car, comme le proclame *Alerte* « *une solidarité en panne, c'est une société en panne. Abandonner les droits des exclus, c'est abandonner ses propres droits* »⁵. Cette vision de la lutte contre l'exclusion en termes d'exercice effectif des droits fondamentaux a été inspirée, en premier lieu, semble-t-il, par le groupe de cause *ATD Quart-Monde*. En effet, Selon Bernard Lahire,

« ATD Quart-monde va constituer un laboratoire unique et original d'élaboration de problématiques, de thématiques, de manière à voir, de penser et de dire le monde social et, en particulier, le monde des plus « démunis ». Ce mouvement va élaborer une sorte de fonds discursif auquel vont abondamment puiser les professionnels des discours sur les problèmes sociaux. Pour un observateur de la vie politique française de la fin des années quatre-vingt-dix, il paraît tout

¹ Serges Paugam, « *Pauvreté et exclusion : le point de vue sociologique* ». Communication présentée au colloque *Un nouveau contrat social*, Florence. Institut Universitaires européen / centre Robert-Schuman, 5-6 octobre 1995, cité dans Siméant Johanna, *La cause des sans-papiers*, Paris, Presses de Science-Po, coll. Académique, 1998, p. 51.

² Archives *Uniopss* : *Alerte* : « *Pour la participation de tous. Lutter contre la pauvreté et l'exclusion : une priorité nationale* ». Propositions de la Commission « *Lutte contre la Pauvreté et l'exclusion* » de l'*Uniopss*, Paris, mars 1996. p. 1. et Archives *Médecins du Monde* : Propositions contre la précarisation et les exclusions du *CPE*, Paris, Mai 1996. p. 1.

³ Archives *Uniopss* : *Alerte* : « *Pour la participation de tous. Lutter contre la pauvreté et l'exclusion : une priorité nationale* ». Propositions de la Commission « *Lutte contre la Pauvreté et l'exclusion* » de l'*Uniopss*, mars 1996. p. 1.

⁴ Archives *Médecins du Monde* : « *CPE* » : « *Propositions contre la précarisation et les exclusions* », mai 1996, p. 1.

⁵ Archives *Uniopss* : *Alerte* « *Pour la participation de tous. Lutter contre la pauvreté et l'exclusion : une priorité* ». Dossier de presse. p. 3.

à fait évident que le champ des discours publics sur les « questions de société » (« précarité », « exclusion », « pauvreté », « illettrisme ») est très largement dominé par les manières de voir (et de dire) mises en forme par ATD Quart-monde depuis les années soixante »¹.

Le recours systématique aux droits fondamentaux peut être conçu comme la démarche que les groupes de cause puis les pouvoirs publics ont choisi pour définir et délimiter le phénomène « exclusion ». Le groupe de cause *ATD Quart-Monde* a été le précurseur de l'approche de l'exclusion en termes d'atteintes aux droits fondamentaux puisque celui-ci considère que les plus démunis,

« doivent pouvoir vivre dans la dignité. Pour une personne qui n'a pas de logement, qui ne peut pas se soigner... les droits de l'homme, ça veut dire quoi ? Le combat contre la misère donne du sens à des textes fondamentaux comme la déclaration universelle des droits de l'homme »².

Concrètement, les acteurs des collectifs *Alerte* et *CPE*³ délimitent l'exclusion sociale en se référant à quatre secteurs : l'économie, la culture, le social et les droits civiques ou politiques. Ces quatre domaines constituent, par ailleurs, la « colonne vertébrale » de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions puisque cette loi se fixe pour objectif de rendre effectif les droits fondamentaux. Car, pour les groupes de cause, la loi cadre doit permettre,

« de garantir les droits économiques, sociaux, politiques et culturel des millions de personnes vivant sous le seuil de pauvreté, privés d'emploi, de logement, de citoyenneté, de soins, marginalisés de la vie politique, économique, culturelle, relégués dans la catégorie des assistés sociaux. Une loi

¹ Bernard Lahire, *L'invention de l'illettrisme. Rhétorique publique, éthique et stigmates*, Paris, La découverte, 1999, p. 39

² *Libération* du 11 décembre 1998. p. 12.

³ Archives *Médecins du Monde*, document « Loi de prévention et de lutte contre les exclusions. Travail interassociatif, Paris, 25 mars 1998. AC !, AITEC, DAL, Droits devant !, GISTI, MNCP, MRAP, OIP, ATD Quart-Monde, ATMF, CDSL, CADAC, Collectif droits des femmes, FASTI, Fédération Mutuelles de France, GISTI, Médecins du Monde, MNCP ? Points cardinaux, RAI, SNC, Solidarité paysans et Terre des hommes.

permettant de combattre et de prévenir les mécanismes producteurs de pauvreté, de précarité et d'exclusion »¹

Les groupes de cause réalisent un travail d'identification des « frontières » de la notion d'exclusion sociale. Cette activité consiste à la délimiter et à la légitimer. Ceci sert à faire prévaloir leur statut de représentant de la cause en question. Ainsi les groupes de cause donnent à l'objet, c'est-à-dire à la cause « des plus démunis », une meilleure visibilité, dans la mesure où ils confèrent à cette cause « sa » configuration, précise ses formes, ses manifestations, ses représentations et énoncent les mécanismes qui permettent de construire cette cause.

Lors du processus de construction de la loi, les collectifs *Alerte* et *CPE* puis *GTI* se positionnent régulièrement comme des groupes de cause qui s'expriment au nom et pour le compte des plus démunis. Ils affirment représenter les « exclus », rendent la cause « défendable » et sensibilisent l'opinion publique sur la pertinence de leur « cause ». Toute cette « activité » a en fait un objectif majeur : « *faire appel à l'adhésion (dans le sens le plus large) publique du public, montrer, démontrer, obtenir le label de représentativité qui autorise à parler et à être entendu, sinon écouté dans les différents espaces de représentation* »².

Le travail de définition et de délimitation de la cause des « exclus » permet de contribuer à une meilleure visibilité et lisibilité des publics « d'exclus ». L'identification de ces publics apporte une distinction entre les « exclus » et d'autres types de publics. Ainsi, nous pouvons affirmer que les « exclus » sont distincts, par exemple, des prisonniers, des sourds-muets, des handicapés, des clandestins et des sans-papiers. Cette distinction semble paraître nette même si les groupes de cause *radicaux*³ soutiennent et participent souvent aux manifestations publiques organisées pour la défense de la cause des sans-papiers par exemple. Le travail de bornage des « frontières » de l'exclusion semble avoir un effet certain : il apporte une certaine clarté sur la délimitation du

¹ Archives *AC!*: Document : « *Loi d'orientation relatif à la lutte contre les exclusions* », travail interassociatif, 15 avril 1998. p. 2.

² Michel Offerlé, *Sociologie des groupes d'intérêt*, op. cit. p. 70.

³ *AC! MNCP, APEIS, Droits Devant* soutenus par certains syndicats de gauche tel *SUD PTT*, etc.

« périmètre » d'action de ces groupes et conditionne leur engagement en faveur de la cause.

B/ L'engagement philosophique et la présence dans les réseaux comme forme de légitimation de la cause « des plus démunis »

Les collectifs *Alerte* et *CPE* se sont constitués autour d'une problématique sociale et politique claire : la lutte contre la pauvreté et les exclusions. La précision de cet objet suppose que les groupes de défense de cette « cause » soient capables de préciser ce qu'ils entendent par « exclu ».

Les collectifs *Alerte* et *CPE* semblent s'être engagés dans un processus de légitimation de leur cause, visant à défendre la pertinence de leur engagement et à afficher une posture de représentants des « exclus ». Ce positionnement social et politique est nécessaire pour que les groupes de cause soient reconnus comme interlocuteurs valables, « crédibles » et donc légitimes par les pouvoirs publics. Selon Michel Offerlé « *le travail de délimitation est aussi un travail de légitimation par lequel l'organisation justifie et entretient la double croyance en l'existence de l'intérêt du groupe et la bonne représentation qu'elle en fournit* »¹. Cette affirmation précise les conditions de légitimation de toute cause : la croyance en l'agent en tant que défenseur de la cause puisque les groupes doivent légitimer leur cause en apportant la preuve que cette dernière présente bien un intérêt. Ils doivent ensuite imposer une ou des représentations de cette cause.

La soixantaine d'organisations de lutte contre les exclusions affirme donc leur qualité de défenseurs de la cause des plus démunis. Elles fondent, en partie, leur légitimité sur leur engagement de terrain, sur les relations qu'ils nouent avec les institutions publiques et l'objectif qu'elles affirment poursuivre : insérer ou ré-insérer les « exclus » dans la société. Cet objectif est commun à tous les groupes de

¹ Michel Offerlé, *Sociologie des groupes d'intérêt*, op. cit. p. 71.

cause. Il suffit, pour cela, de se référer à la cause qui est à l'origine de leur création. Ainsi, le *Secours catholique* se présente, par exemple, comme une organisation qui a pour ambitions : « *d'accueillir et de soutenir les personnes et les groupes en difficulté, d'analyser les causes des exclusions et des injustices, d'alerter l'opinion publique sur ces questions et d'agir sur les institutions* »¹. Il se définit aussi comme une organisation qui « *lutte contre toutes les formes de pauvreté et d'exclusion et cherche à promouvoir la justice sociale* »² et se propose « *d'apporter, partout où le besoin s'en fera sentir (...) tout secours et toute aide directe ou indirecte, morale ou matérielle, quelles que soit les options philosophiques ou religieuses des bénéficiaires* »³.

La légitimité du *Secours catholique* se fonde sur la capacité de celui-ci à se déployer sur le terrain aux côtés des plus démunis et à revendiquer une éthique qui consiste à valoriser l'Etre Humain. C'est là le sens de l'engagement de tous les groupes de cause caritatifs ou *réformistes*. L'approche philosophique de ces groupes de cause semble correspondre à la philosophie et au sens de l'engagement des groupes de cause « *radicaux* » puisque ces derniers fondent aussi leur engagement sur la recherche de « *(...) l'égalité aux droits et aux chances pour tous* »⁴. Le groupe de cause *Apeis* peut, par exemple, être considéré comme un bel exemple de ce positionnement archétypal.

En effet, cette organisation se présente comme une « *organisation qui lutte [plus précisément] contre le non-respect des droits des chômeurs et en particulier la non attribution par les Assedics des aides matérielles du fonds social auxquelles les chômeurs pouvaient prétendre (...)* »⁵. En réalité, que les groupes de cause soient *réformistes* ou *radicaux*, le sens de leur engagement est le même. En effet, tous les groupes de cause ont un même fondement philosophique. Celui-ci est à rechercher dans l'article premier de la déclaration universelle des Droits de l'Homme et du Citoyen qui prévoit que « *tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits* ».

¹ <http://www.ash.tm.fr>

² <http://www.secoure-catholique.asso.fr>

³ Ibid.

⁴ <http://www.apeis.org>

⁵ Ibid.

Les slogans des groupes de cause indiquent l'engagement en faveur de la cause des plus démunis. Mais en réalité, ces slogans traduisent l'engagement de ces groupes à lutter pour la cause des plus démunis et tendent à affirmer leur statut de représentants et de défense des plus démunis. Ils donnent du sens à leurs actions sociales. De manière générale, les slogans de ces organisations indiquent ou suggèrent l'idée de solidarité vis-à-vis des plus démunis, des « exclus » puisqu'ils évoquent l'idée de secours, d'aide aux plus défavorisés, aux plus pauvres ou aux plus démunis.

La légitimité des groupes de défense de la cause des plus démunis peut aussi être établie par la présence des groupes de cause dans les réseaux nationaux et internationaux qui oeuvrent pour cette cause, et par l'organisation et la participation de ces derniers aux différentes manifestations de défense de la cause des chômeurs, des sans-logis et des mal-logés à l'échelle nationale et européenne. Ces groupes de cause ont érigé leurs manifestations « populaires » et « coups de poings » en un système d'expression social et politique¹.

La participation de ces groupes dans les réseaux européens et mondiaux renforce leur statut de défenseur de la cause « des plus démunis ». Le groupe de cause *Agir ensemble contre le chômage* constitue un excellent exemple « d'insertion » dans les réseaux européens. Ce groupe de cause² affirme ainsi, sur son site internet, être l'un des fondateurs du réseau européen d'organisations de défense de la cause des chômeurs baptisé « *Les Marches Européennes contre le chômage, la précarité et les exclusions* » et revendique la paternité « des « *Marches Européennes contre le chômage, la misère et les*

¹ Ils réalisent généralement des actions « spectaculaires » et parfois médiatisées. Tel est leur mode opératoire avec notamment la « réquisition » de l'immeuble de la rue du Dragon, dans le quartier de Saint-Germain-des-Prés à Paris en 1994.

² Source : <http://www.social-movements.org/fr>.

exclusions » qui, après avoir sillonnées l'Europe, ont fait converger sur Amsterdam plus de 50 000 personnes en juin 1997 et autant à Cologne en mai 1999 lors du Sommet Européen ».

Il convient de noter que toutes les organisations *radicales* de défense de la cause des chômeurs et des sans-abris et des mal-logés sont également membres du réseau « *Forum social européen* ». Ce forum rassemble des représentants d'organisations, d'organisations non gouvernementales, de syndicats, de collectifs, de réseaux et de mouvements citoyens venus d'une vingtaine de pays d'Europe. L'ancrage des organisations *radicales* dans la lutte contre l'exclusion est d'autant plus forte qu'après avoir lancé l'appel des "Sans", ils n'ont pas hésité à devenir tous membres du réseau européen et mondial No-Vox¹. Il s'agit des "sans voix" : sans travail, sans papiers et sans logement.

Cette catégorie d'organisations sociales compte à son actif plusieurs manifestations en faveur des chômeurs, des sans-abri et des mal-logés dont celles organisées pendant le processus d'élaboration de la loi contre les exclusions à Paris et à Bruxelles respectivement en mars 1998 et le 30 avril 1998². Les principales organisations *radicales* mettent en exergue leur implication dans les mouvements nationaux et européens qui défendent la cause des chômeurs. Ainsi, par exemple, *Agir ensemble contre le chômage* affirme sur son site internet avoir fait défiler plus de 30 000 personnes au printemps 1994 contre le chômage, la misère et les exclusions à Paris, et avoir contribué au rassemblement de 50 000 personnes en juin 1997, et autant à Cologne en mai 1999 lors du Sommet européen. Ce groupe de cause revendique également une participation significative de ses militants lors des occupations d'*ASSEDIC* pendant l'hiver 1997-1998³.

¹ Le réseau No-Vox organise des forums sociaux de l'altermondialisme, tel le Forum social européen de 2004. Il a soutenu, par exemple, la déclaration de No-Vox au Forum social mondial de Bamako de 2006. Source : http://fr.wikipedia.org/wiki/Forum_social_europ

² Voir entretien avec Annie Pourre

³ <http://www.ac.eu.org>

D'autres organisations du collectif *Alerte* affirment leur légitimité et leur représentativité à « agir » au nom des plus démunis par leur implantation sur tous les continents et leur participation dans des institutions internationales. *ATD Quart-Monde* est l'exemple type du groupe de cause qui a réussi à s'imposer dans les organisations internationales. En effet, *ATD Quart-Monde* revendique en France un siège de conseiller au Conseil économique et social et possède un statut d'acteur consultatif auprès de l'ONU, de l'UNICEF, de l'UNESCO, de l'Organisation Internationale du Travail, du Bureau International du Travail et du Conseil de l'Europe, de la Commission de l'Union européenne, du Parlement européen. L'organisation de défense de la cause des plus démunis créée par le père Joseph Wrésinski a réussi à convaincre les responsables de l'organisation des Nations Unies à faire du 17 octobre 1987, la journée mondiale du refus de la misère¹. *ATD Quart-Monde* se positionne à l'intérieur de chacune de ces différentes instances internationales comme le porte-parole des plus démunis en même temps qu'elle cherche à faire évoluer la pensée des plus démunis au sein de ces organisations nationales et internationales.

L'analyse des mécanismes de légitimation et de représentativité des « exclus », à travers le processus de définition et de délimitation de la cause des plus démunis, nous autorise à affirmer que l'action des groupes de défense de la cause des plus démunis a fortement permis aussi de structurer le terme d'« exclusion ». En effet, la soixantaine de groupes qui composent les collectifs *Alerte* et *CPE* semble jouer un triple rôle : ils définissent et délimitent d'abord la cause qu'ils défendent. C'est un travail essentiel qui consiste à identifier et à distinguer les « exclus », ce public spécifique d'autres publics. Ensuite, ces groupes de cause élaborent des propositions qui peuvent avoir un caractère normatif. Cette aptitude nous amène à considérer les groupes de cause comme des « experts » de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion².

¹ La journée internationale pour l'élimination de la pauvreté, a été proclamée 1992 par l'Assemblée générale des Nations Unies (résolution 47/196 du 22 décembre). Elle répondait à l'appel et à la mobilisation d'humanistes à leur tête, le groupe de cause *ATD Quart Monde*. Source : <http://www.atd-quartmonde.asso.fr>.

² Bernard Lahire, *L'invention de l'illettrisme. Rhétorique publique, éthique et stigmates*, Paris, La découverte, 1999, p. 43.

Le processus de construction de la cause des « exclus » s'établit donc au travers de trois fonctions précises : la définition de l'objet, la délimitation de cet objet et enfin l'énonciation de propositions normatives. C'est la réunion de ces trois éléments qui permet de légitimer la cause « des plus démunis ». Et ainsi que nous venons le montrer, tous les groupes de cause réunis au sein des collectifs *Alerte* et *CPE* jouent bien le rôle de porte-parole de la cause « des plus démunis ». Car, ils défendent une vision de l'exclusion qu'ils expriment par des contributions lors du processus d'élaboration de la loi contre les exclusions.

III/ Du rôle précurseur d'*ATD Quart-Monde* à la contribution des collectifs *Alerte* et *CPE* : quelles représentations de l'«exclusion» ?

Quelle représentation les groupes de défense de la cause des plus démunis entendent-ils donner à la notion d'« exclusion » ? Réussissent-ils à harmoniser leurs visions et à construire *une image* commune de l'exclusion ? La problématique de la lutte contre les exclusions a alimenté le débat entre groupes de cause. Ces derniers devaient trouver une plate-forme commune, c'est-à-dire une image ou une représentation de la notion d'exclusion. Il s'agissait de définir le dénominateur commun à la conception et à la perception de la notion d'exclusion¹. L'identification de la perception commune de ce phénomène apparaît comme quelque chose de fondamental pour créer et maintenir la cohésion de la communauté des groupes de cause qui se positionnent socialement et politiquement comme défenseur de la cause des plus démunis. La définition de la perception de l'exclusion présente également un enjeu majeur en termes d'affirmation des groupes de cause.

Objectivement, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion repose sur des actions concrètes, liée aux plans et programmes de lutte initiés par les

¹ Archives *Médecins du Monde* : « [...] *Ce qui paraît fondamental, [pour les groupes de cause] c'est un accord sur la ligne générale de l'ensemble du texte plus que sur l'acquiescement particulier de chaque proposition* », document daté du 13 mai 1996.

gouvernements. Le groupe de cause *ATD Quart-Monde* est le promoteur de l'idée de la loi relative à la lutte contre les exclusions (A) en tant qu'il a été le premier à considérer la pauvreté et l'exclusion comme une atteinte aux droits de l'homme (B).

A/ *ATD Quart-Monde*, défenseur et promoteur de l'adoption de la loi contre les exclusions

La contribution de l'organisation *ATD Quart-Monde* à la production de la loi contre l'exclusion a certainement été essentielle. C'est en effet le premier groupe de défense de la cause des plus démunis à prendre position publiquement en faveur de l'adoption d'une loi d'orientation contre les exclusions (1). Outre la demande d'un texte de loi, la représentation émise par le fondateur du groupe de cause *ATD Quart-Monde* sur ce qu'est l'exclusion a été acceptée puis reprise à l'unisson par la soixantaine d'organisations de défense de la cause des plus démunis (2).

ATD Quart-Monde est en effet la première organisation de défense de la cause des plus démunis à produire une réflexion sur la problématique d'une loi d'orientation contre les exclusions et la pauvreté. Cette loi doit, selon elle, permettre de rompre avec le traitement classique des questions de pauvreté qui caractérise l'action gouvernementale : l'adoption de lois « parcellaires » pour faire face à la précarité, à la pauvreté et à la misère telle la loi relative à l'attribution du revenu minimum d'insertion, au logement etc. L'idée d'une loi ayant vocation à lutter globalement contre le phénomène d'exclusion contraste avec les politiques publiques qui ont toujours été menées à ce jour. En demandant l'adoption d'une loi cadre les responsables d'*ATD Quart-Monde* affichent clairement l'objectif de mener un combat contre toutes les formes d'exclusion.

L'organisation créée par le père Joseph Wrésinski donne une dimension juridique à la lutte contre les exclusions. Elle est, dans ce domaine, à l'avant-garde de la qualification juridique de l'état de pauvreté et d'exclusion. La position d'*ATD Quart-monde* sur l'idée même de cette loi est donc « principielle » :

« Historiquement ATD Quart Monde a joué un rôle fondamental et ce sur plusieurs points : un premier rapport Wresinski devant le Conseil Economique et Social qui positionne le questionnement sur la pauvreté dans un lieu ad hoc justement où figurent les partenaires sociaux, et où sont débattues les questions économiques, sortant ainsi le social de la sphère caritative. Vis-à-vis d'autres associations d'inspiration catholique qui sur les 20 dernières années sont passées d'une vision du pauvre à qui ont doit la charité à une vision de l'accompagnement, et du soutien au développement des potentiels de chacun., chacun étant d'ailleurs porteur de droits. Cet apport de l'importance de partir des forces et non des manques s'est aussi traduit en matière de travail social. Faut-il donner tout le crédit de ces évolutions fortes à ATD, sans doute pas ? Mais sur ces questions ce mouvement a été un inlassable précurseur »¹.

Depuis l'adoption du rapport du Conseil économique et social en 1987, le groupe de cause *ATD Quart-Monde* se fait le défenseur de la loi contre les exclusions. C'est depuis cette année qu'il demande aux décideurs politiques de faire adopter une loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

Le président fondateur du groupe de cause *ATD Quart-Monde*, le père Joseph Wrésinski se positionne donc comme l'acteur social, précurseur de l'idée de la loi d'orientation contre les exclusions ainsi que le reconnaît Patrick Boulte :

« C'est vrai que la loi contre les exclusions est une loi qui a été voulue et portée par le collectif Alerte, mais cette idée existait avant même que le collectif Alerte ne soit créé. Car, dès la création de la loi sur le RMI, ATD Quart-Monde voulait que cette loi soit votée. ATD Quart-Monde a agi d'une part à son nom et avec ses relais, notamment au sein du Conseil économique et social. ATD utilisait les deux véhicules. Et dans le collectif Alerte, ATD trouvait d'autres forces associatifs qui avaient des conséquences sur d'autres terrains notamment le logement social, la santé, le chômage, etc... donc, il y a eu cette double action »².

Cette idée constitue une innovation dans l'ordonnancement juridique des traitements des questions sociales puisque cette loi a vocation à englober toutes les situations d'exclusion. Elle prône donc la rupture avec les lois parcellaires. Pour

¹ Entretien n° 29 avec Marie Magdeleine Hilaire.

² Entretien n° 47 avec Patrick Boulte.

Joseph Wrésinski, cette loi doit comporter des mesures concrètes et afficher des ambitions qui rassurent les « exclus » et les groupes de cause qui luttent contre les exclusions¹. Ce texte de loi devrait prévenir l'exclusion et mettre fin à la grande pauvreté par la mobilisation de moyens financiers nécessaires². Il s'agit donc de garantir le respect des droits fondamentaux de tout individu afin que la dignité de chaque être humain puisse être garantie et sauvegarder. Enfin, la loi devrait préserver et renforcer la cohésion sociale en veillant à ce qu'aucun citoyen ne soit exclu démocratie³. Car, l'enjeu de cette loi est de mettre en œuvre des dispositifs qui imposent de la le respect des droits de l'homme :

« L'enjeu du projet de loi d'orientation contre l'exclusion et la grande pauvreté est de taille car cette loi devrait fixer l'objectif du respect des droits fondamentaux pour combattre la misère. Il n'est pas question d'une loi pour les pauvres mais d'une loi pour une meilleure démocratie (...). La France de la fraternité et des Droits de l'Homme ne peut se permettre de manquer ce rendez-vous. L'occasion ne se représentera pas de voir la nation entière en état de mobilisation pour que les plus démunis et exclus soient associées comme partenaires à la construction d'une société pour tous »⁴.

Pendant la campagne *Grande cause nationale* qui a eu lieu de novembre 1994 à janvier 1995, les groupes de cause membres du collectif *Alerte* suggèrent aux pouvoirs publics l'élaboration d'un pacte contre l'exclusion. Ce pacte a pour objet, selon les membres de ce collectif, de *« permettre la contribution de tous à la vie économique, sociale, culturelle et politique, chacun étant acteur du développement [car] la société doit affirmer sa confiance dans la capacité de construire de chacun et refuser d'enfermer certains dans une logique*

¹ Rapport de Joseph Wrésinski, avis et rapport du Conseil Economique et Social, op. cit., p. 8.

² Adam Gérard « Programme contre l'exclusion. 51 milliards de Francs annoncés. Selon Martine Aubry, 51 milliards de francs, de toute origine, seront mobilisés sur trois ans, dont 36 milliards de crédits supplémentaires », *La Croix*, 5 mars 1998, p. 3.

³ Archives *ATD Quart-Monde*, document rédigé par le groupe de cause *ATD Quart-Monde* en août 1996 et mis à la disposition et acteurs de la lutte contre la grande pauvreté.

⁴ Archives *Médecins du Monde* : correspondance de Mme Geneviève de Gaulle-Anthonioz, Présidente du groupe de cause *ATD Quart-monde* a adressée à Monsieur Bernard Granjon, Président de *Médecins du Monde*, Paris, 18 juin 1996.

d'assistance »¹. Il semble, *a priori*, que jusqu'en mars 1995, le collectif *Alerte* ne parle pas de l'adoption d'une loi d'orientation contre les exclusions :

« (...) Certains comme ATD disait qu'il faut une loi d'orientation, d'autres comme Entraide Protestante disait que ça sert strictement à rien. Le problème de la pauvreté n'est pas un problème de loi, c'est un problème de lutte d'action contre la pauvreté. Faut pas dire de nouveaux droits, il faut agir et il faut de l'argent et ça, ça passe par un plan. Et en réalité, je vois que si la Commission n'a pas éclaté, c'est parce que on a obtenu les deux : une loi et un plan d'action »².

Ce regroupement de groupes de cause se prononce plutôt pour l'élaboration d'un pacte contre la pauvreté et l'exclusion³. Il a fallu attendre la campagne présidentielle et surtout la tenue du forum « *Vaincre l'exclusion* » organisé par le journal *La Croix* et *France inter* pour que le collectif *Alerte* se mobilise en faveur d'une loi cadre contre l'exclusion. Le plus ancien et plus important collectif des groupes de cause qui luttent contre l'exclusion s'engage finalement à soutenir l'idée qui, jusqu'alors, avait toujours été défendue par le groupe de cause *ATD Quart-Monde*⁴.

Ce forum qui a rassemblé les leaders de groupes de cause labellisés *Grande cause nationale* et les candidats à l'élection présidentielle constitue le véritable déclic qui a conduit la majorité des groupes de cause à soutenir l'idée que défend *ATD*

¹ Archives *Uniopss*, document *Alerte* : « Pour la participation de tous : « lutter contre la pauvreté et l'exclusion : une priorité nationale ». Mars 1996, p. 1.

² Entretien n° 11 avec Bruno Grouès.

³ Archives *Uniopss* : ce n'est que lors de la conférence de presse du 29 mars 1996, c'est-à-dire un an après la tenue du forum organisé à la maison de la radio et l'engagement des candidats Jacques Chirac, Lionel Jospin et Edouard Balladur que le collectif *Alerte* soutient publiquement l'idée d'une loi d'orientation contre les exclusions sociales. Lors d'une conférence de presse du 13 mars 1995, le collectif *Alerte* présente un document baptisé « Pour un pacte contre la pauvreté et l'exclusion ». Pour lui, « ce pacte ne pourra se faire qu'avec le soutien de toute la société ».

⁴ Archives *Médecins du Monde* : trois des principaux candidats à l'élection présidentielle ont exposé leur projet pour lutter contre l'exclusion. Tous se sont engagés pour une loi d'orientation contre l'exclusion. Jacques Chirac, premier à intervenir, s'est engagé à proposer au Parlement « une loi d'orientation » qui « dans tous les domaines de la vie politique, économique, sociale et culturelle scelle solennellement l'engagement de la nation contre l'exclusion ». Lionel Jospin quant à lui a promis de mettre « l'économie au service de l'homme et non l'inverse ». Edouard Balladur a proposé une « Loi-cadre » qui sera présentée avec la collaboration des groupes de cause.

Quart-Monde depuis 1987 : celle de faire adopter une loi d'orientation contre les exclusions. Le ralliement de la majorité des groupes de cause à la position d'*ATD Quart-Monde* est alors, à notre avis, facilité et même favorisé par le contexte politique du moment : l'élection présidentielle de 1995 et l'offre politique des principaux candidats à cette consultation électorale de faire adopter une loi cadre contre les exclusions. L'élection présidentielle constitue une « fenêtre d'opportunité » que les organisations sociales saisissent pour mieux faire pression sur les responsables politiques.

Pour les candidats à l'élection présidentielle, la promesse de faire adopter une loi cadre contre le phénomène d'exclusion est favorisé par le contexte politique. Car, reconnaître officiellement l'existence des exclusions et s'engager à résoudre cette problématique sociale par une loi d'orientation constitue un engagement, un acte politique fort qui permet aux responsables politiques de montrer qu'ils sont à l'écoute des médiateurs sociaux et prêts à répondre favorablement aux demandes sociales. Nous pouvons légitimement penser que « l'oreille attentive » que les acteurs politiques portent à cette question sociale est une démarche visant objectivement à séduire le corps électoral et à s'assurer la victoire.

La détermination des groupes de défense de la cause des plus démunis, en particulier ceux qui sont membres du collectif *Alerte*, trouve dans le Conseil économique et social un allié essentiel puisque cette institution publique publie un avis en date du 12 juillet 1996. Dans cet avis, le Conseil économique et social suggère au gouvernement d'Alain Juppé de procéder à l'adoption d'une loi d'orientation contre les exclusions sociales¹. Mais il faut remonter aux années 1970 pour comprendre pourquoi et comment l'organisation *ATD Quart-Monde* en est

¹ Archives *Médecins du Monde*. Le conseil économique et social demande que « les organisations qui ont pour objets de lutter pour la cause des plus défavorisés ou contre la pauvreté et l'exclusion sociale, soient entendues par les instances où se débattent ces questions et se prennent des orientations ainsi que les décisions les concernant (...). Le Conseil Economique et Social (...) propose l'adoption d'une loi d'orientation qui donnerait leur pleine efficacité aux actions conduites pour éradiquer la grande pauvreté et prévenir l'exclusion ». Source : Document *Médecins du Monde*.

venue à se lancer le défi de soutenir l'idée d'une telle loi. C'est à partir de ces années que le groupe de cause *ATD Quart-Monde* commence à concevoir et à construire une représentation la pauvreté et de l'illettrisme comme des atteintes aux droits de l'homme.

Ce choix permet d'aborder les questions de grande pauvreté, de misère et d'illettrisme sous un aspect plutôt philosophique et en termes de manquement aux droits fondamentaux. C'est donc au travers de cette approche que le père Joseph Wresinski est amené à qualifier la pauvreté et la misère comme des situations de non respect des droits de l'Homme ;

« ATD infléchissant sa problématique socio-économique de la pauvreté des années 1960, adopte alors une problématique de l'exclusion sociale comme atteinte aux droits de l'homme. [Le groupe de cause] ne variera plus, au cours des années 1980 et au-delà, de cette approche en termes de privations de droits mettant sur le rôle des militants associatifs et des travailleurs sociaux, quant à la promotion d'une prise en charge des membres du quart monde par eux-mêmes et quant à leur visibilité dans la société, moyen de leur réhabilitation »¹.

Chaque année *ATD Quart-Monde* réaffirme le lien entre pauvreté et dignité humaine lors du rassemblement relatif à la défense des Droits de l'homme et des libertés qu'elle organise tous les 17 octobre² à Paris. Cette date symbolise également la journée mondiale du refus de la misère. En tant qu'initiateur de la loi cadre contre les exclusions, l'organisation avait nécessairement une longueur d'avance tant en termes de représentations, d'analyses que de définition du contenu de ce texte de loi

¹ Affirmation d'Hélène Thomas cité par Eric Cheynis : « *Usages et enjeux associatifs de la construction du champ de l'exclusion...* », op. cit., p. 99.

² Chaque année, une journée mondiale du refus de la misère est prévue en date du 17 octobre. « Fondée en 1957 par le père Joseph Wresinski, le Mouvement *ATD Quart-Monde* s'est voulu international. Sur son initiative, depuis 1987, le 17 octobre a été choisi pour être « La Journée Mondiale du Refus de la misère » et de l'Assemblée nationale des Nations Unies, par la résolution 47/196 l'a institutionnalisée le 22 Décembre 1992. (...) Célébrer le 17 Octobre, c'est écouter, rejoindre les plus pauvres de tous les continents : le peuple du *Quart-Monde* qui communique, témoigne et se rassemble. Le 17 octobre est un rassemblement autour des plus pauvres : c'est seulement avec eux et par eux que se réalise une communauté mondiale respectant et vivant les Droits de l'Homme ». Source : Nicole, « 17 octobre international. Journée Mondiale du refus de la Misère », *Quart-Monde Rhône-Alpes*, n°77 – 4^{ème} trimestre 1998, p. 3.

puisqu'elle affirme depuis 1987 que l'exclusion doit se faire par la garantie des droits fondamentaux¹ : droits au logement, à la santé, à l'éducation, à la formation et à la culture et à une égale justice.

Le père Joseph Wrésinski apparaît comme le véritable auteur de la nouvelle conception de la pauvreté et de l'exclusion sociale². C'est par lui que s'opère une véritable révolution conceptuelle. Désormais, la pauvreté est assimilée à une atteinte aux droits fondamentaux. Face à ce constat, le père Joseph Wrésinski évoque une exigence éthique liée à l'égale dignité de tout homme. Cette approche juridique et philosophique de la pauvreté et de la misère est réaffirmée par Geneviève De Gaulle-Anthonioz en 1995³. Si le premier Président d'*ATD Quart-Monde*, Joseph Wrésinski, opère une réelle mutation conceptuelle de la lutte contre la pauvreté et la misère, la seconde la confirme et la conforte. Les Droits de l'homme et la dignité humaine constituent désormais les outils sur lesquels s'accordent tous les groupes de cause pour mener ensemble, un combat pour l'insertion ou la réinsertion des « exclus ».

B/ « L'exclusion » comme atteinte aux droits fondamentaux : une vision partagée par tous les groupes de cause

¹ La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale est liée à la lutte pour les droits de l'homme, car ainsi que l'a énoncé le père Joseph Wrésinski et repris par Paul Bouchet, président d'ATD Quart-Monde « *La où les 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* ». Entretien de Paul Bouchet. Propos recueillis par Tonino Serafini « *La misère est une violation des droits de l'homme* », 11 décembre 1998, *Libération*, p. 12.

² Les rapports au Conseil économique et social en 1987 et 1995 de Geneviève Anthonioz de Gaulle ont transformé la conception de la lutte contre la pauvreté. Elle devient une exigence éthique liée à l'égale dignité de tout homme. Les droits de l'homme sont indissociables pour être respectés. Cela implique une action globale cohérente et prospective, au niveau des pouvoirs publics comme des partenaires sociaux, en bâtissant un partenariat avec les personnes, familles et communautés très pauvres. Les deux rapports ont apporté des bases pour que la mobilisation de citoyens et d'organisations puissent entraîner la création du Revenu Minimum d'Insertion, de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, et la mise en place d'une Couverture Maladie universelle. Source : *La grande pauvreté. Evaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté*.

³ Avis du Conseil économique et social présenté par Geneviève De Gaulle-Anthonioz *La grande pauvreté, évaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté*, 1995

ATD Quart-Monde apparaît comme le groupe de cause qui formule, pour la première fois, la demande de faire adopter une loi d'orientation contre les exclusions. Selon Jules Klauffer « *historiquement, l'on peut considérer le mouvement Aide à Toute détresse (ATD Quart-Monde) comme le promoteur, dès les années 1960, de la notion d'exclusion sociale* »¹. *ATD Quart-Monde* se présente ainsi comme l'organisation sociale qui conçoit en premier l'exclusion sociale et la pauvreté comme une atteinte aux droits de l'homme :

*« On ne se situe pas comme association d'aide justement. C'est pour cela qu'on est au Conseil économique et social. On se veut association de défense des droits de l'homme en tant que l'extrême pauvreté est une violation des droits de l'homme. C'est ce qu'on a essayé de faire reconnaître pendant longtemps parce qu'on est aussi membre de la Commission consultative des droits de l'homme justement à cause de ça. Et on a fait reconnaître par l'ONU le fait que la grande pauvreté et l'exclusion sont des violations des droits et qu'il n'y avait pas d'un côté les droits civils et politiques et de l'autre côté les droits économiques sociaux et culturels. Car, selon nous, tous ces droits forment un tout. On se situe comme une association de défense des droits de l'homme et de lutte contre la pauvreté parce qu'elle est violation des droits de l'homme. Donc on n'est pas du tout une association d'aide ou une association caritative »*².

ATD Quart-Monde réussit au terme d'un long processus consensuel à faire accepter « sa » représentation de l'exclusion aux autres groupes de défense de la cause des plus démunis. Désormais, toutes les organisations de défense de la cause des plus démunis s'accordent à donner à l'exclusion une « visibilité », un contour et un contenu qui prend appui sur la représentation définie par *ATD Quart-Monde*.

Il s'agit de faire apparaître la pauvreté et l'exclusion comme une atteinte à la dignité humaine et aux droits fondamentaux de l'Homme³. Il y a là un véritable

¹ Jules Klauffer, *L'exclusion sociale*, édition science et Service, Paris, 1965, cité par Gilbert Clavel *La société d'exclusion. Comprendre pour en sortir*, L'Harmattan, logiques sociales, 1998, p. 16.

² Entretien n° 33 avec Mme Davienne.

³ « *La question des droits de l'Homme, pour les plus démunis, ne se pose pas simplement en termes de droits économiques et sociaux : c'est ce qui apparaît lorsque l'on prête l'oreille à leurs voix. En effet, leur première exigence est d'être reconnue dans leur dignité humaine* », rapport de la Commission nationale consultative des

changement d'approches, de perceptions et donc de représentations de l'exclusion sociale et de la pauvreté¹. Benoît Duquesne parle même de « *véritable révolution conceptuelle* »² de la lutte contre la pauvreté. Cette évolution conceptuelle fait, à notre avis, de l'organisation *ATD Quart-Monde* celle qui se positionne comme le « meneur » intellectuel ou le groupe de cause « idéologue » de la notion d'exclusion des collectifs *Alerte* et *CPE*. En effet, en qualifiant la pauvreté et l'exclusion d'atteinte aux droits fondamentaux, le père Joseph Wrésinski définit le cadre général du problème et aussi de ses solutions potentielles.

Le lien que le père Joseph Wrésinski établit entre la pauvreté et la misère d'un côté, la violation des droits de l'homme de l'autre correspond à la philosophie qu'il donne au mouvement de solidarité *ATD Quart-Monde*, à savoir créer des conditions permettant aux plus démunis de faire « *prévaloir leurs droits, d'avoir accès au savoir et de les exercer à la prise de parole* »³. Car, l'objectif que poursuit son organisation est bien de défendre la dignité de tout être humain, et notamment celle des plus démunis. Ainsi, la pauvreté et la misère constituent selon le père Joseph Wrésinski une atteinte à la dignité humaine : « *tout homme porte en lui une valeur inaliénable qui fait sa dignité d'homme* »⁴. C'est pour lutter contre ces « maux » sociaux que celui-ci a mis sur pied les universités populaires Quart-Monde.

Ces rencontres sont organisées pour que les hommes et les femmes, généralement défavorisés se retrouvent et construisent ensemble un projet de société avec les personnalités politiques ou celles qui sont souvent issues de la haute

Droits de l'Homme « *La lutte contre l'exclusion. Grande pauvreté et Droits de l'Homme* », Paris, Documentation française, janvier 1992, p. 464.

¹ *ATD Quart-Monde* a conceptualisé l'exclusion et la pauvreté en les faisant apparaître comme des manquements aux droits de l'homme. L'interprétation et la qualification juridique de l'exclusion fait émerger une nouvelle compréhension du phénomène d'exclusion. Désormais, l'exclusion sociale ne s'entend plus seulement dans sa dimension matérielle, mais plutôt en tant que manquement aux droits fondamentaux et à l'atteinte à la dignité humaine. Source : *Libération* du 11 décembre 1998, p. 12.

² Entretien n° 32 avec Benoît Duquesne.

³ Jean Claude Cailloux, *Joseph Wrésinski : un défi pour la dignité de tous*, Paris, Desclée de Brouwer, p. 151.

⁴ Ce slogan a été adopté en 1965 par les premiers volontaires du groupe de cause *ATD Quart-Monde*. On peut également le retrouver sur le site internet de ce groupe de cause.

administration publique. Selon Françoise Ferrand, qui a été pendant sept années responsables des universités populaires d'ATD Quart Monde, « *l'objectif principal [des Universités populaires] est la reconnaissance de l'intelligence des personnes en situation de pauvreté. Que cette intelligence puisse s'exprimer, se développer, exister publiquement. Et donc permettre aux personnes qui ne vivent pas la misère de découvrir et de vivre un autre type de relation que celle de « l'aide aux pauvres »*¹. Ces forums qui se tiennent chaque année dans chaque région où ce groupe de cause est implanté illustrent la volonté des responsables ATD Quart-Monde de permettre aux plus démunis de mettre en œuvre leurs aptitudes à revendiquer par le discours, à échanger leurs expériences de vie avec des citoyens d'autres milieux et à se projeter vers un avenir meilleur².

La démarche intellectuelle de construction de la représentation de l'exclusion en termes d'atteinte aux droits de l'homme a pour objet de susciter un consensus général de l'ensemble des groupes de cause sur la question de l'exclusion, « *mais cela s'est fait avec le temps [reconnaît Mme Myriam Lemonnier de la Fédération Entraide protestante]. C'est au fil du temps qu'on s'est rendu compte que c'est le dénominateur commun. Mais à partir des pratiques qu'on avait les uns et les autres. On a discuté des mois et des années avant de se rendre compte que c'est bien le dénominateur commun* »³. Ce consensus finit par prendre corps au fil du temps et aux termes de plusieurs réunions de concertation entre groupes de cause. L'approche de l'exclusion en termes d'atteinte aux Droits de l'Homme est ainsi devenue la représentation que véhicule le groupe de cause ATD Quart-Monde. Celui-ci cherche manifestement à faire bénéficier les plus démunis d'un couverture juridique et à éveiller l'attention de l'opinion publique ainsi que celle des pouvoirs publics sur la situation des plus démunis :

¹ Sources : *Liens social*, « Les universités populaires d'ATD Quart-Monde », publication n° 683 du 23 octobre 2003.

² Participe aux universités populaires d'ATD Quart-Monde, selon Françoise Ferrand, « *tout citoyen qui s'interroge sur le type d'actions à mener pour lutter contre la pauvreté. Mais ce sont les personnes vivant en situation de grande pauvreté qui sont au cœur de l'université. Pour participer, il faut préparer le thème abordé. Il existe cependant un préalable pour que des personnes très pauvres participent à ces universités. C'est la rencontre libre, sans mandat institutionnel ni professionnel, de ces personnes sur leur lieu de vie. Une rencontre qui au fil du temps tisse une confiance indispensable pour oser franchir le pas et se rendre à une réunion. C'est le rôle des personnes qui connaissent déjà le mouvement ATD et sont engagées dans la démarche de l'université populaire* ». Source : *Liens social*, « Les universités populaires d'ATD Quart-Monde », publication n° 683 du 23 octobre 2003.

³ Entretien n° 6 avec Mme Myriam Lemonnier.

En effet, « en 1987, les Droits de l'homme sont dans l'humeur du temps, et de nombreux combats se font désormais [en leur nom]. ATD Quart-Monde va chercher à ce que cette mode profite aux plus pauvres. [...] Il s'agit de faire entrer la misère dans le champ des Droits de l'Homme, champs dont les acteurs ne sont que des mouvements d'opinion. Ceci permettrait à ATD Quart-Monde de se faire reconnaître comme tel, et donc de faire avancer son combat pour le Quart Monde. En effet, si la misère est reconnue comme une atteinte aux droits de l'Homme, tout ce qui bénéficie à la lutte pour les Droits de l'Homme bénéficiera à la lutte du Quart Monde »¹.

Nous pouvons considérer que le « triomphe » de l'acception proposée par le groupe de cause *ATD Quart-Monde* permet à cette organisation de s'affirmer comme le leader intellectuel de tous les autres groupes de cause. Cette posture permet à *ATD Quart-Monde* de maintenir et peut-être aussi de renforcer sa « visibilité ». Par cette démarche, ce groupe de cause peut revendiquer un certain *pouvoir* en termes de structuration du référentiel d'exclusion par rapport à d'autres groupes de cause. La représentation de la misère et de la pauvreté en termes de violation des Droits de l'Homme et de la dignité humaine est d'ailleurs soutenue par d'autres institutions publiques telle la *Ligue des Droits de l'Homme* :

« La question des droits de l'Homme, pour les plus démunis, ne se pose pas simplement en termes de droits économiques et sociaux : c'est ce qui apparaît lorsque l'on prête l'oreille à leurs voix. En effet, leur première exigence [aux exclus] est d'être reconnus dans leur dignité humaine »².

De 1994 à 1998, les organisations de défense de la cause des plus démunis membres du collectif *Alerte* placent la problématique de la lutte contre les exclusions au centre de leur engagement social et politique. Elles cherchent à « valoriser » les plus démunis à travers la reconnaissance de leur dignité. Et, malgré les écarts

¹ Affirmation de Marie Heron, mémoire de DEA « *Politique sociales et société* » de l'université Paris I-Panthéon Sorbonne, sous la direction de Bernard PUDAL, 1993, p.94-95 cité par Eric Cheynis, *Usages et enjeux associatifs de la construction du champ de l'exclusion*, op. cit., p. 99.

² Rapport de la Commission nationale consultative des Droits de l'Homme « *La lutte contre l'exclusion. Grande pauvreté et Droits de l'Homme* », Paris, Documentation française, 1992, p. 464.

idéologiques et historiques qui existent entre les différents groupes de défense de la cause des plus démunis, ces derniers arrivent progressivement à dégager un dénominateur commun. « l'exclu » est celui qui a donc besoin d'être « protégé », « aidé », « secouru », en raison de sa fragilité sociale, politique, économique et psychologique. Les « exclus » sont alors vus comme les plus « faibles », les plus « fragiles » et les plus « petits » de la société. Les groupes de défense de la cause des plus démunis arrivent ainsi, à partir de ces qualificatifs, à construire un dénominateur commun et à rejoindre la position d'*ATD Quart-Monde*.

En qualifiant la pauvreté et la misère d'atteinte à la dignité humaine, *ATD Quart-Monde* affiche clairement sa volonté de se référer aux droits fondamentaux auxquels tout être humain a droit. Il considère « l'exclusion » comme un handicap qui consiste à ne pas pouvoir « se nourrir », « se loger », « être entendu » et « être utile » aux autres¹. Ceci constitue des manquements aux libertés et aux droits fondamentaux. Ainsi, pour *ATD Quart-Monde*, le manque d'effectivité de ces droits constitue une atteinte à la dignité humaine et aux droits de l'homme. La lutte contre les exclusions apparaît alors comme le non respect et la non application des Droits de l'Homme. Cette approche de lutte contre l'exclusion se retrouve même dans le slogan d'*ATD Quart-Monde*: « Là où les 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 »².

C'est en fait l'approche de l'exclusion d'*ATD Quart-Monde* qui triomphe, puisque c'est autour de celle-ci que se retrouvent désormais, toutes les autres organisations de solidarité. Toutes considèrent en effet l'exclusion comme une violation des droits de l'homme. Les groupes de cause analysent la problématique de l'exclusion en termes d'accès aux droits fondamentaux. Dès lors qu'une personne ne peut accéder à un des droits essentiels, elle serait victime d'une exclusion. Les groupes de cause reconnaissent que toutes les causes de l'exclusion résultent des

¹ <http://www.atd-quartmonde.asso.fr>

² Ce slogan figure en tête de toutes les correspondances officielles du mouvement, ainsi que de la revue *Quart - Monde Rhône-Alpes*.

ruptures de droits¹ La déclaration des membres de la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* de l'Uniopss indique ainsi clairement que ces organisations se rallient à la perception de l'exclusion d'ATD *Quart-Monde*. Ceci est d'autant plus vrai que les groupes de défense de la cause des plus démunis, membres du collectif *Alerte*, publient une plate-forme commune au nom assez évocatrice : « l'accès de tous aux droits de tous ».

Certes, le mérite de la première définition du référentiel de l'exclusion revient à l'organisation *ATD Quart-Monde*, mais le rôle joué par l'Uniopss est loin d'être négligeable. C'est cette structure qui servait en effet de lieu de rencontres des organisations *réformistes* de défense de la cause des plus démunis. L'Uniopss se positionne comme la coordonnatrice de la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* et le leader du collectif *Alerte*. Cette fonction lui a permis de rallier les différents groupes de cause à la représentation de l'exclusion qu'ATD *Quart-Monde* avait déjà dégagée, et à la consolider quant bien même tous les groupes de cause n'étaient pas, par exemple, favorables à l'adoption de la loi contre les exclusions sociales. Tel est justement le cas de la *Fédération Entraide protestante*²,

« Le rôle de l'Uniopss, c'est justement de ne pas s'exprimer sur celui qui a besoins de soins. C'est pas ça qui nous intéresse plus spécifiquement ou sur les chômeurs. C'est de voir quel est le commun dénominateur entre toutes les associations là y a vraiment quelque chose qui les relie toute, c'est là-dessus parce qu'on essaye de bâtir. On ne va pas refaire

¹ Archives Uniopss, document de la Commission inter-associative « *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion de l'Uniopss* », « *Observations et propositions relatives au volet « accès au droit-justice » du projet de loi de prévention et de lutte contre l'exclusion* » du 25 février 1998.

² Entretien n° 60 avec Hugues Feltess : « *Elle n'a pas cessé de participer aux travaux du collectif Alerte. Elle a eu une position tout à fait active et constructive, mais avec un petit recul critique en permanence. Elle s'interrogeait régulièrement : est-ce que cette loi va vraiment changer les mécanismes profonds au sein de la société qui crée de l'exclusion, en mettant sur pied un ensemble de mécanisme économique ? Il y a avait dans l'attitude de la Fédération Entraide Protestante, une approche de doute critique. Mais ceci ne l'a pas empêché de jouer le jeu et de participer à des conférences de presse, etc...Mais elle gardait toujours sa position de recul. Cela dit, il n'y avait eu pas de malaise par rapport à ça parce que concrètement tout le monde savait que la loi ne pouvait pas complètement changer la donne économique et sociale. Ce n'était pas une seule loi qui peut faire changer les choses. La Fédération Entraide Protestante considérait tout simplement que la loi n'allait pas assez loin* ».

le travail des associations spécialisées. La Commission n'a pas besoin de deux Médecins du Monde »¹.

Les organisations de défense de la cause des plus démunis, en raison de leur qualité de médiateurs sociaux, sont obligées de définir et d'identifier les formes d'expression et les « consonances » cognitives qui sont utilisées pour l'exclusion. Car, leur rôle consiste à permettre,

*« aux acteurs de comprendre les transformations de leur environnement, en leur offrant un ensemble de relations et d'interprétations causales qui leur permet de décoder, de décrypter les événements auxquels ils sont confrontés »*²

Le travail de conceptualisation de l'exclusion que le groupe de cause *ATD Quart-Monde* a effectué a été déterminant dans la constitution même du problème à traiter. Les résultats de ce travail ont permis de définir la représentation du phénomène d'exclusion qui allait finalement s'imposer et réussir à rassembler tous les groupes de cause ainsi qu'à consolider les collectifs de groupes de défense de la cause des plus démunis. Cette représentation donne une dynamique à l'action unitaire des collectifs et des groupes de cause malgré le caractère multidimensionnel de l'exclusion (lors de leurs manifestations par exemple).

Nous pensons que le groupe de défense de la cause des plus démunis *ATD Quart-Monde* peut donc être considéré comme une des organisations les plus en pointe en matière de définition des cadres d'interprétations du référentiel et de la notion d'exclusion. En réussissant à faire admettre sa représentation de l'exclusion sociale et de la pauvreté aux autres groupes de cause, *ATD Quart-Monde* apparaît comme une des organisations qui a un pouvoir de « direction » au sein des collectifs *Alerte* et *CPE*³. Toutefois, si l'apport d'*ATD Quart-Monde* peut être considéré comme

¹ Entretien n° 11 avec Bruno Grouès.

² Ibid.

³ La représentation de l'exclusion sociale telle qu'elle est conçue par *ATD quart-Monde* est reprise par partagée par tous les autres groupes de cause de l'espace « exclusion sociale » et par les décideurs politiques puisque la loi a pour objet de garantir l'accès de tous aux droits fondamentaux.

essentiel en termes d'approche générale et philosophique, les groupes d'organisations de la Commission « *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* » de l'*Uniofss* ont un champ de connaissance pratique assez étoffé, car ces derniers sont constamment sur le terrain et échangent depuis 1985 leurs « savoirs ». Ils disposent des établissements d'accueil et côtoient au quotidien les exclus, ce qui n'est pas forcément le cas de l'organisation créée par le père Joseph Wrésinski.

ATD Quart-Monde, l'organisation créée par le père Joseph Wrésinski, apparaît bien comme « l'éminence grise » en termes de définition de la représentation de l'exclusion sociale. L'approche philosophique que cette organisation énonce finit par s'imposer aux autres groupes de cause et recueille même l'adhésion des décideurs politiques¹. Car tous considèrent cette approche philosophique comme *vraie*. C'est en raison de l'unanimité de cette position que nous nous permettons d'affirmer que le groupe de défense des plus démunis cause *ATD Quart-Monde* a exercé une véritable magistrature dans la définition du cadre intellectuel et donc d'interprétation de la thématique d'exclusion.

La richesse « intellectuelle » du mouvement créé par le père Joseph Wrésinski constitue assurément une plus-value à la dynamique de l'action politique de la communauté des organisations de défense de la cause des plus démunis. En effet, les résultats des réflexions de ce groupe de cause ont eu pour effet d'influencer considérablement la perception générale du texte de loi et d'orienter le sens de l'action des groupes de défense de la cause des plus démunis, et ce, malgré l'écart idéologique qui caractérise les organisations de défense de la cause des plus démunis regroupées au sein des collectifs *Alerte* et *CPE*.

¹ Archives *Médecins du Monde*. La ministre Martine Aubry fait souvent référence à *ATD Quart-Monde* et à son président Fondateur le père Joseph Wrésinski pour affirmer le rôle essentiel joué par ce groupe de cause en vue de l'émergence de l'idée de la loi contre les exclusions sociales. Source : Discours de la ministre Martine Aubry, ministre de l'Emploi et de la Solidarité. Première lecture du projet de loi d'orientation. Assemblée nationale, 5 mai 1998. p. 2 ; 3 ; 4 et 6.

Conclusion Chapitre I Partie I

L'exclusion en tant que problématique sociale et sujet de débat public interpelle tous les groupes de défense de la cause des plus démunis. Elle suscite une réelle prise de conscience d'où la constitution et l'intervention des groupes de cause des collectifs *Alerte* et *CPE*, afin que l'opinion publique soit informée des conséquences sociales qu'entraîne l'exclusion. Ces groupes de cause jouent donc un rôle déterminant dans la « publicisation » de cette question sociale et politique et se positionnent comme des groupes de pression vis-à-vis des décideurs politiques.

Les groupes de cause créent les collectifs *Alerte* et *CPE* respectivement en 1985 et 1995. Ces collectifs témoignent de la volonté des groupes de cause de constituer des espaces de dialogue et de construction des savoirs afin de bâtir des positions communes. Ceci pour peser plus efficacement lors de l'élaboration et surtout de l'adoption des politiques publiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Cette démarche de rassemblement constitue une stratégie de séduction de l'opinion publique et des pouvoirs publics, car elle rend compte de l'intérêt que les groupes de cause accordent à la lutte contre l'exclusion.

En créant et en animant les collectifs *Alerte*, *CPE* puis *GTI*, les organisations de lutte contre les exclusions sociales affichent une identité collective d'acteurs sociaux qui luttent pour la défense de la cause des plus démunis. L'édification de ces « corps » de représentants traduit le choix du mode de mobilisation des groupes de cause qui les composent : celui de groupes de cause qui construisent collectivement les stratégies et les actions « intellectuelles » afin d'incarner une cause. Cette posture apparaît essentielle pour que les groupes de défense de la cause des plus démunis affirment leur double statut de médiateurs sociaux et de groupes de pression.

En réalité les collectifs *Alerte* et *CPE* ne jouent pas seulement le rôle de groupes de pression ou de groupes d'intérêt dont la fonction se résume à articuler les demandes des « exclus ». Ils incarnent aussi « l'espace » démocratique dans la mesure où chaque groupe de cause peut librement participer aux débats, à l'analyse et à la construction du discours du collectif auquel il appartient.

Lors du processus de construction de la loi contre les exclusions, les groupes de défense de la cause des plus démunis se positionnent en porte-parole des plus démunis. Ce rôle les conduit à exposer au gouvernement et au Parlement, la demande des « exclus ». Ils apportent une contribution originale et essentielle au contenu de la loi en prônant l'écoute, l'accueil des plus démunis et la mise en œuvre des mesures d'accompagnement social.

La « proximité sociale » des groupes de cause à l'égard des plus défavorisés ne peut être valablement remise en cause dans la mesure où ces acteurs sociaux revendiquent des actions réelles en faveur des plus démunis. En effet, certains groupes de cause disposent d'établissements d'accueil pour recevoir, prodiguer des conseils et pour assister les plus démunis dans leurs démarches administratives, ou même pour effectuer des prestations de solidarité et d'aide sociale. A côté de la première catégorie de groupes de cause qui réalisent des actes à caractère caritatif, il en existe d'autres. Ces derniers affichent leur posture de « lieux » de réflexion et d'élaboration des projets de loi en faveur des plus défavorisés. Cette deuxième catégorie de groupes de cause axe sa contribution sur l'approfondissement des questions liées à l'exclusion. Cette quête de savoir permet alors à ces groupes d'élargir le champ de connaissance de ce phénomène.

Cette démarche se traduit concrètement par un glissement de posture des groupes de cause : de constructeur de la cause des plus démunis à celui de groupe de pression. La conjugaison de ces deux fonctions autorise à penser que les groupes de cause réunis au sein des collectifs *Alerte* et *CPE* jouissent d'une forte légitimité et de la représentativité à défendre la cause des plus démunis puisqu'ils portent une

revendication identitaire qui est celle de la défense de la cause des plus démunis. Le processus de construction de la loi le révèle puisque les gouvernement d'Alain Juppé et de Lionel Jospin ainsi que les parlementaires associent ces groupes de cause et collectifs à l'œuvre d'édification du texte de loi.

Chapitre II : Les collectifs *Alerte* et *CPE* comme interlocuteurs légitimes des autorités gouvernementales et parlementaires

La problématique centrale de ce chapitre consiste à comprendre en quoi les différentes actions publiques de lutte contre les exclusions sont constitutives d'une véritable politique publique ? Nous nous référons aux travaux réalisés par Yves Meny et Jean-Claude Thoenig pour tenter de dégager les cinq hypothèses qui peuvent permettre d'identifier et d'affirmer le caractère « politique publique » d'une action, d'un projet ou d'un programme public et politique¹.

Ainsi, une action publique est considérée comme une politique publique lorsque celle-ci se décline sous la forme d'une substance, c'est-à-dire d'un contenu « matériel ». Car, il n'est possible de concevoir une politique publique sans que celle-ci prenne la forme d'un corps de mesures, ce qui implique l'édification d'un ensemble de dispositifs. La seconde hypothèse consiste à analyser une politique publique comme une continuité d'actes. Il n'y a pas en effet de politiques publiques qui se traduisent sous forme d'acte isolé puisque toute politique publique s'inscrit nécessairement dans la durée. Ces actes peuvent prendre diverses formes : lois, programmes, discours d'acteurs publics. Il faut que ces différents actes s'articulent entre eux. Quant à la troisième hypothèse, elle consiste à affirmer que les politiques publiques s'adressent nécessairement à un public déterminé, à une « communauté » humaine. Autrement dit, une politique publique n'est concevable que par rapport à un public, à des individus sur lequel cette politique sera appliquée. La quatrième hypothèse porte sur le caractère normatif de toute politique publique. Autrement dit, toute politique publique implique l'intervention des pouvoirs publics.

¹ Yves Meny et Jean-Claude Thoenig, *Politiques publiques*, PUF, 1989. p. 131-132.

Le projet considéré comme politique publique doit procéder des choix clairement définis par les décideurs publics. Enfin, la cinquième hypothèse affirme la dimension coercitive de toute politique publique : il n'y a pas de politique publique qui ne soit légitimée par une autorité gouvernementale. Elle doit être frappée du sceau de *l'impérium* de l'institution étatique.

Ces cinq hypothèses semblent, à notre avis, s'appliquer à notre analyse puisque les initiatives des gouvernements d'Alain Juppé et de Lionel Jospin s'énoncent sous forme de projets de loi de *Renforcement de la cohésion sociale* puis de *Lutte contre les exclusions sociales*. L'élaboration de ces projets de loi s'inscrit dans la dynamique de construction des politiques et autres textes de loi qui ont été mis en place depuis l'adoption du rapport Wrésinski en 1987¹. L'action de lutte contre les exclusions constitue une démarche de politique publique puisqu'elle s'incarne dans une loi d'orientation, c'est-à-dire un texte qui jouit de la puissance étatique et qui a vocation à s'appliquer à un public « d'exclus » sociaux ou de personnes défavorisées.

Au-delà de ces hypothèses qui trouvent une matérialité dans le cadre du projet de loi de lutte contre les exclusions, les politiques publiques se mesurent aussi à l'existence de deux autres facteurs tous aussi importants : la détermination du référentiel et la capacité des médiateurs à faire pression sur les décideurs politiques. Sur le premier facteur à savoir la détermination du référentiel, Pierre Muller² affirme que la production des politiques publiques s'articule autour de deux questions fondamentales : la manière dont sont élaborées les actions gouvernementales ou *decision making* et la manière avec laquelle ces actions sont mises en œuvre ou *implementation*.

¹ Rapport de Joseph Wrésinski, *Grande pauvreté et précarité économique et sociale*, Conseil Economique et Social, année 1987, n° 6, Paris, Journal Officiel, 28 février 1987.

² Pierre Muller, *Les politiques publiques*, « Que sais-je ? », 4^{ème} édition, Paris, PUF, 1990, p. 28.

Nous n'avons pas l'intention de passer en revue les différentes phases séquentielles du processus d'élaboration et d'application des politiques publiques. Notre démarche consiste plutôt à mettre l'accent uniquement sur le processus de construction et de production des politiques publiques.

Les groupes de défense de la cause des plus démunis que nous considérons comme les médiateurs de la cause des plus défavorisés se caractérisent par une capacité à remplir des fonctions cognitives, car, ils aident à comprendre la situation sociale des « exclus ». Ces groupes de cause exercent également des fonctions normatives dans la mesure où ils définissent des critères qui permettent d'agir sur *le monde* et précisent les objectifs des politiques publiques. Les médiateurs ont, en outre, une fonction « paternelle », car ils affichent la stature de défenseurs et de garants de la stabilité du secteur. Par ces attributions, les groupes de cause affichent leur dimension identitaire puisqu'ils ont le devoir de définir ce qu'est « l'exclusion », c'est-à-dire de dégager les outils de compréhension du problème « exclusion ».

Bruno Jobert et Pierre Muller distinguent trois types de médiateurs : « *les élites politiques travaillant au sein d'agences administratives, les groupes d'intérêt et/ou les corporations professionnelles* »¹. Il semble que, dans notre cas, la définition du référentiel d'exclusion soit le résultat d'une double contribution : celle des groupes de défense de la cause des plus démunis ou des collectifs constitués par ceux-ci, et celle des institutions politico-administratives tels le Commissariat au Plan, le Conseil Economique et Social ou encore le Parlement. A notre avis, les médiateurs du référentiel d'exclusion se retrouvent aussi bien au sein de la communauté étatique que parmi les membres de la société civile. D'abord constitués en groupes pour incarner la défense des « exclus », les groupes de défense de la cause des plus démunis et les collectifs *Alerte* et *CPE* se muent, pendant les phases préparatoires ministérielles et les débats Parlementaires du projet de loi en collectifs de groupes de pression. Ces

¹ Bruno Jobert et Pierre Muller sont cités dans un article de Paul A. Sabatier et Sdella Schlager : « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », *Revue Française de Science Politique*, n° 2, avril 2000, Vol. 50. p. 223.

collectifs exercent des pressions sur les décideurs politiques afin que ces derniers adoptent des décisions qui soient conformes à leurs propositions.

Mais reconnaît-on un groupe de pression à la seule capacité de celui-ci à influencer les représentants de l'Etat ? L'acte qui consiste à faire pression sur les décideurs politiques est certes indispensable, mais il n'est pas suffisant. On peut également reconnaître un groupe de pression au type de rapport ou à l'approche relationnelle qu'il entretient avec les représentants des pouvoirs publics : traditionnellement, les groupes de pression se développent dans le sillage du pouvoir politique. En effet, un groupe de pression n'est considéré comme tel que lorsqu'il remplit sa fonction politique. En d'autres termes, le groupe de pression cherche à convaincre les responsables politiques de donner une suite favorable à ses idées, c'est-à-dire à épouser la représentation qu'il se fait du problème et de faire aboutir la cause qu'il défend.

En effet, nous avons vu dans le chapitre précédent que les deux collectifs de groupes de cause *Alerte* et *CPE* se positionnent depuis leur création, respectivement en 1985 et en 1995, quasiment comme les « syndicats » des plus démunis¹. Ces deux collectifs revendiquent le statut de médiateurs de la cause des plus démunis parce qu'ils portent sur la place publique, les problèmes des « exclus ». Ces collectifs cherchent à s'imposer comme des interlocuteurs pertinents des pouvoirs politiques, ce qui est une ambition légitime. Mais, la réalisation d'un tel

¹ *La Croix*, « Pour un pacte national contre l'exclusion », 14 mai 1995, p. 9. Lire également Archives *Médecins du Monde*, document : « Propositions contre la précarisation et les exclusions », Paris, mai 1996, p. 1. Le collectif *CPE* revendique sa qualité de « syndicat » des plus démunis en affirmant que « (...) nous associations du secteur médical, du secteur social et de défense des droits de l'Homme, témoignons que nous sommes confrontés chaque jour à un nombre croissant d'exclus, où les jeunes et les femmes sont de plus en plus nombreux, de sans logis, de sans droits, qui ne peuvent accéder aux soins, trouver un emploi et se loger. (...) C'est pourquoi les associations signataires demandent à participer aux négociations qui s'engagent, et en particulier, au « sommet social » pour y faire entendre leurs propositions et donner un vrai contenu à la Loi contre l'exclusion ». Source : Archives *Médecins du Monde*. Document « Pas d'exclusion au sommet social ». Paris, 21 décembre 1995.

objectif suppose l'accomplissement de deux fonctions : partager la même représentation de l'exclusion et chercher à influencer les décideurs politiques¹.

Car, l'engagement initial qui était de défendre la cause des pauvres, des précaires et des « exclus » prend un caractère politique avec « la transformation » de ces groupes de cause et collectifs en groupes de pression ou collectifs de groupes de pression. En effet, les responsables de ces organisations exercent des pressions sur l'appareil gouvernemental et sur les Parlementaires. Ils veulent faire triompher leurs aspirations, propositions, suggestions ou leurs revendications. En réalité, l'accès au statut de médiateurs sociaux et d'interlocuteurs pertinents des pouvoirs publics suppose que les membres des collectifs *Alerte* et *CPE* se positionnent comme promoteurs de la lutte contre les exclusions (Section I) et manifestent leur capacité à agir ou à influencer les décideurs politiques (Section II).

¹ Archives *Uniopss* : « *Lettres de diffusion du Pacte Alerte* ». Paris, 7 juin 1995. Archives *Fédération Entraide Protestante* : lettres que le député Jean Yves Chamard envoie à René Lenoir, président de l'*Uniopss*, Paris, 2 avril 1996. Lettre que le sénateur Charles Metzinger adresse à René Lenoir. Paris, 1^{er} avril 1996. Lettre que le sénateur Louis Souvet adresse à René Lenoir. Paris, 28 mars 1996. Lettre que le député Bruno Bourg-Broc envoie à René Lenoir. Paris, 29 mars 1996. Lettre que le député Michel Péricard envoie à René Lenoir, Paris, 27 mars 1996. Lettre que le député Pierre Mazeaud adresse à René Lenoir. Paris, le 26 mars 1996. Lettre que Pierre Builly, membre du cabinet du garde des sceaux, ministre de la justice adresse à M. Hugues Feltesse, directeur général de l'*Uniopss*, Paris, 25 mars 1996.

Section I : Les collectifs *Alerte* et *CPE*, promoteurs de la lutte contre les exclusions auprès des pouvoirs publics

Cette section a un double objet : montrer en quoi les groupes de défense de la cause des plus démunis sont des interlocuteurs pertinents et légitimes des autorités ministérielles et Parlementaires, et s'interroger sur la capacité de ces groupes de cause à se muer en « groupes d'intérêt publics ».

Ces questionnements doivent nous permettre de montrer les mécanismes auxquels recourent les groupes de défense de la cause des plus démunis pour accéder au stade d'interlocuteurs des autorités gouvernementales et Parlementaires. Les interrogations que nous soulevons ici consistent à montrer comment la soixantaine d'organisations de défense de la cause des plus démunis, qui ne représentent pas un secteur en tant que tel, a contribué au processus de construction des décisions de politiques publiques de lutte contre les exclusions ? Il s'agit en fait de s'interroger sur la capacité des groupes de cause à proposer un savoir qui soit susceptible d'être pris en compte par les pouvoirs publics dans l'élaboration de la loi. Une telle action équivaut à reconnaître aux groupes de cause la stature d'acteurs pertinents vis-à-vis des autorités étatiques.

Pour déterminer si les groupes de défense de la cause des plus démunis sont bien des groupes d'intérêt publics, nous fondons notre raisonnement sur trois hypothèses. Les deux premières hypothèses consistent à identifier un groupe d'intérêt public par sa capacité à formuler une situation publique vécue comme une problématique sociale et politique d'une part, et d'autre part à participer au processus d'élaboration ou à la mise en œuvre d'un projet ou d'un programme de politique publique. Quant à la troisième hypothèse, elle pose que l'on reconnaîtrait un groupe d'intérêt pertinent lorsqu'il bénéficie du label « *association d'utilité publique* », mais aussi par sa qualité de membre ou par l'implication de celui-ci aux travaux d'une institution publique étatique consultative. Ainsi, nous pouvons dire que le groupe de cause *ATD Quart-monde* est un groupe d'intérêt pertinent puisqu'il est

membre du Conseil Economique et Social. Il en est de même des groupes de cause *Secours catholique, Secours populaire* de la *Fnars* par exemple qui sont tous membres du Conseil national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

La prise en compte de ces trois hypothèses pourrait conduire à dire que la soixantaine de groupes de cause qui agit dans le champ de « l'exclusion » revête le « statut » de groupe d'intérêt pertinent de lutte contre les exclusions puisque tous ces groupes de cause ont pris une part active au processus d'élaboration de la loi. La contribution des acteurs sociaux fait apparaître l'exclusion comme « *un construit social, un fait culturel qui obéit à une structure cognitive et morale* »¹ puisqu'elle est le résultat de l'activité « intellectuelle » et mobilisatrice des groupes de défense de la cause des plus démunis. Ces derniers ont joué un rôle déterminant dans la structuration de la thématique de l'exclusion sociale. Car comme le souligne Pierre Lascoumes à propos des politiques publiques de préservation de l'environnement, « *l'importance du réseau associatif est décisive sur deux plans. C'est tout d'abord à travers l'action associative, tant pédagogique que protestataire, que la population française s'est progressivement sensibilisée aux questions de protection de l'environnement. Les actions cognitives et les actions de mobilisations associatives ont joué, et jouent encore, un rôle essentiel dans la construction des représentations sociales comme dans le développement des interventions publiques et privées* »².

Le constat que Pierre Lascoumes dresse au sujet de la contribution des groupes de cause en faveur de la sauvegarde de l'environnement peut, à notre avis, être appliqué au modèle de mobilisation des groupes de défense de la cause des plus démunis.

¹ Yves Meny, Jean-Claude Thoenig, *Politiques publiques*, Paris, PUF, 1989, p.176.

² Pierre Lascoumes, *L'éco-pouvoir, environnements et politiques*, Editions La découverte, Paris, 1994 p.193.

En effet, depuis les années 1980, la problématique de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale s'est imposée comme un sujet de débat public. La « politisation » de cette thématique est le résultat de la mobilisation des entrepreneurs de cause et de la décision des responsables politiques d'inscrire cette problématique dans leur agenda politique. Cette prise de conscience « collective » apparaît comme l'aboutissement et surtout la conjugaison des efforts incessants des entrepreneurs de cette cause puisque ces derniers ont pendant longtemps attiré l'attention de l'opinion publique et sensibilisé les décideurs politiques sur les effets néfastes de l'exclusion. En accomplissant ces « fonctions » politiques, les groupes de cause jouent le rôle de constructeur de la thématique de l'exclusion. Ce travail de définition de l'objet permet aux autorités gouvernementales de cerner l'étendue de la question sociale qui leur est soumise par les médiateurs et pour bâtir une politique publique de lutte contre l'exclusion.

La contribution des groupes de cause à la définition de la cause « des plus démunis » est d'autant plus nécessaire et essentielle qu'elle « *doit être lue selon un double registre. Transversalement, ils assurent une fonction culturelle de formation qu'aucune autre institution n'accomplit (ni l'éducation, ni réellement les médias). Verticalement, ils effectuent un travail majeur de proposition pour l'action publique, de suivi de l'application des lois et de dénonciation de ses violations, et de véritable para-administration* »¹. Les groupes de défense de la cause des plus démunis se mobilisent en faveur de l'adoption d'une véritable loi-cadre contre les exclusions, ainsi que l'affirme, par exemple, le groupe de cause *ATD Quart-Monde*, « *le monde associatif s'est particulièrement investi au cours des dernières années pour obtenir que soit tournée la page des plans d'urgence et que soit mise en place une politique globale et permanente contre la pauvreté et l'exclusion* »².

¹ Ibid, p.194.

² Archives *ATD Quart-Monde*. Lettre que Geneviève de Gaulle-Anthonioz, présidente d'*ATD Quart-Monde* adresse au Président de *Médecins du Monde*, Bernard Granjon, Paris, 18 juin 1996.

Les groupes de cause sont déterminés à influencer les parlementaires afin que ceux-ci adoptent un texte de loi qui soit conforme à leurs propositions. La réalisation de cet objectif suppose que ces groupes de cause s'impliquent réellement dans le processus de construction de la loi puisque *« fondamentalement, l'aspiration des principales associations est de sortir d'un rôle supplétif pour accéder à un rôle véritablement constructif »*¹, c'est-à-dire accéder aux institutions gouvernementales, parlementaires et consultatives. L'accès à ces institutions constitue un objectif fondamental. Il s'agit là d'une préoccupation essentielle des organisations de lutte contre les exclusions. En principe, tout groupe d'intérêt cherche à accéder au « pouvoir » soit par les relations qu'il entretient avec certains décideurs politiques, soit en devenant membre d'une institution publique qui réfléchit sur les questions sociales. C'est une démarche « naturelle », car comme le souligne Michel Offerlé, ce qui semble d'ailleurs valable pour les groupes de défense de la cause des plus démunis, *« le pouvoir n'est pas une chose mais une relation, [...] l'accès aux pouvoirs et aux ressources publics n'est qu'une modalité d'existence et de reconnaissance sociales des groupes, que la détermination de l'influence exercée par un groupe sur une décision ou une politique publique est tout à la fois un problème et un enjeu de connaissance et de reconnaissance »*².

En effet, pour tout groupe social, l'accès aux institutions étatiques est une exigence de premier ordre. Il doit, pour cela, chercher à *« intégrer le plus en amont possible dans le processus de décision conduisant à la définition d'une politique publique tout en s'efforçant de maîtriser les conditions de mise en œuvre de la politique »*³. Mais selon Michel Offerlé, la réalisation d'un tel déploiement dans la sphère politique nécessite la prise en compte de trois éléments indispensables : *« l'organisation des groupes eux-mêmes, l'organisation des institutions étatiques répondant à leurs demandes, l'organisation de la place réservée aux groupes à l'intérieur même des pouvoirs publics »*⁴. Les collectifs *Alerte* et *CPE* qui incarnent la cause « des plus démunis » identifient les institutions gouvernementales et parlementaires sur lesquelles ils doivent exercer leurs actions de

¹ Pierre Lascoumes, *L'éco-pouvoir*, ...op. cit., p. 215.

² Michel Offerlé, *Sociologie des groupes d'intérêt*, op. cit., p.129.

³ Pierre Muller, *Les politiques publiques*, op. cit., p.98.

⁴ Ibid p. 130.

pression. Ce travail montre bien que les groupes de cause ont su « *traduire le langage de la société dans le langage de l'action politique [et] formuler le problème dans un langage recevable par les élites politiques* »¹.

La réalisation de ce travail amène à considérer la soixantaine de groupes de défense de la cause des plus démunis comme des acteurs publics, et ce, à partir de deux faits majeurs : les collectifs *Alerte* et *CPE* agissent successivement comme interfaces des pouvoirs publics (I) et comme acteurs de l'espace public (II).

I/ Les collectifs *Alerte* et *CPE*, interfaces des pouvoirs publics

Comment les collectifs *Alerte* et *CPE* sont-ils devenus aux yeux des gouvernements d'Alain Juppé et de Lionel Jospin et du Parlement, des acteurs incontournables du processus de construction de la loi ? Pour comprendre et justifier le statut de partenaires pertinents et légitimes que les pouvoirs publics confèrent à ces groupes de cause, nous nous sommes d'abord interrogé sur le positionnement traditionnel des collectifs et des groupes qui incarnent la défense de la cause des plus démunis (A) dans la mesure où ces acteurs sociaux exercent la double fonction de groupes de cause et de groupes de pression. Les actes de pression des groupes de cause ont été facilités par la décision des gouvernements d'instituer durant le processus d'élaboration de la loi des « interlocuteurs » ministériels, c'est-à-dire des conseillers « exclusions », dont la mission est de faciliter et de renforcer le dialogue avec les leaders des groupes de cause (B). Dans chaque ministère existait un conseiller « exclusion » responsable du projet de loi au sein du cabinet ministériel.

¹ Jean-Gustave Padioleau, *L'Etat au concret*, Paris, PUF, 1982, p. 26.

A/ La logique de négociation avec les pouvoirs publics : la posture « naturelle » des collectifs *Alerte* et *CPE* ?

La mise sur l'agenda politique de l'idée d'une loi contre les exclusions commence à prendre forme et se matérialise lors de la présentation du projet de loi de *Renforcement de la cohésion sociale* aux députés à l'Assemblée nationale par le Premier ministre Alain Juppé :

« ... le projet de loi qui vous est présenté aujourd'hui marque une étape décisive dans l'action gouvernementale contre l'exclusion. mais bien au delà, il s'agit d'une avancée essentielle de notre démocratie. Car, ce qui est en cause en définitive, c'est la république elle-même et l'idée que nous nous faisons de la France. La préparation de cette loi, marquée par une concertation sans précédent, a d'ores et déjà permis une prise de conscience accrue par l'opinion de la nécessité des enjeux de la lutte contre l'exclusion »¹.

Ce projet de loi apparaît comme le résultat de la mobilisation constante des organisations de défense de la cause des plus démunis. Car, depuis la tenue du forum *Vaincre l'exclusion*, les groupes de cause ont toujours maintenu la pression sur les décideurs politiques, à telle enseigne que les gouvernements d'Alain Juppé et de Lionel Jospin ont présenté chacun une loi d'orientation² et un programme de lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

En réalité, les collectifs *Alerte* et *CPE* ainsi que les groupes de cause semblent persuadé que leurs efforts ne peuvent suffire à combattre les exclusions. Il leur faut se rapprocher des décideurs politiques et des institutions publiques. En d'autres termes, la construction d'un projet visant à « insérer » ou à « ré-insérer » les plus

¹ Le Premier ministre Alain Juppé a tenu ses propos devant les députés lors de la présentation du projet de loi de cohésion sociale le 15 avril 1997.

² Le gouvernement d'Alain Juppé présente d'abord un avant-projet de loi dit de cohésion sociale puis le projet de loi de renforcement de cohésion sociale.

démunis dans les « filets sociaux » ne peut être conçue et mise en œuvre que sous le « sceau » de l'Etat. Il faut, pensent les acteurs des collectifs *Alerte* et *CPE*, que les gouvernements et les institutions parlementaires prennent des mesures « fortes » pour lutter contre l'exclusion. La conviction de la nécessaire intervention des pouvoirs publics est d'autant plus souhaitée que les groupes de cause *réformistes* et *radicaux* ont conscience que leurs revendications et leurs propositions ne peuvent être intégrées dans *le corpus* de la loi s'ils n'acceptent pas de se mettre dans une logique de collaboration avec les décideurs politiques.

Les groupes de cause *réformistes* de lutte contre l'exclusion collaborent traditionnellement avec les pouvoirs publics. Ils cultivent une proximité avec les ministres et les parlementaires. En principe, tous les groupes de cause négocient avec les décideurs politiques, même si la pratique conduit à constater que les groupes de cause *radicaux* privilégient d'abord les opérations « coups de poings » avant d'entamer des discussions dans le cadre « institutionnel ». Celles-ci se manifestent souvent par des actions d'occupations des « rues » et des bâtiments qui appartiennent à des sociétés privées. Mais au delà de ces actions d'éclats, les groupes de cause *radicaux* engagent également, *a posteriori*, le dialogue « institutionnel » avec les autorités gouvernementales et les membres du Parlement.

La participation des groupes de défense de la cause des plus démunis au processus de construction de la loi renforce la posture de collaborateurs des pouvoirs publics de ces derniers. Les groupes de cause rencontrent souvent les ministres Jacques Barrot, Xavier Emmanuelli, Jean-claude Gaysot et Martine Aubry et même le Premier ministre Lionel Jospin. Les responsables de groupes de cause rencontrent souvent aussi les membres de cabinets ministériels ainsi que les députés et les sénateurs. Généralement, lors de ces rencontres, les délégations des collectifs *Alerte* et *CPE* sont conduites respectivement par les responsables de l'*Uniopss*, du *Secours catholique*, du *Secours populaire Français* pour le premier ; de *Médecins du Monde* et des groupes *radicaux* : *Agir ensemble contre le chômage*, *Droit Au Logement* et de *Droits*

devant !! et des organisations *radicales* pour le second. En fait, la présentation des différents projets de loi et des programmes de lutte contre la pauvreté et l'exclusion par les ministres concernés était précédée de plusieurs réunions entre les membres de cabinets ministériels et les leaders de groupes de cause¹.

Les responsables de groupes de défense de la cause des plus démunis réunis au sein des collectifs *Alerte*, *CPE* et *GTI* orientent toutefois principalement leurs forces vers les centres de décisions politico-administratives. Le caractère interministériel du projet de loi oblige les groupes de cause à déployer leur « savoir-faire » vers tous les décideurs politiques susceptibles de jouer un rôle dans la construction de ce texte de loi. Ainsi, ces derniers portent leurs propositions jusqu'au « cœur » des institutions publiques : dans les cabinets ministériels², auprès des députés³ et des sénateurs⁴. Certains groupes de cause, notamment ceux du collectif *CPE* « pénètrent » le Conseil économique et social par l'intermédiaire de Mme Geneviève de Gaulle-Anthonioz qui y exerce la fonction de Conseiller⁵.

¹ Archives *Uniopss*. Lettre que le conseiller de la ministre Martine Aubry, M. Pierre de Saintignon adresse à M. Hugues Feltesse, *Uniopss*. Paris, 15 janvier 1998. Archives *Médecins du Monde*. Rendez-vous pour audition du groupe de cause *Médecins du Monde* auprès de M. Pierre de Saintignon. Paris, 25 juillet 1997. Archives *Uniopss*. Réunion entre cabinets du ministre du travail et des Affaires Sociales et du Secrétaire d'Etat à l'Action humanitaire d'Urgence à M. Hugues Feltesse, *Uniopss*. Paris, 7 février 1997.

² Archives *Médecins du Monde*. Document « *Note urgente* » de Médecin du Monde adressé à « *MNCP, Fnars, DAL, MDM, Droit de Cité, Droit devant, MRAP, et de GISTI* » pour l'audition du collectif « *CPE* » par le groupe socialiste de l'Assemblée nationale. Paris, 17 juin 1996. Archives *Médecins du Monde* et document « *Note urgente* » de Médecin du Monde adressé à « *MNCP, Fnars, DAL, MDM, Droit de Cité, Droit devant, MRAP, et de GISTI* » pour l'audition du collectif « *CPE* » par le cabinet du ministre des Affaires sociales, Jacques Barrot, Paris, 20 juin 1996.

³ Archives *Médecins du Monde*, « *Note urgente* » de Médecin du Monde adressé à « *MNCP, Fnars, DAL, MDM, Droit de Cité, Droit devant, MRAP, et de GISTI* » pour l'audition du collectif « *CPE* » par le groupe socialiste de l'Assemblée nationale. Paris, 19 février 1997.

⁴ Rapport fait au nom de la Commission des Affaires sociales sur le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale. Tome I, Sénat, n° 450 session ordinaire de 1997-1998.

⁵ Archives *Médecins du Monde*, « *Nous souhaiterions vivement avoir un rendez-vous avec les représentants de la Commission des affaires sociales, dont vous êtes le rapporteur, afin de vous faire part de nos remarques et suggestions* ». Lettre que le collectif « *CPE* » adresse à Mme Geneviève De Gaulle-Anthonioz, Paris, 18 octobre 1996.

La tendance à se référer au Conseil économique et social est d'autant plus souhaitable que les groupes de cause y ont un représentant. En outre, le Conseil économique et social est une institution qui a demandé expressément aux responsables ministériels et aux parlementaires d'associer les groupes de cause au processus de construction de la loi. En effet, dans un avis rendu par cette institution, celle-ci demande à ce que :

« les associations dont l'objet est de lutter avec et aux côtés des plus défavorisés, contre la pauvreté et l'exclusion sociale, puissent être entendues par les instances où se débattent, où se définissent des orientations et se prennent des décisions les concernant (...) »¹.

Pour être admis dans les administrations publiques, les groupes de défense de la cause des plus démunis fondent leurs démarches sur la présentation des résultats de leur réflexion. En effet, depuis plusieurs années, les groupes de cause mûrissent la problématique de l'exclusion et de la pauvreté et s'estiment experts en la matière :

« Vous savez le travail que nos associations ont mené ensemble depuis des années pour favoriser dans notre pays une véritable politique globale et dans la durée contre la pauvreté et l'exclusion, ce travail a été largement repris au cours des trois dernières années par les gouvernements successifs. Nous demandons instamment que le texte soit amélioré au travers du débat parlementaire. Ce débat doit avoir lieu jusqu'au bout dans le respect de toutes les sensibilités. Toutefois, nous ne comprendrions pas que certains de nos élus s'opposent à l'aboutissement de ce travail, dont aucune majorité ne peut s'approprier seule l'initiative »²

Les responsables de groupes de cause sont des experts des questions d'exclusion sociale d'où leur démarche visant à dialoguer avec les conseillers « exclusions » de chaque cabinet ministériel. Les leaders de ces groupes inscrivent leurs actions dans une dynamique de collaboration avec les pouvoirs publics. Cette

¹ Avis du Conseil économique et social rendu le 12 juillet 1995.

² Archives Médecins du Monde. Communiquée de presse signés par ATD Quart-Monde, Emmaüs France, Fnars, FNC PACT-ARIM, Médecins du Monde, Secours catholique et l'Uniopss, Paris, le 13 mai 1998.

stratégie d'accès à l'espace public révèle l'ambition de ces groupes : celle d'accéder à l'espace public en qualité de partenaires des pouvoirs publics. Cet objectif fait, semble-t-il, partie de la « culture » de ces groupes de cause. Tel est le cas du groupe de cause *ATD Quart-Monde* qui, dès sa création, a opté pour une logique de collaboration avec les pouvoirs publics. Ce groupe de défense de la cause des plus démunis est certainement la structure associative qui comprend le plus tôt la nécessité d'entretenir de bons rapports avec l'Etat,

« Ainsi donc, depuis sa création, ATD Quart-Monde est clairement dans un rapport de collaboration même si parfois plutôt que d'affrontement ou de contestation vis-à-vis des pouvoirs publics. Il cherche davantage à responsabiliser les institutions, les syndicats, les partis politiques, les Eglises, et, plus fondamentalement encore, l'Etat, que de les prendre à partie »¹.

Comme le rappelle Bernard Lahire, le choix de cultiver des relations « pacifiques » avec les pouvoirs publics est partagé par toutes les autres grandes organisations à vocation sociale ou humanitaire, membres du collectif *Alerte*. Nous pouvons en dire de même pour les groupes de cause que ce soit le *Secours Catholique*, la *Fédération d'Entraide Protestante*, la *Fédération Nationale des Associations d'Accueil et de Réadaptation Sociale*, le *Secours populaire*, ou encore de *Médecins du Monde*.... L'*Union Nationale Interfédérale des œuvres et Organismes Privés Sanitaires et Sociaux* en constitue certainement un des meilleurs exemples.

L'*Uniopss* a été créée en 1947 pour être une force de propositions² puisque selon ses fondateurs, elle est « un interlocuteur privilégié des Pouvoirs publics »³. La fonction d'interface des pouvoirs publics de cette organisation se justifie alors par le rôle de « rassembleur » qu'elle joue auprès de toutes les grandes organisations

¹ Bernard Lahire, *L'invention de l'illettrisme* ...op. cit., p.41.

² Selon le site de l'*Uniopss* : les pères fondateurs de l'*Uniopss* sont Charles Blondel, conseiller d'État, le docteur Serge Oberlin, Président de l'ordre des médecins de 1950 à 1952, Mme de Paillerets, représentante des œuvres de la *Croix Rouge française*, Mme Viollet, Présidente de l'Aide aux mères de familles(fondée en 1910), Jean Renaudin, directeur du service social de l'union des industries métallurgiques et minières et fondateur des centres d'apprentissage pour les jeunes et Mgr Jean Rodhain, fondateur et secrétaire général du Secours Catholique.

³ <http://www.uniopss.asso.fr>

caritatives, humanitaires et sociales qui composent le collectif *Alerte*. Cette organisation à vocation sociale et sanitaire a pour objet d'éclairer les décideurs politiques, c'est-à-dire d'apporter aux pouvoirs publics l'expertise nécessaire à la compréhension du phénomène d'exclusion. Cette activité « intellectuelle » répond à un but précis : influencer les responsables des politiques quant aux décisions à prendre en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

Ces fonctions de « lieu » de rencontres et de maturation des idées et des stratégies d'action des acteurs du champ de la solidarité font de l'*Uniopss* l'interlocuteur privilégié des différentes institutions gouvernementales et parlementaires qui élaborent des projets de loi social et médical. C'est, semble-t-il, la posture d'acteur central du champ « exclusion » qui justifie la présence de l'*Uniopss* dans le sillage des pouvoirs politiques. L'*Uniopss* a toujours été considérée par les différents gouvernements qui se succèdent depuis le début des années 1950 comme un interlocuteur privilégié, puisqu'elle « *exerce un rôle prépondérant dans l'évolution des politiques sociales en France* »¹. Elle est devenue au fil du temps « *un acteur incontournable aux yeux des pouvoirs publics* »² dans la mesure où elle est généralement sinon toujours consultée par tous les gouvernements, peu importe que ceux-ci soient de gauche ou de droite.

L'*Uniopss* jouit du statut d'interlocuteur des pouvoirs publics car elle participe souvent à l'élaboration des politiques publiques. Les responsables politiques le comprennent si bien qu'ils n'hésitent pas à se référer à elle ou même à octroyer à celle-ci les moyens et outils nécessaires à sa « présence » dans l'espace public. Et, avec l'ensemble des groupes de défense de la cause des plus démunis, ils abordent la problématique de la lutte contre l'exclusion en tant que politiques publiques parce que ces groupes de cause souhaitent que :

¹ Dominique Argoud, « L'*Uniopss* : un ministère privé des Affaires sociales ? », art. cit., p. 93, cité par Eric Cheynis, *Usages et enjeux associatifs de la construction du champ de l'exclusion*, op. cit., p. 34.

² Ibid, p. 34.

« la lutte contre la pauvreté et l'exclusion soit pour tous une réelle priorité nationale et que les droits fondamentaux (droit à la parole, droit au logement, droit à l'alimentation, droit à la vie sociale, droit à la formation, droit aux soins médicaux, droit à la culture et aux loisirs) soient garantis à tous sans exception »¹.

Les collectifs *Alerte* et *CPE* ont réussi à faire de la pauvreté et de l'exclusion sociale, un problème public et donc politique. Ils considèrent les décideurs politiques comme des acteurs avec lesquels il faut nouer et entretenir des relations. Et pour cause, les organisations de défense de la cause des plus démunis ambitionnent, de jouer un rôle essentiel dans l'espace public, en contribuant notamment à la construction des politiques publiques de lutte contre les exclusions². La propension à porter des actions de lutte contre les exclusions dans l'espace public est d'autant plus manifeste que les groupes de cause sollicitent publiquement les institutions publiques : les ministres et les conseillers de ministres, les Premiers ministres et leurs conseillers sociaux, le Président de la République, les députés et les sénateurs.

Les gouvernements d'Alain Juppé et de Lionel Jospin répondent favorablement à ces contacts puisqu'ils n'envisagent pas de faire adopter un texte de loi sans prendre en compte les observations des organisations sociales qui « vivent » au quotidien avec les « exclus » dans la mesure où ces derniers revendiquent une expertise dont les pouvoirs publics ont besoin. Et réciproquement, les acteurs qui défendent la cause des plus démunis ne veulent pas rester en marge des discussions qui se déroulent au sein des institutions publiques. Ils marquent leur intérêt en

¹ Archives *Uniopss* : l'une des 110 propositions « Pour un Pacte contre la pauvreté et l'exclusion » faites par le collectif « *Alerte* » pendant la campagne « *Alerte* »

² L'*Uniopss* se donne pour missions, entre autre, de « veiller aux intérêts des personnes fragiles dans la construction des politiques sociales, et faire le lien avec l'Etat, les pouvoirs publics territoriaux et les associations du secteur ». Sources : <http://uniopss.asso.fr>. Pour *ATD Quart-Monde*, par exemple, « 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 ». C'est une phrase que prononça le Père Joseph Wrésinski (1917-1988), le fondateur d'*ATD Quart Monde*.

interpellant les décideurs politiques sur l'urgence et surtout sur la nécessité de faire adopter une loi cadre contre les exclusions, quelle que soit la « couleur » politique du futur gouvernement. En effet, pour les groupes de défense de la cause des plus démunis,

« ... l'engagement du Président de la République et, surtout, la situation des millions de personnes en détresse exigent une vraie mobilisation de tous les acteurs. La mise en route d'une stratégie globale avec des moyens législatifs et budgétaires conséquents est un enjeu national fort et urgent »¹.

Ils adressent parfois des encouragements aux responsables politiques pour leur prise de position ou leur démarche. Ainsi, le groupe de cause *ATD Quart-Monde* s'est réjoui du vote « positif » des sénateurs parce que ces derniers ont « *fait passer en premier la signification profonde de la loi d'orientation contre les exclusions* »². Les groupes de cause jouent aussi la fonction d'alerte et de groupe de pression. Ils pressent le gouvernement d'Alain Juppé « *d'engager sans délai, sur la base de nos propositions plusieurs fois renouvelées, une concertation approfondie* »³. En effet, pendant l'élaboration des projets de loi de *Renforcement de cohésion sociale* et de *Lutte contre les exclusions*, les groupes de cause membres des collectifs *Alerte*, *CPE* et du *GTI* étaient souvent reçus par les ministres et les parlementaires concernés par ces projets⁴. A cette occasion, les leaders de groupes de cause faisaient de nombreuses suggestions et propositions d'amendements dans les domaines aussi diverses que : l'économie, le logement, l'emploi, la santé, l'accès aux droits. Il convient de remarquer qu'à chaque rencontre

¹ Archives *Médecins du Monde*, communiqué de presse « *Alerte aux exclusions* », Paris, 22 juillet 1996.

² Archives *Médecins du Monde*, *ATD Quart-Monde* salut le vote du sénat, communiqué de presse d'*ATD Quart-Monde* en date du 17 juin 1998 : « *Le vote du sénat fait passer en premier la signification profonde de la loi d'orientation contre les exclusions. Il fait présager un engagement du pays* ».

³ Archives *Médecins du Monde*, communiqué publié le 30 septembre 1996. Après la publication par le gouvernement d'Alain Juppé du projet de loi de cohésion sociale, les groupes de cause réunis au sein des collectifs *Alerte* et *Contre la précarisation et les exclusions* publient un communiqué baptisé : « *Les associations de solidarité ensemble pour une parole commune et approfondie* ».

⁴ Archives de *Médecins du Monde*, audition du collectif « *CPE* » au Sénat. Paris, 11 juin 1996. Archives *Médecins du Monde*. Réunion groupes de cause – ministre Martine Aubry. Paris, 16 octobre 1997.

avec les représentants de l'Etat, les responsables des collectifs réunissaient toujours les « spécialistes » de chaque thématique¹.

B/ Le collectif *CPE*, un acteur complémentaire de l'action du collectif *Alerte* ?

La mise en place du collectif *CPE* repose uniquement sur la volonté des groupes de cause *radicaux* et de *Médecins du Monde* de participer également aux débats publics sur la loi contre les exclusions sociales. Le fonctionnement de ce collectif apparaît comme une expérience particulièrement enrichissante pour les groupes de cause qui en sont membres. Cet enrichissement s'exprime de plusieurs manières. La mise en place du deuxième collectif permet à certaines organisations de défense de la cause des plus démunis de se rencontrer, de découvrir les « visages » qui étaient jusqu'alors méconnus, de nouer des relations et des contacts avec d'autres organisations et de construire un projet commun. Cette initiative est d'autant plus souhaitable que certaines groupes de cause n'entretenaient pas de relations avec d'autres malgré le fait que tous agissaient dans le champ « exclusion » :

*« Non, pas du tout, pas du tout parce que quand on a constitué ce groupe, on a invité tout le monde. Ceux qu'on connaissait y compris ceux qui étaient dans le réseau « Alerte ». La toute première réunion pour préparer la réunion de 1995 qui a été la réunion fondatrice du collectif, on a invité la Croix rouge, l'Entraide protestante, le Secours catholique....enfin toutes les associations membres de l'Uniopss, absolument et après on a formé le groupe. Nous, on était tous ouverts, c'était notre force et c'est après par euh... telle association a dit à telle association de venir et c'est comme ça qu'on s'est retrouvé avec 40 autres associations. Mais au début, on voulait euh... travailler pour faire des propositions très concrètes sur la loi contre les exclus avec tous les gens de bonne volonté ».*²

¹ Archives *Médecins du Monde* : avant la rencontre avec le Secrétariat d'Etat chargé de l'Action Humanitaire, la coordinatrice du collectif *Contre la précarisation et les exclusions* avait demandé à ce qu'il y ait chaque représentant par thème pour intervenir et donner la position du collectif. Courrier d'audition au Secrétariat d'Etat chargé de l'Action Humanitaire que la coordinatrice du collectif Nathalie Simonnot adresse à tous les membres du collectif, document daté du 17 juin 1996.

² Entretien n°4 avec Nathalie Simonnot.

Le collectif *CPE* permet à ses membres de se découvrir, c'est-à-dire de comprendre les approches philosophiques des uns et des autres, car tous n'ont pas toujours la même approche de la problématique de l'exclusion et de la pauvreté. Enfin l'espace de dialogue renforce la capacité d'action de ses membres en termes de compréhension, d'analyses et de construction des propositions. Le deuxième collectif des groupes de cause est incontestablement un « espace » de rencontres, ce qui implique une compétition, une concurrence, c'est-à-dire la recherche pour chaque groupe de cause du triomphe de ses idées, mais aussi la nécessité des concessions, d'une adaptation aux thèses des autres. C'est l'espace du débat, de la contradiction, du compromis et enfin de la recherche du consensus.

Les groupes de cause du deuxième collectif *CPE* n'inscrivent pas leurs actions sociale et politique dans une logique de contestation ou de remise en cause du collectif *Alerte* ainsi que le confirme Jean-Baptiste Eyraud du DAL, en déclarant : « nous n'avons pas créé le collectif « *CPE* » pour concurrencer le collectif « *Alerte* » »¹. Les créateurs du collectif *CPE* souhaitent se réunir pour élaborer leurs propositions afin de pouvoir prendre part au processus d'élaboration de la loi. La participation de ce collectif à l'œuvre de construction de la loi ne sert pas à contester la légitimité de la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* ou même celle des grandes organisations caritatives nationales qui sont membres du premier collectif *Alerte*. La création du second collectif ne constitue dans l'esprit de ses fondateurs, ni une atteinte à la légitimité du collectif *Alerte*, ni l'expression de la volonté de le concurrencer :

« Ce n'était pas un contrepois. Ça n'a pas été pensé comme ça après dans les faits ça a pu apparaître comme ça parce que du coup il y avait deux groupes qui travaillaient de façon parallèle hein... nous en gros au milieu mais on était plusieurs à être dans les deux collectifs. Il y en avait 3 ou 4 qui étaient dans les deux collectifs. Non, ce n'était pas l'histoire de faire contrepois, c'était vraiment de faire avancer les choses et puis nous à Médecins du Monde, on est très pragmatique. On se

¹ Entretien n° 21 avec Jean-Baptiste Eyraud.

dit si ça avance bien avec ce groupe, on fait avec ce groupe et puis après on verra avec l'autre, ça ne nous a pas posé de problème difficile »¹.

Les responsables du collectif *CPE* ne se positionnent pas en adversaires du collectif *Alerte* : « nous n'étions pas en concurrence contre le collectif *Alerte* parce que [...] on n'est pas sur le même champ »². Ces derniers souhaitent plutôt apparaître comme un collectif dont l'action s'inscrit dans une logique complémentaire à celle du collectif *Alerte*. Autrement dit, bien que le collectif *CPE* ne se positionne pas en contestataire de la légitimité de l'action du collectif *Alerte*, la création du deuxième collectif n'est pas bien vu par certains groupes de cause membres du premier collectif³.

Le malaise des grandes organisations caritatives membres du collectif *Alerte* semble résider dans le fait de voir un des leur prendre la décision de travailler avec les groupes *radicaux*, c'est-à-dire avec ceux dont les modes opératoires, le niveau de revendications et les propositions se distinguent de ceux des groupes *réformistes*. L'alliance que l'organisation *Médecin du Monde* établit avec les groupes *radicaux* s'explique par la volonté de cette dernière de mettre en valeur ses revendications qui n'ont pas pu recueillir le soutien des groupes de cause du collectif *Alerte*.

En pratique et alors qu'il coordonne l'action du collectif *CPE*, *Médecins du Monde* n'a jamais cessé de faire partie et même de participer aux travaux du collectif *Alerte*. Cette double appartenance n'est pas appréciée par les autres groupes de cause du collectif *Alerte*. Mais pour *Médecins du monde*, le plus important était de faire avancer ses propositions. En effet, pour le représentant de l'*Uniopss*, l'initiative de

¹ Entretien n° 4 avec Nathalie Simonnot, coordinatrice du collectif *Contre la précarisation et la pauvreté*.

² Entretien n° 21 avec Jean-Baptiste Eyraud, Président de l'association *Droit Au Logement*.

³ Entretien n° 4 avec Nathalie Simonnot, « Les associations membres du collectif « *Alerte* » disaient que c'était intéressant [la création du collectif *CPE*] comme démarche mais que c'était trop tôt. En fait l'existence de ce second collectif les dérangeait. On ne peut pas vraiment dire qu'on avait été compris sinon on aurait eu moins de difficultés ».

Médecins du Monde n'est pas, au fond, un acte contre nature, ni même surprenant puisque l'action de l'organisation des Médecins en tant que mouvement qui agit concrètement sur le terrain au côté des plus démunis correspond parfaitement à la philosophie d'action des groupes de cause *radicaux* :

« Ce qui est sûr, c'est que Médecins du monde a des relations avec des associations qui ne sont pas membres de l'Uniopss, notamment des associations comme le DAL, association des chômeurs ou comme des associations d'immigrés, GISTI... des associations comme ça qui ne travaillent pas habituellement avec l'Uniopss, qui ne sont pas adhérentes. Donc, ça ne me choque pas du tout que Médecins du Monde ait créé un autre collectif, c'est avec d'autres associations que ce collectif très vraisemblablement ait constitué et non pas avec les mêmes associations que celles qui sont dans le collectif « Alerte ». Donc c'est assez légitime que Médecins du monde puisse... ce qui est important, c'est qu'on le fasse en bonne intelligence c'est-à-dire sans que l'on cherche à marcher sur les pieds des autres »¹.

Même si l'initiative de *Médecins du Monde* a été peu comprise par les groupes de cause du collectif *Alerte*, elle est toutefois respectée. Pour Nathalie Simonnot, l'action de *Médecins du Monde* a été, au fond, peu appréciée par les autres groupes de cause du collectif *Alerte*. Ceux-ci n'hésitaient pas d'ailleurs à le lui faire savoir. Elle avoue que l'attitude de leurs « alliés » de la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* et du collectif *Alerte* n'était plus la même dès la création du collectif *CPE*. Ainsi, si certaines organisations du collectif *Alerte* respectent le choix de *Médecins du monde* qui consiste à animer et à coordonner les activités d'un deuxième collectif tout en restant membre du collectif *Alerte*, d'autres ne comprennent pas et n'acceptent pas en réalité cette initiative. Pour ceux-là, l'existence du deuxième collectif est vécue comme une initiative gênante :

« Les responsables d'autres mouvements de solidarité de l'Uniopss disaient que c'était intéressant comme démarche, mais que c'était trop tôt, que ce n'était pas le bon moment, etc. Qu'elles voulaient voir et que en gros ça les dérangeait dans leur travail. Donc, on ne peut pas dire

¹ Entretien n° 11 avec Bruno Grouès, conseiller technique à l'Uniopss.

vraiment qu'on ait été compris sinon on aurait eu moins de difficultés »¹.

Outre *Médecins du monde*, d'autres groupes de défense de la cause des plus démunis n'ont cessé d'appartenir aux deux collectifs : *ATD Quart-monde*, la *Coorace* et la *Fnars* par exemple. Toutes ces organisations « pactisent » à la fois avec les groupes de cause « institutionnels » et les organisations *radicales*. L'aptitude de l'organisation *Médecins du monde* à travailler dans les deux collectifs se justifie par la philosophie d'action et l'histoire même de ce mouvement. Car cette organisation se présente comme un groupe de cause qui a une capacité à mener des actions communes avec des organisations *radicales* :

« [...] Je veux dire que quand on est dans une mission à l'étranger, si on est en train de construire un dispensaire, on travaille avec la communauté et on travaille aussi avec le ministère de la santé pour que le dispensaire ait une pérennité, etc. Donc ça s'est inscrit dans l'histoire de Médecins du monde. C'est pas forcément écrit dans l'histoire de toutes les associations »².

Comme *Médecins du Monde*, tous les autres groupes de cause membres des deux collectifs construisent des actions communes avec les organisations *radicales*. Toutefois, celles-ci ont lieu dans les limites de la légalité. La cohabitation de *Médecins du Monde* avec les groupes de cause *radicaux* semble, officiellement, se limiter à la partie « intellectuelle », c'est-à-dire à l'action de médiation et donc à l'articulation de la demande des « exclus » dans le cadre de la négociation institutionnelle. La proximité « intellectuelle » est le seul point commun que les deux catégories d'acteurs sociaux partagent. Ainsi, il n'est pas question pour les organisations *Médecins du monde*, *ATD Quart-monde*, la *Coorace* et la *Fnars* de se « déployer » sur la place publique pour exprimer leurs revendications comme le font les groupes *radicaux*. En somme, bien qu'associés dans une démarche discursive commune, les

¹ Entretien n° 4 avec Nathalie Simonnot, coordinatrice du collectif *Contre la précarisation et l'exclusion*.

² Ibid.

groupes *réformistes* du collectif *CPE* ne prennent jamais part à l'occupation des espaces publics, surtout que ces actions se situent souvent à la limite de la légalité :

« Ce n'est vraiment pas dans la culture des gens de Médecins du Monde d'aller manifester, d'une part et d'autre part, on travaille très souvent le samedi, ça nous paraît très hypocrite de dire qu'on appelle à manifester avec un tel alors qu'après il n'y a personne de Médecins du Monde. On préfère pas appeler à manifester si on n'est pas sûr qu'il y ait du monde, voilà. Or, on ne peut pas être sûr. Donc, ce qu'on fait par contre, c'est que en interne on passe l'information, les gens y vont à titre individuel hein, rarement d'ailleurs. Moi, je sais qu'à certaines manifestations du DAL, je me suis retrouvé seul membre de Médecins du Monde. C'est rare, les gens ne manifestent pas beaucoup, hein, par contre par exemple samedi dernier Je sais qu'il y a eu plein de gens de Médecins du Monde mais pas avec un truc de Médecins du Monde »¹.

En fait, les organisations de défense de la cause des plus démunis *Médecins du Monde*, *ATD Quart-monde*, la *Fnars* et la *Coorace* travaillent certes avec les organisations sociales *radicales*, mais elles tiennent à sauvegarder leur image de groupes de cause « respectables ». Ainsi, même s'il est lié aux organisations *radicales* par un « Pacte » d'alliance stratégique, *Médecins du Monde* ne participe pas officiellement aux manifestations organisées par les organisations de chômeurs et de précaires :

« Mais, oui parfois ils disent vous pouvez nous soutenir là. Mais cela sert à quoi ? Je vous dis oui, je vous soutiens et alors il n'y a aura personne à la manifestation. Ce n'est pas notre façon de faire. On vous soutient autrement. On est avec vous autrement. On travaille, on fait le collectif. On porte le collectif à bout le bras, mais voilà on se bat, mais... à chacun son truc, à chacun son truc. »².

Les groupes de cause *ATD Quart-monde*, la *Fnars* et la *Coorace* et *Médecins du monde* ont fait le choix, bien qu'appartenant au collectif *CPE* d'explorer les « espaces » institutionnels pour faire prévaloir leurs propositions. Ce mode d'action diffère de celui des groupes *radicaux*. Ces derniers préfèrent souvent poser des actes

¹ Entretien n° 4 avec Nathalie Simonnot, siège de *Médecins du Monde* à Paris, le 17 mars 2003.

² Ibid.

qui se situent à la limite de la légalité. Pour certains groupes *radicaux* tel qu'*Agir ensemble contre le Chômage* la présence « passive » de *Médecins du Monde* lors des manifestations est regrettable,

« Avec Médecins du Monde, on s'est côtoyé sur des luttes, eux voulant apparaître uniquement dans un rôle humanitaire et du tout revendicatif. C'était par exemple le cas sur les luttes sur les sans papiers ou sur les luttes sur les sans logements [] on a signé ensemble des déclarations, des pétitions..., mais ce n'est pas une organisation qui manifeste... »¹.

Le collectif *CPE* est composé de deux catégories de groupes de défense de la cause des plus démunis : ceux qui privilégient la négociation institutionnelle tels *Médecins du monde*, *Emmaüs*, *ATD Quart-Monde*, la *Coorace* et la *Fnars*, et ceux qui « réquisitionnent » des bâtiments publics et privés et les voies publiques : ce sont les groupes *radicaux*. On pourrait penser que les premiers, c'est-à-dire les *réformistes* se servent de l'agressivité et de l'action « révolutionnaire » des groupes *radicaux* pour convaincre les décideurs politiques de la « viabilité » de leurs revendications et autres propositions. Ainsi, travailler avec les groupes *radicaux* peut apparaître comme une démarche stratégique pour les groupes *réformistes*.

La mise en « lumière » des propositions des groupes *réformistes* peut être considérée comme une sorte de « victoire » pour ces derniers puisque sans cette alliance stratégique, les propositions des *réformistes* n'auraient peut-être pas été prises en compte par les décideurs politiques ou même gagner en visibilité. Quant aux groupes *radicaux*, leur alliance avec certaines grandes organisations caritatives nationales interlocuteurs des pouvoirs publics leur fait acquérir une « aura » d'organisations « institutionnelles ». Ainsi, les *radicaux* peuvent comme les *réformistes*, prétendre accéder au statut d'interlocuteurs légitimes des pouvoirs publics.

¹ Entretien n° 10 avec Eric Ducoing, membre d'*AC !* Paris, le 17 mars 2003.

C/ Les cabinets ministériels et les Commissions Parlementaires, comme « lieux » de rencontre entre décideurs politiques et leaders de groupes de cause

Les gouvernements d'Alain Juppé et de Lionel Jospin ont fait de leur projet de loi relatif au *Renforcement de la cohésion sociale* et à la *Lutte contre les exclusions*, des projets essentiellement interministériels. Le caractère interministériel de ces projets s'illustre par la participation de près d'une quinzaine de ministères à la construction de cette loi¹.

Sous le gouvernement d'Alain Juppé, le projet de loi de renforcement de la cohésion sociale était ainsi co-piloté par le ministre des Affaires sociales Jacques Barrot et le secrétaire d'Etat à l'action d'Urgence Xavier Emmanuelli, alors que sous le gouvernement de Lionel Jospin, le projet de loi de lutte contre les exclusions était coordonné par la ministre de l'Emploi et de la Solidarité Martine Aubry. Ces trois membres du gouvernement avaient la direction des deux projets. Les ministres impliqués dans le processus de construction de la loi prennent soin pour mener à bien ce projet de loi de nommer, dans leur cabinet ministériel respectif, un conseiller en charge du projet de loi. L'institutionnalisation des conseillers « exclusion » dans chaque cabinet ministériel facilite le dialogue entre les décideurs politiques ministériels et les acteurs sociaux. Ainsi, pour « pénétrer » les sphères ministérielles, les responsables de groupes de cause utilisent les « canaux » de dialogue prévus à cet effet par les pouvoirs publics.

¹ Outre Jacques Chirac, le Président de la République et le Premier ministre, Lionel Jospin, seize ministres ont contribué à l'élaboration de la loi contre les exclusions sociales : la ministre de l'emploi et de la solidarité, Martine Aubry ; le garde des sceaux, ministre de la justice, Elisabeth Guigou ; le ministre de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie, Claude Allègre ; le ministre de l'intérieur, Jean-Pierre Chevènement ; le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, Dominique Strauss-Kahn ; le ministre de l'équipement, des transports et du logement, Jean-Claude Gayssot ; la ministre de la culture et de la communication, Catherine Trautmann ; le ministre de l'agriculture et de la pêche, Louis le Pen ; la ministre de la jeunesse et des sports, Marie George Buffet ; la ministre déléguée chargée de l'enseignement scolaire, Ségolène Royal ; le secrétaire d'Etat à la santé, Bernard Kouchner ; le secrétaire d'Etat à l'outre mer, Jean-Jack Queyranne ; le secrétaire d'Etat au budget, Christian Sautter ; le secrétaire d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce et à l'artisanat, Marylise Lebranchu ; le secrétaire d'Etat au logement, Louis Besson.

La nomination dans chaque cabinet ministériel d'un conseiller spécial « exclusion sociale »¹ témoigne de l'intérêt que les pouvoirs publics porte à ce projet de loi ainsi qu'au dialogue avec les représentants des plus démunis. En pratique, les conseillers « exclusions sociales » avaient en charge l'accueil et la négociation avec les acteurs sociaux sur le volet spécifique qui concerne son ministère². Les responsables de groupes de cause négociaient donc directement avec les membres des cabinets ministériels en charge du dossier « exclusion »³.

La décision des acteurs politiques de structurer les cabinets ministériels par la nomination d'un référent « exclusion » est une stratégie mise en place initialement par les ministres du gouvernement d'Alain Juppé puis repris par ceux du gouvernement de la majorité plurielle. Cette stratégie a certainement permis de rapprocher ces gouvernements des groupes de cause. Ces « correspondants » ministériels ont largement facilité « l'intégration » des groupes de cause dans l'espace institutionnel ministériel⁴. Une telle « structuration » des cabinets ministériels est la

¹ Archives *Unipss*, document du cabinet de la ministre Martine Aubry daté du 16 octobre 1997 : durant tout l'été 1997, de nombreuses réunions bilatérales ont eu lieu entre responsables d'organisations de défense de la cause des plus démunis et membres de cabinets ministériels concernés par ce projet de loi.

² Archives de la *Fédération Entraide Protestante*, lettre datée du 7 février 1997 : ce sont les cabinets du Ministre du travail et des Affaires sociales et du Secrétariat d'Etat à l'Action Humanitaire d'Urgence qui envoyaient des invitations aux acteurs sociaux. Voir la lettre que le Directeur général de l'*Unipss* adresse aux membres de la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion* afin qu'ils participent à la réunion de travail auxquels ils sont invités au Ministère du Travail et des Affaires sociales, le lundi 17 février à 14 heures.

³ Nous avons trouvé aux sièges de groupes de défense de la cause des plus démunis plusieurs compte-rendus de rencontres de travail entre membres de cabinets ministériels et leaders de groupes de cause. Nous citons pour exemples, Archives de la *Fédération Entraide Protestante*, compte-rendu de la rencontre à l'Hôtel Matignon entre M. Antoine Durrleman, conseiller social auprès du Premier ministre Alain Juppé et Mrs Hubert Pfister et Robert Mollet, délégués par le Conseil d'administration de l'Entraide protestante, Paris, 30 janvier 1996 ; Archives de la *Fédération Entraide Protestante* : compte rendu de la rencontre entre Serges Milano, conseiller social du ministre du Travail et des Affaires sociales et Bernard Rodeinstein, Robert Mollet et Miriam Le Monnier, responsables de l'Entraide Protestante, Paris 20 juin 1996.

⁴ Archives *Médecins du Monde*, par exemple, les groupes de défense de la cause des plus démunis mènent le combat pour l'éradication de la pauvreté et de l'exclusion jusqu'au sein du gouvernement même puisqu'ils ont été souvent plaidés pour leurs propositions auprès des ministres en charge des projets de loi contre l'exclusion. Une délégation du collectif « *Alerte* » a été reçue le 23 mars 1996 par Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité. « *Les associations jugent insuffisantes les mesures envisagées contre l'exclusion* », *Le Monde*, 27 mars 1998, p.7. Archives *ATD Quart-Monde*, document, la lettre de remerciement qu'*ATD Quart-Monde* adresse au ministre Jacques Barrot.

manifestation concrète de la volonté des pouvoirs publics de consulter et d'associer les groupes de cause au processus de construction de la loi.

Nous pensons que la décision des pouvoirs publics de structurer les cabinets ministériels en nommant un référent « exclusion » a beaucoup facilité le dialogue entre le gouvernement de Lionel Jospin et les groupes de défense de la cause des plus démunis¹. La nomination d'un conseiller spécial « projet de loi » témoigne aussi de la reconnaissance de l'expertise légitime des groupes de cause. En fait, l'intervention des groupes de cause tout au long du processus de construction de la loi nous amène à affirmer que les gouvernements et le Parlement considèrent ces organisations sociales comme des partenaires pertinents de lutte contre les exclusions.

Concrètement, les responsables de groupes de défense de la cause des plus démunis rencontrent régulièrement les membres des cabinets ministériels en charge des projets de loi de *Renforcement de cohésion sociale*² et de *Lutte contre les exclusions*. En effet, les conseillers en charge du projet de loi de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité Martine Aubry consultent, dès l'été 1997, les organisations sociales qui interviennent dans la champ de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion,

« ...les responsables nationaux des différents partis politiques s'engagent à demander, en priorité, au gouvernement mis en place après les élections, de soumettre à nouveau à la discussion du Parlement, dès les premières

Pierrelaye, 03 mai 1996. *ATD Quart-Monde* a été reçu par exemple par le ministre Jacques Barrot le 29 mars 1996.

¹ Archives *Médecins du Monde*, document : « *A l'attention du collectif inter-associatif contre la précarisation et les exclusions* », Paris, 30 août 1996. Il y est fait mention des dates d'audition : 11 juin 1996, le collectif *CPE* sera reçu par la Commission des Affaires Sociales du sénat ; 9 juillet 1996 par Serges Milano, conseiller social du ministre Jacques Barrot et enfin le 26 juillet 1996 par Xavier Emmanuelli, Secrétaire d'Etat à l'Action Humanitaire d'Urgence.

² Archives *Médecins du Monde*, document du Collectif *Contre la précarisation et l'exclusion* aux membres de ce collectif, Paris, 7 novembre 1996. Les rencontres entre représentants du gouvernement d'Alain Juppé et les leaders de groupes de cause commencent en été 1996 et s'étendent même bien au-delà. Le collectif *CPE* est auditionné en novembre 1996 par M. Serge Milano, conseiller technique du ministre de l'Emploi et des Affaires sociales, Jacques Barrot, ministres des Affaires sociales. Les dates de rencontres entre représentants des pouvoirs publics et organisations de défense de la cause des plus démunis sont souvent prises d'un commun accord.

semaines de la législature, un projet de loi renforçant la lutte contre l'exclusion »¹.

Les réunions de concertation et de négociation qu'organisent les membres du cabinet de la ministre Martine Aubry s'inscrivent dans la dynamique initiée par les conseillers du cabinet des ministres Jacques Barrot et Xavier Emmanuelli. Ces rencontres avaient pour objet de recueillir les avis, les suggestions et les propositions des responsables des groupes de cause et des leaders des collectifs *Alerte* et *CPE*². Plusieurs organisations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion furent invitées à s'entretenir avec les membres du cabinet de Martine Aubry. Ces rencontres sont le « lieu » d'échanges et d'analyses du projet de loi.

Lors de ces rencontres, les groupes de cause tentent de faire prévaloir vis-à-vis des représentants des pouvoirs publics l'expertise qu'ils ont de la problématique de l'exclusion et de la pauvreté. On peut juger de la dimension « experte » de ces organisations sociales à travers leur capacité à mobiliser des « spécialistes » dans chaque domaine. Ainsi par exemple, lors d'une rencontre avec les membres du ministère des affaires sociales, le collectif *CPE* se présente avec une délégation composée de sept personnalités, toutes spécialistes d'un domaine de l'exclusion. On peut citer : Jean Desessart du *Mouvement national des Chômeurs et Précaires* (Emploi-Formation-Ressources), Jean-Baptiste Eyraud de *Droit au logement* (Logement), Dr Jacky Mamou de *Médecins du Monde* (santé), Jean-Claude Amara de *Droits devant !*, Jean-François Martini du *Groupe d'information et de soutien des travailleurs immigrés*, Bernadette Hetier du *Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples*.

¹ Archives *Médecins du Monde* : communiqué de presse de l'*Uniopss* du 24 avril 1997. Il convient de préciser que très déçus par la dissolution de l'Assemblée nationale en avril 1997, les organisations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale n'en démordent pas. Elles se mobilisent davantage et mettent la pression sur les décideurs politiques puisqu'ils souhaitent que les principaux candidats à l'élection présidentielle de 1995 prennent « *Des engagements fermes et sans délai pour renforcer la lutte contre l'exclusion* ».

² Le 14 mars 1996 le collectif *Alerte* tient une conférence de presse. Au terme de celle-ci, les principaux animateurs de ce regroupement de groupes de cause ont remis au Ministre du Travail et des Affaires Sociales Jacques Barrot et au Secrétaire d'Etat de l'Action humanitaire Xavier Emmanuelli le texte contenant l'ensemble de leurs propositions.

Les rencontres entre représentants de groupes de défense de la cause des plus démunis et pouvoirs publics forment des « espaces » de concertations et d'échanges de points de vue entre différents acteurs impliqués dans le processus de construction de la loi. Les autorités ministérielles proposent aux responsables de groupes de cause la vision du projet qu'ils préparent. En retour, les responsables d'organisations de défense de la cause des plus démunis cherchent à attirer l'attention des représentants de cabinets ministériels sur les approches qu'ils ont de la loi, en exposant aux acteurs publics leur « propre » représentation et philosophie.

En réalité les rencontres avec les autorités publiques font figure d'actes de reconnaissance et d'affirmation du statut d'acteurs pertinents des pouvoirs publics. Ces réunions de travail sont l'occasion pour les responsables de groupes de cause de faire prévaloir leur « qualité » de représentants légitimes des plus démunis et de la faire accepter aux représentants du gouvernement et du Parlement. Le dialogue avec les leaders de groupes sociaux permettent aux représentants des cabinets ministériels de cerner les intentions des organisations sociales, d'identifier leurs particularités, leurs sensibilités et de prendre connaissance des propositions de tel groupe de cause par rapport à tel autre ou de tel collectif par rapport à tel autre collectif. Finalement, les discussions avec les responsables ministériels¹ rapprochent les deux catégories d'acteurs en termes de savoir et de connaissance du phénomène social devenu problème public à traiter.

La réalité du dialogue entre ces deux catégories d'acteurs témoigne de la volonté des pouvoirs publics de consulter et d'associer les groupes de cause au processus de construction de la loi. En agissant ainsi, les décideurs politiques refusent de faire de la loi contre les exclusions, un texte qui ne serait que le résultat de la réflexion élaborée au Parlement, dans les administrations publiques et les

¹ Archives *Médecins du Monde* : dans un courrier adressé à M. Roger Lacan, directeur de cabinet auprès de Monsieur le Secrétaire d'Etat à l'Action Humanitaire d'Urgence, le docteur Claude Moncorgé en sa qualité de Vice-Président et de coordonnateur du collectif CPE remercie celui-ci de la « bonne séance de travail que le collectif « Contre la précarisation et les exclusions » a pu avoir avec lui le 12 novembre 1996 ». Paris, 14 novembre 1996.

cabinets ministériels. L'intervention des groupes de cause dans le processus de construction de la loi renforce l'idée selon laquelle les gouvernements d'Alain Juppé et de Lionel Jospin et les parlementaires considèrent les groupes de défense de la cause des plus démunis comme des partenaires pertinents de lutte contre les exclusions.

Comme les gouvernements d'Alain Juppé et de Lionel Jospin, les parlementaires ont mis, eux aussi, en place des « cadres » institutionnels de concertation avec les groupes de cause. Les représentants des collectifs *Alerte*, *CPE* et *GTI* ont ainsi été entendus à l'Assemblée nationale successivement au sein de la Mission d'information commune à plusieurs commissions sur la prévention et la lutte contre les exclusions, puis par la Commission spéciale mise en place à la demande du gouvernement après le dépôt du projet de loi.

L'institutionnalisation d'une Mission spéciale d'information est un cadre de réflexion, de concertation et d'analyse du phénomène d'exclusion sociale qui permet aux parlementaires de recueillir les approches et les propositions des défenseurs de la cause des plus démunis. Cet organe est d'autant plus utile qu'il permet aux parlementaires de prendre connaissance de la vision que chaque groupe de cause se fait de la lutte contre les exclusions sociales.

Au niveau du Sénat, les représentants de collectifs de groupes de cause ont aussi été auditionnés par le groupe d'études sur la lutte contre l'exclusion et par la Commission des Affaires sociales sur le projet de loi. Ces structures « spéciales » internes au fonctionnement du Parlement servent de « cadre » de rencontres et d'écoute des avis des experts et des groupes de défense de la cause des plus démunis qui agissent dans le champ « exclusion » dans le but de mieux analyser le phénomène d'exclusion¹. C'est une démarche qui vise à comprendre les causes de l'exclusion, ses

¹ Archives *Médecins du Monde*. Dans une correspondance adressée au collectif *CPE*, le coordonnateur de ce groupe demande aux représentants de *Médecins du Monde* de bien vouloir se faire auditionner le 11 juin 1996 à 11 heures 30 : « Vous avez bien voulu accepter d'être entendu par le Groupe d'études dans le

manifestations et ses formes afin de bâtir un texte de loi qui soit le reflet du caractère multidimensionnel de ce phénomène social.

En pratique, le dialogue que les parlementaires entretiennent avec les groupes de cause et parlementaires sont des auditions. Celles-ci permettent aux organisations de défense de la cause des représentants des plus démunis de leur expliquer leurs approches et visions de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, et d'apporter ainsi leurs analyses, leur expertise et leur savoir aux parlementaires¹.

Cette démarche de dialogue en direction des institutions étatiques ne contribue-t-elle pas à faire des groupes de défense de la cause des plus démunis de quasi-acteurs publics ?

II/ Les groupes de défense de la cause « des plus démunis », de quasi-acteurs publics ?

Nous nous interrogeons ici sur l'action publique que mènent les groupes de cause au sein des institutions publiques et sur leur capacité à mobiliser l'opinion publique. Les groupes des cause peuvent justifier leur étiquette d'acteurs publics pour plusieurs raisons : d'abord parce que les groupes de cause portent sur la place publique une problématique qui se veut publique par nature et par destination (A) ; ensuite parce qu'ils sont souvent membres d'institutions publiques où ils jouent un rôle essentielle dans la prise en compte et la maturation des questions sociales par ses institutions publiques (B). La posture d'acteurs quasi-publics de ces groupes de cause découlerait de la position d'interlocuteurs légitimes que les pouvoirs publics leur confèrent (C).

cadre de l'audition de la coordination Mission France sur les objectifs et le contenu d'une future loi-cadre contre l'exclusion », (lettre datée du 6 juin 1996).

¹ Ces explications concernent aussi bien l'histoire, c'est-à-dire le processus historique d'émergence de l'idée d'une loi d'orientation contre les exclusions que les principes et les objectifs que poursuivent les acteurs sociaux et politiques, auteurs de cette loi.

A/ Des groupes de cause porteurs de « l'exclusion » comme problème public

Les responsables des collectifs *Alerte*, *CPE* et *GTI* s'accordent à soutenir l'adoption d'une loi d'orientation contre les exclusions. Pour ces derniers, les pouvoirs publics doivent jouer un rôle déterminant puisque « *les situations de pauvreté et d'exclusion sociale revêtant un caractère multidimensionnel, seul un dispositif durable et décloisonné sera de nature à apporter des réponses réellement efficaces pour les conjurer* »¹. Ainsi, les responsables de groupes de cause ont, tout au long du processus de construction de la loi, toujours cherché à faire valoir leurs représentations de l'exclusion auprès des décideurs politiques dans différents cabinets ministériels et dans les Commissions Parlementaires².

Cette démarche était orientée vers les acteurs politiques, et ce, d'autant plus que la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion* de l'*Uniopss* a pour fonctions de préparer et de suivre le processus d'élaboration de la loi, de nourrir une relation « amicale » avec les pouvoirs publics, de nouer des contacts avec les entreprises³, et enfin de dresser des bilans des programmes d'actions sociales des pouvoirs publics⁴.

La Commission de l'*Uniopss* fait figure de « lieu » de rencontres des responsables de groupes de cause⁵. Elle sert de cadre de réunions pour diverses raisons : soit pour échanger leurs points de vue sur le rapport du Conseil

¹ Archives *Uniopss*, document Commission *Lutte contre la Pauvreté et l'Exclusion* : « *La nécessaire transformation du dispositif institutionnel de lutte contre la pauvreté et l'exclusion* » daté du 5 octobre 1995.

² La dissolution de l'Assemblée nationale en avril 1997 avait suscité une vive protestation de la part des responsables de groupes de cause.

³ Archives de la *Fédération Entraide Protestante*, compte rendu de la réunion de la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion*, le 1^{er} avril 1993.

⁴ Archives de la *Fédération Entraide Protestante*, comptes rendu des réunions de la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion*, des 4 juin 1987, 8 février 1988 et de juin 1991.

⁵ Archives *Uniopss*, compte rendu de la réunion de la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion* de l'*Uniopss*, juin 1991.

Economique et social¹ par exemple ; soit pour examiner les projets et les programmes que proposent les gouvernements d'Alain Juppé et de Lionel Jospin². Le travail de cette Commission peut aussi consister à valider ou consolider les actions publiques des groupes de cause membres telle la validation du bilan de la campagne *Alerte*³.

La Commission de l'*Uniopss*, conformément à ses attributions, se veut être une force de propositions, à caractère social. Elle le manifeste et le réaffirme à chaque étape de l'élaboration de la loi contre les exclusions. Cet engagement se décompose en trois séquences : d'abord, elle peut, sur la base de ses réflexions, concevoir un projet à partir des propositions qui sont élaborées par les groupes de cause membres. Elle prépare des propositions et les présente donc aux autorités gouvernementales. Ensuite, elle a le droit, tout au long du processus de construction, d'examiner le projet gouvernemental, c'est-à-dire de soutenir telle ou telle disposition prévue par le gouvernement en tentant d'influencer ou de convaincre directement les autorités ministérielles ou les parlementaires du bien fondé des positions qu'elle défend. Enfin, elle peut, après le vote de la loi, donner des avis sur les décrets d'application et se prononcer sur les conséquences pratiques de ces décrets sur les plus démunis. La capacité d'action des collectifs *Alerte* et *CPE* s'illustre aussi à travers la capacité à « saisir » l'opinion publique et les acteurs politiques.

¹ Archives de la *Fédération Entraide Protestante*, compte rendu de la réunion de la Commission « *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion* » de l'*Uniopss* consacré au rapport du Père Joseph Wresinski « *Grande pauvreté et précarité économique et sociale* », 21 mai 1987.

² Archives *Uniopss*, compte rendu de la réunion de la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion* de l'*Uniopss*, 6 mars 1998.

³ Archives *Uniopss*, compte rendu de la réunion de la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion* de l'*Uniopss*, 18 décembre 1997.

L'utilisation des médias constitue une des stratégies essentielles des groupes et collectifs pour « exister » en tant que quasi-acteurs publics. En effet, les collectifs *Alerte* et *CPE* et les groupes de cause à titre individuel ont régulièrement recours aux médias pour informer l'opinion publique sur leurs propositions, approches et revendications, mais aussi pour interpeller les responsables politiques. Toute cette activité participe à la contribution des groupes de cause à l'orientation et au contenu du texte de loi.

Les organisations de défense de la cause des plus démunis ont réussi, grâce à l'intervention des médias, en particulier *La Croix* et *France inter*, à favoriser l'inscription sur l'agenda politique de la thématique de « l'exclusion sociale » puisque Jacques Chirac, Lionel Jospin et Edouard Balladur, principaux candidats à l'élection présidentielle de 1995, s'étaient clairement prononcés en faveur de mesures législatives pour lutter contre ce « mal » social. Ils avaient tous fait le choix de créer des institutions publiques nationales et locales afin d'évaluer, d'analyser et d'éradiquer l'exclusion.

La prise de position des responsables politiques en faveur de l'adoption de la loi contre les exclusions révèle que la demande des organisations de défense de la cause des plus démunis a été bien accueillie par les candidats à l'élection présidentielle. L'action entreprise par les organes de presse *La Croix* et *France inter* a le mérite, sous l'inspiration des groupes de défense de la cause des plus démunis, d'obliger les acteurs politiques à prendre un engagement devant les représentants des « exclus »¹.

¹ Pour *Le Monde*, « l'essentiel est, évidemment, que le futur président de la République ait pleinement conscience de l'ampleur de l'exclusion en France et qu'il promette de la combattre à l'aide d'un arsenal enfin approprié, mais il est difficile de ne pas remarquer que c'est l'associatif qui a fait, au préalable, le travail du politique », Michel Castaing, « MM. Balladur, Chirac et Jospin sont d'accord pour proposer une loi-cadre contre l'exclusion », *Le Monde* 29 mars 1995, p. 7.

Mieux structuré que le collectif *CPE* et doté de spécialistes en communication, le collectif *Alerte* a tenu, de mars 1995 à mars 1998, quatre conférences de presse¹. Celles-ci avaient pour buts, soit de manifester son impatience face à la lenteur du gouvernement d'Alain Juppé de publier le projet de loi ; soit d'exprimer l'orientation de la loi qu'il souhaite voir mise en œuvre ; soit enfin de commenter les débats à l'Assemblée nationale et au Sénat. A chacun de ces conférences de presse, les leaders de groupes de cause donnaient leurs avis et présentaient à l'opinion publique « leur » propre représentation de l'exclusion. Par ces interventions, les groupes de cause exprimaient leurs incertitudes, leurs satisfactions. Bref, ils mettaient à profit ces instants de communication avec les médias pour alerter l'opinion publique sur l'état d'avancement de la lutte contre les exclusions.

Les sondages réalisés par la *Fnars* et *La Croix*, à la demande des groupes de cause, permettent d'évaluer le niveau de préoccupation que les Français accordent à la problématique de l'exclusion, de se donner un nouveau souffle, une nouvelle dynamique pour faire pression contre les pouvoirs publics. Les enquêtes constituent le meilleur moyen pour ces organisations de maintenir une certaine forme de « communion » avec les personnes exclues. Ils constituent, par ailleurs, la stratégie à laquelle les organisations de solidarité ont recours pour légitimer leurs actions et consolider leur statut de médiateurs sociaux des plus démunis. Quant aux partenaires sociaux², ils conçoivent l'exclusion exclusivement sous un angle économique. Pour ceux-ci, la lutte contre l'exclusion doit passer par la prise de mesure d'ordre financier³.

¹ 13 mars 1995 : présentation à la presse de leurs propositions sous le titre : « Pour un pacte contre la pauvreté et l'exclusion » ; 14 mars 1996, *Alerte* saisit le ministre des Affaires sociales, Jacques Barrot et le Secrétaire d'Etat à l'Action Humanitaire, Xavier Emmanuelli ; 2 octobre, les collectifs *Alerte* et *CPE* donnent leurs avis sur l'avant-projet de loi relatif au renforcement de la cohésion sociale et enfin le 2 mars 1998, *Alerte* présente ses propositions alors que le projet de loi relatif à la lutte contre les exclusions sociales est sur le point d'être publié par la ministre Martine Aubry.

² CFDT, FO, CGT, CNPF, CFTC, CGC.

³ *Le Monde*, 10 janvier 1998, p. 7.

- Pour la CFDT, il faut « augmenter les minima sociaux » et généraliser « l'allocation de remplacement pour l'emploi », un dispositif créé par l'UNEDIC, voire, mettre en œuvre l'idée du retour de

Pour les groupes de cause, les sondages font partie des stratégies qu'ils mettent en place pour faire de la question de l'exclusion sociale un problème public. A l'unisson, les personnes interrogées reconnaissent que la société compte de plus en plus d'exclus et de pauvres et admettent par, conséquent, que cette situation les préoccupe davantage car les effets de l'exclusion et de la pauvreté sont néfastes pour la cohésion sociale. Ils se disent angoissés de devenir un jour « exclus ».

Ces sondages présentent l'exclusion comme une situation particulièrement inhumaine voire même comme une atteinte à la dignité humaine. Nous pouvons légitimement penser que le résultat de ces sondages traduit aussi une certaine forme de pression que les groupes de cause exercent sur les décideurs politiques en espérant ainsi mobiliser l'opinion publique¹.

Les organisations de défense de la cause des plus démunis² recourent souvent aux sondages³. Cette stratégie répond à un seul objectif : légitimer leur engagement et susciter l'adhésion du « plus grand nombre » et des décideurs politiques au

« l'allocation d'insertion pour les jeunes en complément du dispositif de mesures en faveur des jeunes qui a été instruit » ;

- Pour FO il est nécessaire d'attribuer une « allocation d'attente » aux chômeurs ayant cotisé quarante ans et âgés de moins de soixante ans. Quant aux jeunes de moins de vingt-cinq ans, le secrétaire général du mouvement préconise l'intervention de « solidarité nationale » ;
- La CGT se prononce pour une « revalorisation importante et le plus vite possible de l'ensemble des minima sociaux » ;
- La CGC prône « une revalorisation des minima sociaux et de l'allocation spécifique de solidarité ».

¹ Archives Fnars : le sondage réalisé par la Fnars énonce les principaux handicaps contre lesquels il faut lutter : l'absence de revenu, de logement et le manque d'emploi. La surprise de ce sondage réside non pas dans l'identification des difficultés mais plutôt dans la forte élévation des pourcentages recueillis par rapport à ces handicaps. Ainsi, 87% de personnes interrogées avouent souffrir beaucoup de ne pas avoir de logement, 80% de ne pas avoir de travail et 71% de manquer d'argent. *A contrario*, les actes de lutte contre les exclusions qu'elles souhaitent voir le gouvernement prendre pour lutter contre ce phénomène social sont : la récupération de logements vides 50%, l'augmentation des minima sociaux 48% et l'extension du RMI aux moins de 25 ans pour 46%.

² Archives Fnars en janvier 1997, la Fédération nationale des organisations d'accueil et de réadaptation sociale réalise une enquête auprès des « Sans domicile fixe » afin de « mesurer » le niveau de détresse sociale de ces derniers. Trois figures d'exclusion retiennent les organisateurs de ce sondage d'opinion : le logement, l'emploi et les revenus. Pour la Fnars, « Toute personne a le droit de se voir offrir une chance permanente de réaliser un projet de vie autonome, qui implique non seulement l'accès à des ressources et à un toit mais aussi une réelle inscription sociale » Sondage Fnars – La Croix – France Info – CSA, en association avec La Rue, janvier 1997, in : « les positions de la Fnars face à l'actualité », le 21 janvier 1998.

³ Archives Fnars, Sondage SOFRES – La Croix – Secours Catholique 7 septembre 1996 et Sondage CSA – La Rue – FNARS 1^{er} octobre 1996.

combat qu'elles mènent¹. Selon ces sondages², « l'exclusion » constitue l'une des préoccupations majeures de la société³.

B/ Les groupes de cause, quasi-acteurs publics par décision des pouvoirs publics ?

Les institutions gouvernementale et parlementaire ont la capacité de légitimer les groupes de cause dans la mesure où elles disposent du droit de choisir parmi les groupes de cause ceux avec lesquels elles veulent négocier. Depuis le milieu des années 1980, les grandes organisations caritatives humanitaires et sociales sont régulièrement associées aux actions publiques de lutte contre la pauvreté. En effet, les campagnes « Pauvreté-Précarité »⁴ qui consistent à apporter de l'assistance aux pauvres avaient été initiées par le gouvernement de Laurent Fabius. Ces campagnes se caractérisaient par l'octroi de crédits aux organisations caritatives afin que celles-ci

¹ Ces sondages ont été effectués à la demande des organisations de solidarité, notamment du *Secours Catholique* et de la *FNARS*.

² Ces sondages sont l'occasion pour les mouvements de solidarité d'apprécier l'intérêt que les Français accordent au combat qu'ils mènent en vue d'éradiquer l'exclusion en tant que phénomène social. Les sondages ainsi réalisés s'articulent autour de quatre questions essentielles : les Français se sentent-ils menacés par l'exclusion ? Ont-ils peur de connaître la pauvreté ? Sont-ils prêts à aider les pauvres ? Quelles sont les priorités qu'ils souhaitent voir exécuter pour lutter contre l'exclusion ?

³ Ces sondages révèlent que chaque famille se sent menacée pour l'un de ses membres. Et un Français sur deux avoue connaître des gens « qui vivent dans la pauvreté ». Ces sondages prétendent qu'un Français sur deux craint « pour soi-même ou l'un de ses proches de tomber dans la pauvreté ». Le manque de revenu, l'emploi et le logement constituent les principales mesures que les personnes sondées réclament pour lutter efficacement contre les exclusions. En effet, un Français sur trois se déclare prêt à aider les exclus, tandis qu'un autre tiers a de la sympathie pour les plus démunis. Les sondés souhaitent que les logements vides soient récupérés et mis à la disposition des personnes sans logis d'une part et d'autre part que soit donnée la priorité aux familles les plus démunies pour l'attribution des H.L.M. Par ailleurs, les Français souhaitent ardemment une modulation des allocations familiales en fonction des revenus, l'augmentation du R.M.I et la réduction du temps de travail avec réduction du salaire pour permettre de relancer l'embauche et réduire ainsi le chômage. Ces mesures sont celles qui emportent majoritairement leur adhésion.

⁴ Les membres de la Commission « *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* » de l'*Uniopeps* avaient d'un commun accord attiré l'attention des pouvoirs publics sur la situation des populations qui sont « exclues » de l'insertion suite à la sévère baisse des crédits « *Pauvreté - Précarité* ». Ils avaient pris l'engagement de déposer le texte de déclaration dans certaines institutions publiques et politiques : l'Elysée et Matignon. Une copie avait été adressée pour information au Ministre des Affaires Sociales, au Ministre des Finances et aux autres ministres concernés, ainsi qu'aux Présidents des Commissions des Affaires Sociales de l'Assemblée Nationale et du Sénat et aux Présidents des groupes parlementaires : document de l'*Uniopeps* destiné aux membres de la Commission « *Lutte contre la Pauvreté et l'exclusion* » daté du 28 juin 1991. Source Fédération Entraide Protestante.

viennent directement en aide aux plus démunis. Avec la nomination d'Edouard Balladur au poste de Premier ministre, les opérations d'assistance aux plus démunis semblent prendre une nouvelle dimension, grâce notamment à l'attribution du label *Grande cause nationale* aux organisations membres de la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* de l'Uniopss.

Le changement de registre de la question de la pauvreté et de l'exclusion sociale semble alors répondre à la volonté du Premier ministre Edouard Balladur d'anticiper sur une problématique sociale qui est en passe de devenir le sujet de débat politique dominant de l'élection présidentielle de mai 1995. La décision politique de « labellisation » des groupes de cause de la Commission de l'Uniopss a pour effet de renforcer la légitimité des groupes de cause qui la composent et l'animent. Ainsi, en attribuant le label *Grande cause nationale* à ces derniers, le Premier ministre Edouard Balladur cherche, semble-t-il, à marquer l'opinion publique. Par cette décision, Edouard Balladur admet que ces groupes de défense de la cause des plus démunis méritent d'accéder au statut d'interlocuteurs pertinents et légitime des pouvoirs publics¹ :

« Monsieur Edouard Balladur, Premier ministre, a décidé d'attribuer cette année le label de la grande cause nationale à une trentaine d'associations à vocation sociale et caritative, qui ont décidé de se coordonner pour organiser une campagne d'information radio-télévisé sur le thème de la solidarité face à la pauvreté. Les bénéficiaires de la grande cause nationale ont un droit d'accès privilégié aux chaînes publiques de radio et de télévision pour la diffusion de messages d'information. Le Premier Ministre souhaite en effet donner une ampleur toute particulière à cette campagne de sensibilisation, qui doit permettre la mobilisation d'un grand nombre de français en faveur de l'aide aux plus démunis... »²

¹ Archives ATD Quart-Monde : communiqué à la presse de Matignon, document non daté.

² Pour coordonner leurs actions, les responsables de structures conviennent de mettre sur pied une sorte « d'exécutif » appelé comité de pilotage. Ce comité est composé de neuf organisations de défense de la cause des plus démunis : l'Uniopss, le *Secours Catholique*, *Emmaüs*, le *Secours populaire*, les *Banques alimentaires*, *Médecins sans frontières*, *ATD Quart-Monde*, *Entraide Protestante* et les *Petits Frères des Pauvres*.

La décision du Premier ministre Edouard Balladur d'attribuer le label *Grande cause nationale* a un effet certains sur la posture des groupes de cause. Désormais, ces groupes n'apparaissent plus comme de simples exécutants de projets ou de décisions gouvernementales. Ils ne veulent plus simplement « subir » les décisions des autorités gouvernementales. On assiste à un début d'ancrage des représentants des « exclus » dans l'espace politique. Ils envisagent désormais de participer à la conception des politiques publiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Pour l'*Uniopss* et les membres du collectif *Alerte*, par exemple, les pouvoirs publics doivent désormais les considérer comme des partenaires légitimes et pertinents en matière de lutte contre les exclusions. Car, selon ces organisations,

« La société doit affirmer sa confiance dans la capacité de chacun à construire et à refuser d'enfermer certains dans l'assistance. L'action des pouvoirs publics doit s'appuyer sur une plus grande expression des exclus, sur une meilleure connaissance de l'exclusion et une meilleure évaluation de l'impact des politiques mises en place »¹.

La capacité revendicative des groupes de cause de la Commission de l'*Uniopss* en tant qu'acteurs publics est d'autant plus réelle que ceux-ci partagent en commun quatre valeurs essentielles, à savoir : la valorisation de la citoyenneté des plus pauvres ; la construction d'un projet commun contre la pauvreté et l'exclusion ; la « culture » d'une connaissance pratique et de contacts directs avec les personnes victimes de la pauvreté et de l'exclusion ; et enfin l'initiation des actions de lutte contre le phénomène d'exclusion et la collaboration dans la durée².

Le label *Grande cause nationale* apparaît, de l'avis de Bruno Grouès, un des principaux responsables de l'*Uniopss*, comme une véritable consécration publique et un acte fondateur du champ de « l'exclusion » :

« ... ça a été historiquement tout à fait important parce que c'est la première fois que les associations de lutte contre la pauvreté [d'une part] ont une reconnaissance par le plus haut

¹ Archives *Uniopss*, document de l'*Uniopss* : « Pour combattre l'exclusion les associations de solidarité demandent aux candidats de s'engager » daté du 7 mai 1997. p. 1.

² Entretien n°11 avec Bruno Grouès, conseiller technique à l'*Uniopss*.

niveau, c'est-à-dire par le Premier ministre et par le gouvernement que la société les reconnaissent comme étant « Grande cause nationale » en tout cas que la pauvreté est une « Grande cause nationale », qu'on donnait le label à ces associations parce que l'Etat ne peut pas agir seul contre la pauvreté, il a besoin des associations et réciproquement [...] Donc ça c'est tout à fait intéressant et ça a provoqué certainement un rapprochement important entre les associations...[...] Mais, ce label « Grande cause nationale », cette campagne de communication commune, les a certainement rapprochées ne serait-ce que par les heures de travail que ça a demandé, ça a été un travail colossal. Donc, elles se sont réunies quasiment en permanence. C'était un travail énorme. C'est colossal. Et donc un rapprochement entre les associations et pouvoirs »¹

C'est un acte de reconnaissance que les pouvoirs publics accordent aux organisations sociales de la Commission de l'*Uniopss*. Par l'attribution de cette « étiquette », le gouvernement d'Edouard Balladur affirme le statut de médiateurs légitimes à cette catégorie d'acteurs sociaux. Les gouvernements d'Alain Juppé et de Lionel Jospin confirment le même statut aux groupes de cause labellisés. Ils consacrent eux aussi la légitimité et la représentativité des groupes de cause de la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion* de l'*Uniopss*.

L'attribution du label *Grande cause nationale* a eu pour effet de permettre aux acteurs sociaux bénéficiaires de ce label d'occuper rationnellement l'espace médiatique pendant plusieurs semaines², leur offrant une grande exposition médiatique. Ce label octroie aux bénéficiaires d'immenses moyens de communication pour informer et pour attirer l'attention de l'opinion publique sur la cause et les effets de l'exclusion et éventuellement pour solliciter des pouvoirs publics une pleine implication dans l'éradication de ce mal social. Le label ainsi

¹ Ibid.

² La campagne *Alerte* a commencé en novembre 1994 et s'est achevé en janvier 1995 soit plus d'un mois après. Cette campagne a bénéficié de l'audience des organes de presse et d'une importante publicité des chaînes de télévisions publiques, les panneaux d'affichages et de nombreuses chaînes de radios étant mobilisés : 5000 panneaux d'affichages, 675 messages radios, 100 spots télévisés et une annonce dans 25 journaux et périodiques.

décerné est l'acte politique qui symbolise la reconnaissance que les pouvoirs publics accordent aux organisations de défense de la cause des plus démunis membres de la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* de l'Uniopss. Il dégage des « espaces » d'expression et permet aux organisations labellisées de se constituer en acteurs sociaux capables de participer à un projet des politiques publiques en tant qu'interlocuteurs des pouvoirs publics.

Pour les collectifs de défense de la cause des plus démunis, ce label a nécessairement une dimension politique. Il permet aux groupes de cause de solliciter « le soutien » de l'opinion publique et d'interpeller les décideurs politiques¹. En obtenant collectivement ce label², les groupes de défense de la cause des plus démunis démontrent à l'opinion publique, aux médias et aux pouvoirs publics l'intérêt et l'importance qu'elles accordent à la lutte contre l'exclusion et la pauvreté. Elles expriment ainsi le sens de leur engagement puisque les efforts de ces derniers sont axés sur la valorisation de la citoyenneté des plus pauvres³.

¹ Dans un entretien au *Nouvel Observateur*, le candidat Jacques Chirac déclare : « *Au-delà de la nécessité de porter secours à ceux qui sont dans le besoin, il y a celle de restaurer la cohésion du pays. Je ne sais pas si cet objectif est de droite ou de gauche. En tout cas, c'est le mien* », *Le Nouvel Observateur*, 12-18 janvier 1995 cité in Xavier Emmanuelli et Clémentine Frémontier, « *La Fracture sociale* », PUF, « Que sais-je ? », p. 6.

² Certes, le gouvernement accepte d'attribuer le label à la trentaine d'associations membres de la commission de « *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* » de l'Uniopss, mais il exige que cette « étiquette » ne soit pas attribuée à la Commission en tant que tel. Il exige également des représentants de mouvements de solidarité de trouver une autre dénomination à leur regroupement, condition *sine qua non* pour recevoir le label « Grande cause nationale ». Pour éviter toute appropriation, M. Hugues Feltess insiste sur le caractère « collectif » du label : « *Le label a été accordé pour la première fois non pas à une association, non pas à chaque association faisant partie du groupe « Lutte contre la pauvreté » de l'Uniopss, mais à la cause défendue par ces associations ensemble* ». Cette réunion a eu lieu le 23 février 1994 en présence de M. Président René Lenoir, Président de l'Uniopss, de M. François Bloch-Lainé, ancien Président. Archives *ATD Quart-Monde*.

³ Archives *ATD Quart-Monde*, document daté du 17 décembre 1993 à l'Hôtel Matignon. Les organisations de solidarité sont heureuses de voir le gouvernement envisager faire de la lutte contre la misère, la priorité nationale pour l'année 1994. Cette joie ne les empêche pas, pour autant, de poser quelques conditions à l'acceptation du label. Elles demandent aux représentants des pouvoirs publics de tenir compte de la parole des plus pauvres et de mobiliser des moyens financiers et matériels conséquents. Enfin, ces organisations demandent aux représentants de l'Etat que le label « Grande cause nationale » soit attribué à l'ensemble des organisations membres de la Commission de « *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion* » de l'Uniopss. Les représentants de l'Etat semblent surpris par cette condition. Ces derniers tentent alors de convaincre les six leaders de groupes de cause de revenir sur cette condition, mais rien n'y fait. Puis, ils leur suggèrent de diminuer le nombre de bénéficiaires du label. Là encore les dirigeants de groupes de cause restent inflexibles. Finalement, les représentants de l'Etat accèdent aux exigences des leaders de groupes de cause.

Cette opération consacre ainsi la légitimité et la représentativité de ces organisations de solidarité. Car, plus qu'une simple qualité, le label *Grande cause nationale* est un acte de mobilisation en vue de sensibiliser l'opinion publique et de faire pression sur les responsables politiques. Cette action vise à informer et à attirer l'attention des citoyens, des autorités étatiques et décentralisées sur les conséquences néfastes du phénomène d'exclusion.

On peut considérer que les revendications des groupes de défense de la cause des plus démunis ont un caractère « politique » parce que celles-ci s'adressent aux organismes sociaux¹, aux collectivités territoriales² et à l'Etat³. A l'évidence, les revendications des collectifs *Alerte* et *CPE* portent la même exigence, à savoir que les droits fondamentaux soient garantis à tous sans exception puisque la requête des groupes de cause porte essentiellement sur « l'accès de tous aux droits de tous ». Cette demande est d'autant plus « politique » qu'elle appelle au respect et à la garantie des droits fondamentaux sans exception. D'où l'appel que lancent les groupes de défense de la cause des plus démunis de voir d'autres acteurs que l'Etat, s'impliquer dans la lutte contre l'exclusion sociale. Il s'agit des citoyens⁴, des médias ainsi que

¹ Archives Uniopss : pour le collectif *Alerte*, les organismes sociaux doivent « favoriser la pleine application du droit avant d'avoir recours à l'aide sociale subsidiaire et ne pas se décharger du règlement des situations difficiles sur les associations ; favoriser la création de comité d'usagers visant à renforcer la capacité des personnes à faire valoir leurs droits, et à combler les déficits d'expression démocratique ». Document « *Alerte* » : « Pour la participation de tous. Lutter contre la pauvreté et l'exclusion : une priorité nationale ».

² Archives Uniopss : pour le collectif « *Alerte* », les collectivités sociales doivent « aller vers les populations exclues, connaître leurs réalités de vie et tenir compte de leur point de vue avant toute décision les concernant ; résister au clientélisme et aux pressions discriminantes afin de favoriser la mixité sociale et culturelle notamment en matière de logement ; réévaluer périodiquement, dans le cadre d'un débat public, les systèmes et les procédures d'accès aux mesures sociales de leur ressort ». Document « *Alerte* » : « Pour la participation de tous. Lutter contre la pauvreté et l'exclusion : une priorité nationale ».

³ Archives Uniopss : pour le collectif « *Alerte* », « l'Etat et les pouvoirs publics ont le devoir de définir la politique sociale à mettre en œuvre. Celle-ci ne peut être un domaine particulier de l'action de l'Etat, mais doit être intégrée dans toute politique nationale, dans ses dimensions économiques, financières, sociales, culturelles éducatives, d'aménagement du territoire, [selon ce même collectif]... La lutte contre l'exclusion ne peut se traduire par une addition de mesures sociales ponctuelles. Un plan de lutte contre l'exclusion et pour l'insertion des personnes en grande difficulté sociale doit par ailleurs impliquer toute la nation ». Document « *Alerte* » : « Pour la participation de tous. Lutter contre la pauvreté et l'exclusion : une priorité nationale ».

⁴ Archives Uniopss : document sur la réunion entre l'Uniopss et le secrétaire d'Etat au logement. Paris, 19 septembre 1997. Selon le collectif « *Alerte* », « les associations ont mené la campagne « *Alerte* » pour que soit garantie à tous, y compris les plus démunis, la possibilité de se faire entendre et de trouver leur place au cœur de l'ensemble des décisions qui engagent leur avenir et celui de toute la société ».

des chefs d'entreprises¹. Les requêtes des collectifs *Alerte* et *CPE* portent essentiellement sur l'accès des plus démunis à la citoyenneté au travers de l'effectivité des droits fondamentaux². D'où la dimension « politique » de ces demandes sociales puisqu'elles évoquent directement la nécessité d'assurer à chaque être humain une place dans la société.

Pour atteindre leur objectif, les groupes de cause réunis au sein du collectif *Alerte* mettent en place un « exécutif ». La constitution de cette direction apparaît alors comme une démarche nécessaire. En effet, les groupes de cause ne peuvent mener des actions collectives cohérentes engageant l'ensemble des acteurs sans avoir une vitrine "légale" ou un centre de décision et d'impulsion de l'action collective. Il se fixe également pour objectif de conduire la réflexion sur les préparatifs de la campagne et analyse tous les aspects liés à la campagne : la charte graphique, l'accroche, le slogan et le message. La mise en place de ce « groupe pilote », limité à quelques membres, est d'autant plus nécessaire que la gestion des préparatifs avec toutes les difficultés que cela comporte ne peut être confiée à toutes les organisations de défense de la cause des plus démunis à la fois.

L'objectif immédiat de ce groupe est d'établir un cahier des charges pour la consultation d'agences de publicité d'une part et d'autre part de définir les conditions de mise en oeuvre de la campagne *Grande cause nationale* dans la perspective de la campagne de communication globale. L'exécution du collectif *Alerte* se fixe pour missions de centrer, d'orienter l'action du regroupement, de gérer les demandes qui émanent du public afin de mieux explorer les espaces de communication que différents médias leur offrent et de devenir la face « visible » de l'exclusion pour les institutions publiques et les décideurs politiques.

¹ Pour le collectif « *Alerte* » les chefs d'entreprises, les salariés et leurs représentants doivent favoriser l'intégration dans le marché du travail, prévenir les licenciements, réduire les risques d'exclusion des personnes vulnérables et enfin privilégier la création d'emplois.

² Tel est l'axe revendicatif de tous les groupes de cause, peu importe qu'ils soient membres des collectifs « *Alerte* » et « *CPE* », qu'ils soient *réformistes* ou *radicaux*.

C/ Les groupes de cause, interlocuteurs des autorités gouvernementales et parlementaires ?

Les rapports de Joseph Wresinski de 1987 et de Geneviève de Gaulle-Anthonioz en 1995 ont contribué à rendre plus « visible » et « compréhensible » la problématique de l'exclusion.

Le 11 février 1987, le Conseil économique et social adopte en effet pour la première fois un rapport consacré exclusivement à la lutte contre la grande pauvreté. Ce travail référentiel en termes de compréhension et de mise en œuvre des politiques publiques de lutte contre l'exclusion sociale a été conduit par le Conseiller Joseph Wrésinski, par ailleurs, Président fondateur du groupe de défense de la cause des plus démunis¹. Il s'agit du premier rapport public dirigé par un acteur issu du milieu des plus défavorisés. Le père Joseph Wrésinski y demande expressément l'adoption d'une loi d'orientation contre la grande pauvreté et les exclusions sociales. Cette idée de loi d'orientation contre ce phénomène est une première. Il s'agit d'une « révolution » politique et juridique majeure. Elle marque l'émergence d'une approche globale et non plus morcelée de la question de lutte contre la grande pauvreté, la précarité et les exclusions.

¹ Né en France dans une famille pauvre, d'origine polonaise par son père et espagnole par sa mère, ordonné prêtre en 1946, Joseph Wresinski (1917-1988) est devenu le porte-parole du peuple de la misère. Avec les habitants de Noisy-le-Grand, un bidonville de la région parisienne, il fonde en 1957 ATD (Aide à toute détresse) *Quart-Monde* qui devient rapidement un mouvement international. Source : <http://www.editionsquartmonde.org>

L'avis que présente Geneviève de Gaulle-Anthonioz le 5 juillet 1995 est également l'aboutissement d'une large consultation à laquelle les personnes vivant dans la pauvreté ont largement participé¹. L'implication de celles-ci dans l'élaboration du second rapport contre la grande pauvreté pousse les acteurs étatiques à établir des partenariats avec les groupes de défense de la cause des plus démunis, en tant que porte-parole des plus défavorisés, car, ainsi que l'affirme le conseil économique et social : « *on ne peut plus envisager de mettre en œuvre des actions de lutte contre la pauvreté sans trouver les moyens de prendre l'avis des personnes concernées* »². C'est au nom de cette exigence que l'Uniopss demande aux responsables politiques que « *les chômeurs et les exclus soient plus pris en compte dans chacune des décisions* »³. Cette disposition fait des personnes défavorisées, des interlocuteurs et des partenaires importants, voire mêmes indispensables dans la lutte publique contre les exclusions.

La défense de la cause des plus démunis ne prend tout son sens qu'avec le déploiement dans l'espace public des groupes qui s'engagent en faveur de la cause des « exclus ». Cette présence dans l'espace public peut s'expliquer par la légitimation que ces acteurs tirent de ces mêmes pouvoirs publics.

L'idée de faire adopter une loi d'orientation contre les exclusions a été inspirée par le Président fondateur du groupe de cause *ATD Quart-Monde*, le père Joseph Wrésinski. Cette idée a été reprise puis développée par Mme Geneviève de Gaulle-Anthonioz successeur du prêtre à la tête du groupe de cause et au Conseil

¹ Le rapport rédigé par Madame de Gaulle-Anthonioz s'appuie sur cette enquête commandée au CREDOC et réalisée auprès de 750 personnes en situation de grande pauvreté¹. Cette enquête a permis à Madame de Gaulle-Anthonioz de répertorier six domaines de l'exclusion : l'Emploi, le Logement, l'Ecole, la Famille, l'illettrisme ou la Culture et la Santé. Elle constate que : 60% des personnes interrogées en 1994 disposaient mensuellement de moins de 2.800 F par adulte ; 56% n'avaient pas de logement stable ou étaient sans abri ; 18% exerçaient une activité ; 43% était au chômage ; 38% sont sans travail et ne cherchent pas à en obtenir ; 47% n'avaient pas de diplôme et 10% étaient illettrés ; 31% étaient dans un état de santé dégradé ; 4% des 754 personnes interrogées n'étaient soumises à aucune de ces précarités. Rapport rédigé pour le Conseil Economique et Social par Madame De Gaulle-Anthonioz : « *Evaluation des politiques de lutte contre la grande exclusion* », le 12 juillet 1995.

² Conseil économique et social, avis du 5 juillet 1995.

³ Archives Uniopss. Communiqué de presse de l'Uniopss : « *Les chômeurs et exclus doivent être effectivement pris en compte dans chaque décision des pouvoirs publics* ». Paris, 23 janvier 1998.

économique et social¹. La loi contre les exclusions est, en tant que projet « politique », l'aboutissement d'une revendication sociale dont les premières manifestations remontent à 1958 au camp de Noisy-le-Grand. C'est en effet à partir de son vécu dans ce camp de la banlieue Parisienne au milieu de personnes qui vivent dans l'extrême pauvreté que le père Joseph Wresinski décide de s'engager en faveur de la défense de la cause des familles et des personnes qui vivent dans la grande pauvreté. Mais, à la faveur d'une décision politique du Président Valéry Giscard d'Estaing, le père Joseph Wresinski devient membre du Conseil économique et social², une institution constitutionnelle.

Les attributions du Conseil économique et social telles que définies dans la Constitution du 4 octobre 1958 font de cette institution, une « assemblée républicaine » dont la composition est « singulière ». Celle-ci se caractérise par une représentation composite, reflet des différentes catégories d'acteurs sociaux et politiques qui symbolisent la vie sociale et politique de la nation³. Au sein de cette institution, les différents acteurs analysent et réfléchissent sur la nature économique et sociale des questions ou des problèmes publics.

¹ La pauvreté et l'exclusion sociale ne cessent de voir leur « périmètre » croître dans l'espace public au point de devenir dès le milieu des années 1990 la problématique politique majeure. Les efforts du premier Président de l'organisation *ATD Quart-Monde* ont été suffisants, puisqu'à la faveur de la présidentielle de 1995, les membres de la Commission « *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion* » de l'*Uniopss* recevaient le label « *Grande cause nationale* ». Pour les collectifs « *Alerte* » et « *CPE* », les gouvernements devaient jouer un rôle déterminant dans la définition et la mise en œuvre des politiques de lutte contre les exclusions sociales puisque c'est à eux que revient la responsabilité de rendre effectif l'accès aux droits fondamentaux.

² Le père Joseph Wresinski a été nommé membre du Conseil économique et social de la République française en 1979. Il rédigea un rapport intitulé "Grande pauvreté et précarité économique et sociale" qui est adopté le 11 février 1987. Le rapport reconnaît la misère comme une violation des droits de l'homme. Il est proclamé qu'il n'est pas possible de supprimer la grande pauvreté sans associer d'emblée les plus pauvres comme partenaires. Ce Rapport aura des répercussions sociales et politiques importantes à travers l'Europe et dans le monde. Sources : <http://www.atd-quartmonde.org/>.

³ Article 69 : Le Conseil économique et social, saisi par le Gouvernement, donne son avis sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret ainsi que sur les propositions de loi qui lui sont soumises. Un membre du Conseil économique et social peut être désigné par celui-ci pour exposer devant les assemblées parlementaires l'avis du Conseil sur les projets ou propositions qui lui ont été soumis. Article 70 : Le Conseil économique et social peut être également consulté par le Gouvernement sur tout problème de caractère économique ou social. Tout plan ou tout projet de loi de programme à caractère économique ou social lui est soumis pour avis.

Fort de sa qualité de membre du Conseil économique et social, le père Joseph Wresinski jette les fondements idéologiques de la construction des politiques publiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. En effet, en devenant membre de cette institution, le fondateur d'*ATD Quart-Monde* transfère le « champ » de défense de la cause des plus démunis de l'espace social, de « la rue » et des « bidonvilles » aux institutions publiques et politiques. Désormais, c'est au cœur même des « *forces vives de la nation* »¹ que le père Wresinski tente de « faire bouger les choses », car depuis sa nomination au Conseil économique et social, celui-ci a réalisé des enquêtes et études auprès de plusieurs groupes de défense de la cause des plus démunis².

Le groupe de défense de la cause des plus démunis *ATD Quart-monde* s'implique dans les travaux du Conseil économique et social. Il contribue ainsi à faire mûrir les questions sociales au sein de cette institution étatique. Il joue un rôle essentiel dans l'émergence de la thématique de la lutte contre la grande pauvreté, et partant des politiques publiques de lutte contre les exclusions, surtout en termes de définition de cette problématique sociale. Il en est de même des grandes organisations caritatives nationales dont certaines sont membres de la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*³. L'organisation *ATD Quart-monde*⁴ participe

Article 71 : La composition du Conseil économique et social et ses règles de fonctionnement sont fixées par une loi organique.

¹ Expression utilisée par Mme Geneviève de Gaulle-Anthonioz, Présidente d'*ATD Quart-Monde*, lors de son audition par la Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi d'orientation relatif à la lutte contre les exclusions sociales à l'Assemblée nationale.

³ Dans un communiqué de la Ministre Martine Aubry en date du 22 juin 1999 le cabinet de la ministre invitait les organisations de défense de la cause des plus démunis à participer à une réunion du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Il s'agit de : M. Paul Bouchet d' *ATD Quart-Monde*, de M. Claude Chigot de la *FAPIL*, de Mme Alix de la Bretesche de la *FNARS*, de Mme Danièle Huèges de la *halte des amis de la rue*, de M. Jacky Mamou de *Médecins du monde*, de M. Joël Thoraval du *Secours catholique* et de Mme Jacqueline Mérigot du *Secours populaire*. Source : <http://www.social.gouv.fr>

⁴ Archives *Uniopss*. Compte-rendu du « Groupe de travail « *programme de lutte contre l'exclusion sociale* » du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, Paris le 31 mai 1994.

⁴ Le Conseil National de Lutte contre la pauvreté et les Exclusions, créé en 1989 dans le cadre de la loi instituant le revenu minimum d'insertion, avait pour rôle de conseiller le gouvernement pour toutes les questions de portée générale qui concernent la lutte contre la pauvreté et l'exclusion ainsi

effectivement aux travaux du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion depuis plusieurs années. Cette institution est composée de trente-huit membres : des élus, des représentants d'organisations de défense de la cause des plus démunis, des personnalités qualifiées, des administrations et des institutions¹.

L'influence des groupes de cause semble s'étendre jusqu'aux institutions publiques où ils n'ont pas la qualité de membres. En effet, nous constatons que les idées défendues ou proposées par l'organisation *Médecins du Monde* ont été reprises dans le rapport relatif à « *la progression de la précarité en France et ses effets sur la santé* » publié en février 1998 par le Haut Comité de Santé Publique. Ce rapport tient compte en particulier des difficultés d'accès aux soins des plus démunis et confirme l'idée de mettre en place un dispositif qui évite ou réduit « *La dégradation majeure de l'état de santé des populations les plus vulnérables* »². En réagissant ainsi, le HCSP affirme avoir prêté une oreille attentive aux sollicitations des groupes de cause qui interviennent dans le domaine de la santé. La prise en compte des thèses soutenues par les organisations médicales et humanitaires est d'autant plus fondée que ce

que donner un avis, à la demande du Premier Ministre, sur les textes de loi ou de règlement relatif à la lutte contre les exclusions. Par cette action, le CNLE contribue à une meilleure connaissance et analyse des phénomènes en cause. Le CNLE réunit les ministres les plus directement concernés par ces questions, des élus, des représentants des associations et organismes qui interviennent dans la lutte contre les exclusions, des personnalités qualifiées et des représentants des autres conseils et comités concernés par ces questions. Le CNLE est placé auprès du Premier Ministre. Son Président est nommé par le Premier Ministre. (décret n°99-216 du 22 mars 1999 relatif au CNLE, arrêté du 15 juin 1999 portant désignation au CNLE, arrêté du 15 juin 1999 portant nomination au CNLE). Source : <http://www.social.gouv.fr>

¹ Le Conseil National de Lutte contre la pauvreté et les Exclusions, créé en 1989 dans le cadre de la loi instituant le revenu minimum d'insertion, avait pour rôle de conseiller le gouvernement pour toutes les questions de portée générale qui concernent la lutte contre la pauvreté et l'exclusion ainsi que donner un avis, à la demande du Premier Ministre, sur les textes de loi ou de règlement relatif à la lutte contre les exclusions. Par cette action, le CNLE contribue à une meilleure connaissance et analyse des phénomènes en cause. Le CNLE réunit les ministres les plus directement concernés par ces questions, des élus, des représentants des associations et organismes qui interviennent dans la lutte contre les exclusions, des personnalités qualifiées et des représentants des autres conseils et comités concernés par ces questions. Le CNLE est placé auprès du Premier Ministre. Son Président est nommé par le Premier Ministre. (décret n°99-216 du 22 mars 1999 relatif au CNLE, arrêté du 15 juin 1999 portant désignation au CNLE, arrêté du 15 juin 1999 portant nomination au CNLE). Source : <http://www.social.gouv.fr>

² Ibid p. 4.

rapport affirme que le droit à la santé fait partie des « *droits fondamentaux auxquels tout individu doit avoir accès* »¹.

Pour les groupes de cause qui agissent dans le domaine de la santé, l'impact des difficultés de vie sur la santé des plus démunis est une situation auquel il faut faire face. La publication de ce rapport conforte les craintes qu'expriment les responsables de certaines organisations de santé qui luttent pour l'accès aux soins des personnes les plus défavorisées. Car comme l'affirme le docteur Claude Moncorgé, les chiffres en ce domaine sont alarmants et justifient l'intérêt d'une prise en charge médicale des plus démunis. En effet, selon ce dernier :

*« Par rapport à l'assurance maladie, 27% [de personnes démunies] ont des droits ouverts mais ne peuvent faire l'avance des frais de soins et de médicaments. Parmi les 3/4 restant, 40% n'ont pas de droits ouverts, 10% sont sans droit mais avec les démarches en cours, 5% ignorent leurs droits, surtout parmi les jeunes de moins de 25 ans et 1% seulement exprime un refus des démarches »*².

Selon le professeur Gilles Brücker, responsable du service « Vigilance, Hygiène, Prévention » de l'Assistance Publique-Hôpitaux de Paris, c'est grâce à « *la pression d'un milieu associatif médical et humanitaire, [que] cette exclusion d'une population fragile, et malade de cette fragilité, a été dénoncée comme une atteinte fondamentale aux droits de l'homme au sein d'une société disposant d'un outil de soins, par ailleurs, hautement performant* »³. Il semblerait donc que l'action des groupes de cause qui agissent dans le domaine de la santé a eu un impact réel dans la prise en compte et la mise en œuvre de la mesure législative sur la couverture maladie universelle.

¹ Archives *Uniopts* : rapport Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, Haut Comité de la Santé Publique : « *La progression de la précarité en France et ses effets sur la santé* ». Paris, février 1998. p. 5

² Ibid. p. 11.

³ *Décision Santé*, du 1^{er} au 15 février 1998, n°124, p. 10.

III/ La proximité des frontières « politique » et « sociale », facteur de détermination de l'objet « exclusion » ?

En quoi le fait, pour certains acteurs d'exercer, des fonctions de responsabilité au sein de groupes de cause de défense de la cause des plus démunis et dans les administrations publiques sociales, de manière alternative ou simultanée, facilite-t-il la définition commune des « exclus » et par conséquent le contenu de la loi ? Nous considérons les conseillers en charge du projet de loi dans les cabinets ministériels et les responsables des groupes de cause comme des « professionnels » de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Le rapprochement entre ces deux catégories d'acteurs semble favoriser la définition du « périmètre » de la loi (A). René Lenoir, président de l'*Uniopss*, et Geneviève de Gaulle-Anthonioz se positionnent en symboles du rapprochement de la sphère « politique » et des collectifs *Alerte* et *CPE* (B). Ainsi sont mises en évidence des passerelles, du champ « exclusion » vers le champ « politique » (C).

A/ La porosité des frontières « politique » et « sociale »

Nous verrons que les ministres en charge de l'élaboration des projets de loi de *Renforcement de la cohésion sociale* puis de *Lutte contre les exclusions* revendiquent une connaissance des questions de pauvreté et de lutte contre l'exclusion, soit en tant que technocrates, praticiens ou politiques (1). Il en est de même des conseillers de cabinets ministériels (2).

1 – Les ministres, défenseurs de la cause « des plus démunis »

L'analyse des parcours professionnels des ministres, des conseillers de ministres et de responsables de groupes de cause *réformistes* amène à constater que

ces acteurs ne découvrent pas le problème de « l'exclusion » et des « exclus ». Ils semblent bien le connaître, voire même le maîtriser.

Tous les ministres des gouvernements d'Alain Juppé et de Lionel Jospin qui ont eu la charge de conduire l'élaboration du projet de loi de *Renforcement de la cohésion sociale* et de *Lutte contre les exclusions* présentent en effet quelques points communs : ce sont, pour la plupart, des décideurs politiques qui ont fait carrière dans l'administration publique du ministère des Affaires sociales. La ministre Martine Aubry en est un exemple archétypal. Elle a exercé plusieurs fonctions au sein du ministère des Affaires sociales¹. Quant au ministre Jacques Barrot, il n'est certes pas fonctionnaire au Ministère des Affaires Sociales, mais il prend connaissance des problèmes de pauvreté et d'exclusion à l'Assemblée Nationale en tant que Président de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales pendant deux ans, c'est-à-dire de 1986 à 1988. Quant à Xavier Emmanuelli, son ancrage dans le domaine « social » est quasi « naturel ». Il est confronté à la problématique de pauvreté et d'exclusion avant même d'exercer des fonctions gouvernementales. En effet, il a été successivement président du Samu social de Paris, du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées et co-fondateur de *Médecins du Monde*.

Ces trois ministres présentent donc des points communs : Jacques Barrot, Xavier Emmanuelli et Martine Aubry ont débuté leur carrière administrative et politique en se « frottant » aux dossiers d'ordre social. Si Jacques Barrot et Martine Aubry peuvent être qualifiés de technocrate de la pauvreté et de l'exclusion, Xavier Emmanuelli peut être considéré comme un acteur de terrain de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Les trajectoires professionnelles de ces trois personnalités peuvent justifier leur « statut » de pilotes principaux des projets de loi *Renforcement de la cohésion sociale* et de *Lutte contre les exclusions*.

¹ Elle a exercé les fonctions suivantes : 1983-1984 : chargée de mission auprès du ministre des Affaires sociales et de la solidarité nationale ; 1984-1987 : directrice des relations du travail au ministère du travail ; 1991-1993 : ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

Jacques Barrot paraît être un technocrate de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion puisqu'il a été membre de la Commission des affaires culturelles et sociales pendant quinze ans¹, avant d'exercer la fonction de président de l'Union Nationale de l'Amélioration de l'Habitat.

A l'inverse de Jacques Barrot, le technocrate de l'exclusion, Xavier Emmanuelli est lui médecin de profession. C'est un « praticien » et un spécialiste de la lutte contre les exclusions sociales. Il jouit d'une grande et longue expérience de la lutte au quotidien contre la pauvreté et l'exclusion. Celui-ci, faut-il le rappeler est co-fondateur du groupe de cause *Médecins du Monde* et fondateur du SAMU social de Paris en 1993 et du Samu social international en 1998. Il est co-fondateur en 1971 du groupe de cause *Médecins sans Frontières* avec Bernard Kouchner². Il a aussi exercé les fonctions de président du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées avant d'exercer les fonctions de secrétaire d'Etat à l'action d'Urgence. Xavier Emmanuelli a donc été un acteur majeur de la lutte contre les exclusions. Nous pouvons *a priori* affirmer que la connaissance qu'il a des plus démunis en tant qu'homme de terrain a été utile à la construction du projet de loi de *Renforcement de la cohésion sociale*.

La nomination de Xavier Emmanuelli au poste de Secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre chargé de l'Action humanitaire d'urgence peut être interprétée comme une volonté pour Alain Juppé de confier la construction du projet de loi sur le *Renforcement de la cohésion sociale* à une personnalité « compétente » dans la mesure où sa double expérience devrait l'amener à faire l'adjonction entre les capacités de l'Etat et les besoins des plus démunis.

¹ Jacques Barrot, *Who's who* France 2000-2001, 32^e édition, dictionnaire Lafitte Paris, p.185.

² Bernard Kouchner, *Who's who* France 2000 – 2001, 32^e édition, dictionnaire Lafitte Paris, p. 1001.

Quant à la Ministre Martine Aubry, principale responsable du projet de loi relatif à la lutte contre les exclusions au sein du gouvernement de Lionel Jospin, elle a débuté sa carrière administrative au ministère des Affaires sociales et de la solidarité nationale. Elle a toujours manifesté un attachement à l'action sociale et plus particulièrement à la lutte contre l'exclusion. Elle le démontre en créant une organisation d'insertion et de réinsertion dénommée « *Fondation Agir contre l'exclusion* », dont elle est la présidente de 1993 jusqu'à sa nomination au gouvernement en 1997.

Les ministres en charges des affaires sociales ont une expérience des questions sociales soit en tant que membre de la Commission des affaires sociales de l'Assemblée Nationale, soit en tant que haut fonctionnaire du ministère des Affaires sociales, soit enfin en tant que fondateur de groupes de défense de la cause des plus démunis. Outre les ministres, certains de leurs collaborateurs, notamment au sein des cabinets, revendiquent également une implication dans la lutte contre les exclusions.

2 – Les membres de cabinets ministériels ou les « technocrates » de la lutte contre l'exclusion : plus qu'une fonction, un engagement social

Comme les ministres, les membres de cabinets ministériels des deux gouvernements ont également connu même type de trajectoire professionnelle. Ils ont pour certains d'abord travaillé au sein du ministère des Affaires sociales : Antoine Durrleman¹, conseiller social d'Alain Juppé, Serges Milano² conseiller de

¹ Il a affirmé, lors de notre entretien, avoir été proche de la Présidente d'*ATD Quart-Monde*, Geneviève de Gaulle-Anthonioz.

² Il est l'auteur de plusieurs ouvrages sur la pauvreté et l'action sociale notamment de *La pauvreté dans les pays riches*, publié aux éditions Nathan en 1992.

Jacques Barrot, Jacques Rigaudiat¹ conseiller social de Jospin, Philippe Coste, François Landais², Pierre de Saintignon³ tous conseillers de Martine Aubry.

Nous avons constaté que certains conseillers de ministres affichent leur sympathie pour certains groupes de cause. Tel est le cas de M. Jacques Rigaudiat, conseiller du Premier ministre Lionel Jospin. Selon Eric Cheynis, ce dernier assiste, depuis la fin des années 1970, aux différentes sessions du groupe de cause *ATD Quart-Monde* jusqu'à la fin des années 1980. Cet attachement au groupe de cause créé par le père Joseph Wrésinki s'expliquerait par l'amitié qui lie ce dernier à Louis Join-Lambert et à Antoine Lion, tous deux responsables d'*ATD Quart-Monde*⁴.

Nous pensons que l'adoption de la loi relative à la lutte contre les exclusions a donc été facilitée par la proximité « sociale » qui existe entre responsables des groupes de cause et autorités gouvernementales. Bon nombre de conseiller déclarent ainsi être sympathisants de groupes de cause *réformistes*. Nous en avons identifié certains : en effet, les conseillers François Landais, Philippe Coste, Jacques Rigaudiat, Pierre de Saintignon, Antoine Durrlemann, Serges Milano sont sympathisants de groupes de cause du collectif *Alerte*.

Nous pouvons affirmer que les conseillers aux affaires sociales des principaux ministres en charge la construction de ces projets de loi de 1995 à 2002 sont bien des « professionnels » des Affaires sociales⁵, puisqu'ils assistent parfois aux activités des groupes de cause pour lesquels ils éprouvent de la sympathie⁶ ou de

¹ Il se dit également proche d'*ATD Quart-Monde*.

² Il a déclaré, lors de l'entretien qu'il nous a accordé, qu'il est sympathisant du groupe de cause la *Coorace*.

³ Eric Cheynis affirme qu'il a souvent été invité par *ATD Quart-Monde*. « Usages et enjeux associatifs de la construction du champ de l'exclusion. op. cit., p. 55.

⁴ Archives *ATD Quart-Monde* : " Rendez-vous avec M. Jacques Rigaudiat", Matignon jeudi 26 mai 1989.

⁵ Ils ont exercé des fonctions ayant un rapport avec les Affaires sociales.

⁶ Le conseiller de la ministre Martine Aubry, François Landais nous par exemple a dit lors d'un de nos entretiens avoir été sympathisant du groupe de cause *Coorace*.

l'amitié¹. Les ministres et les membres de cabinets qui participent à la rédaction de ce texte de loi sont des personnalités qui ont « une proximité » avec les groupes de défenseurs de la pauvreté, de la précarité et de l'exclusion, soit en raison de leur carrière administrative, soit parce qu'ils sont membres ou sympathisants des groupes de défense de la cause des plus démunis.

Quant à Marie-Thérèse Join-Lambert, elle revendique également un engagement sur le terrain aux côtés des plus défavorisés. En effet, à la demande du Premier ministre Lionel Jospin, elle rédige un rapport sur les manifestations de chômeurs de l'hiver 1997-1998. Si le premier ministre Lionel Jospin lui confie cette mission, c'est probablement parce que Marie-Thérèse Join-Lambert dispose d'une expérience des questions de pauvreté et jouit d'une sympathie de la part des responsables des groupes *radicaux* de défense de la cause des plus démunis. Il convient de mentionner que la problématique du chômage ne lui est pas inconnue. Elle a réalisé sa carrière administrative en qualité d'inspectrice générale des Affaires sociales avant d'exercer les fonctions de conseiller social auprès du cabinet du Premier ministre Michel Rocard.

Ainsi, Marie-Thérèse Join-Lambert reçoit la mission de rédiger le rapport sur les minima sociaux, suite aux manifestations des groupes de défense de la cause des chômeurs de l'hiver 1997-1998. En lui confiant cette tâche, le Premier ministre Lionel Jospin espère que celle-ci réussira à cerner la problématique du chômage et à nouer le dialogue entre les pouvoirs publics et les responsables des organisations de chômeurs. En effet, Marie-Thérèse Join-Lambert « baigne » dans le social depuis plusieurs années. Le surnom de « *Madame chômage* » qu'on lui a attribué, traduit la compétence que celle-ci a du domaine social. Son expérience de la lutte contre « l'exclusion » est d'autant plus grande qu'elle a exercé en 1988, la fonction de conseiller social de l'ancien Premier ministre Michel Rocard. Nous présumons que

¹ Antoine Durrleman, conseiller du Premier ministre Alain Juppé, a reconnu au cours d'un entretien avec nous qu'il se sentait très proche de Mme Geneviève de Gaulle Anthonioz, présidente d'*ATD Quart-Monde*.

le Premier ministre Lionel Jospin confie à Marie-Thérèse Joint-Lambert la charge de conduire ce rapport non pas seulement parce qu'elle appartient au corps des hauts fonctionnaires de l'Inspection des Affaires sociales, mais aussi parce qu'elle connaît bien les groupes de cause. Elle milite depuis plusieurs années, avec son époux, au sein du groupe de cause *ATD Quart-Monde* et côtoie régulièrement les « exclus ».

Jean-Baptiste de Foucault, fondateur et président du groupe de cause *Nouvelles solidarités face au chômage* est aussi une personnalité « polyvalente ». Il figure parmi les meilleurs exemples de proximité entre les leaders de groupes de cause et les décideurs politiques. Enarque, il a été collaborateur de Jacques Delors. Il a, par ailleurs, exercé les fonctions de Commissaire général au Plan et de Président de la Commission nationale pour l'autonomie des jeunes. Il s'intéresse depuis la fin des années 1970 à l'impact des politiques sur le chômage et réfléchit sur l'aide aux personnes en grande difficulté. Il fonde le groupe de défense de la cause des chômeurs qu'il dénomme justement *Solidarités Nouvelles face au Chômage* en 1985. Ces interférences « fonctionnelles » sont la marque de l'intégration de certains acteurs politiques dans les organes mêmes de « direction » des groupes de cause.

Le passage du milieu des groupes de cause à l'administration publique et à la sphère politique semble avoir créé et même favorisé une proximité relationnelle entre les leaders des organisations de défense de la cause des plus démunis et les décideurs politiques. Cette proximité ne peut que déboucher sur une convergence de représentations de l'exclusion entre décideurs politiques et dirigeants de groupes de cause.

B/ René Lenoir¹ et Geneviève de Gaulle-Anthonioz, deux exemples emblématique du rapprochement des sphères « politique » et « sociale »

Le gouvernement et le Parlement sont des institutions publiques qui présentent la particularité d'être le lieu de confrontations, de négociations, voire de luttes d'influence entre différents groupes de cause et représentants de différentes institutions ministérielles et parlementaires. Cette interaction est fonction des positionnements que les décideurs politiques et les responsables de groupes de cause occupent et de la dynamique que ces derniers insufflent. En effet, *« la rencontre entre les groupes d'intérêt et les structures étatiques s'est faite historiquement de manière différente selon les pays voire selon les secteurs (...). Quelle que soit la forme que prennent les rapports entre les hommes politiques et administrateurs et les autres, qu'ils soient institutionnalisés et publicisés ou gérés dans l'intimité des dominants, aucun appareil administratif, (...) ne peut fonctionner sans le secours des administrés, qu'il s'agisse d'individus notables ou de représentants de groupes d'intérêt organisés »*².

La régulation sociale, telle la prise en compte de la loi contre les exclusions ainsi que son processus d'élaboration, dépend principalement de deux facteurs : le partage d'une même représentation du problème « exclusion » et le degré de proximité relationnelle, physique et professionnelle entre les représentants des pouvoirs publics et les responsables des groupes de défense de la cause des plus démunis.

Certaines personnalités ont ainsi d'abord été de hauts responsables dans l'administration publique avant de devenir leaders de groupes de cause. Les plus connus d'entre eux sont René Lenoir et Geneviève de Gaulle-Anthonioz.

¹ René Lenoir, *Who's who* France 2000 – 2001, 32ème édition, dictionnaire Lafitte Paris, p.1112 - 1113.

² Michel Offerlé, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Montchrestien, 1998 p. 132 – 133.

M. René Lenoir est certainement l'exemple le plus manifeste de la porosité des frontières entre la sphère politique et des groupes de cause. En 1995, René Lenoir exerce les fonctions de chargé de mission du candidat et maire de Paris, Jacques Chirac tout en continuant à exercer les fonctions de président de l'*Uniopss*. Ainsi, lors de la campagne présidentielle de 1995, René Lenoir est à la fois coordonnateur du collectif *Alerte*, principal regroupement d'organisations de défense de la cause des plus démunis tout en étant membre du cabinet du candidat à l'élection présidentielle, Jacques Chirac.

D'autres responsables des groupes de cause membres du collectif *Alerte* exercent également des fonctions politiques. Geneviève de Gaulle-Anthonioz, présidente du groupe de cause *ATD Quart-Monde* constitue un bel exemple de mutation « fonctionnelle ». Le parcours « politico-social » de cette dernière illustre bien l'existence de cette passerelle. En effet, Geneviève de Gaulle-Anthonioz a d'abord été conseillère auprès du cabinet du ministre de la Culture André Malraux, avant d'être élue présidente du groupe de cause *ATD Quart-Monde*. Elle accède à la fonction de conseillère au Conseil Economique et Social en 1987 en lieu et place du père Joseph Wrésinski décédé. Le parcours professionnel de Geneviève de Gaulle-Anthonioz, du cabinet ministériel à la présidence d'un des principaux groupes de défense de la cause des plus démunis, constitue un excellent exemple de ces passages du champ « politique » au champ « social ».

René Lenoir a été quant à lui nommé Secrétaire d'Etat auprès du ministre de la santé, chargé de l'action sociale de 1974 à 1978 et a été de ce fait membre des gouvernements successifs de Jacques Chirac puis de Raymond Barre. Il accède à la présidence de l'*Uniopss* et y demeure de 1992 à 1998. René Lenoir bénéficie d'une certaine « aura » en tant qu'acteur reconnu et « historique » de la lutte contre les exclusions sociales, notamment depuis la publication de son ouvrage *Les exclus*¹ en

¹ René Lenoir, *Les exclus : un français sur dix*, édition Du Seuil, Paris, 1974, 172 p.

1974, puis à travers l'exercice de fonctions ministérielles¹. Il est l'auteur de deux lois sociales importantes, car déclare-t-il « *en 1975, j'ai fait voter les deux plus grandes lois : la loi sur les handicapés celle la seconde sur les institutions sociales et médico-sociales*². Et, c'est certainement sa connaissance des questions sociales qui favorise sa nomination à la fonction de Président de l'*Uniopss*.

Cette double « casquette » de haut fonctionnaire et de responsable d'une grande organisation de défense de la cause des plus démunis donne à celui-ci un champ de connaissance relationnelle plus vaste et une capacité à attirer l'attention des décideurs politiques sur les thèses ou positions que les groupes de cause du collectif « *Alerte* » défendent. La proximité relationnelle que René Lenoir entretient avec les décideurs politiques s'illustre par l'usage de termes « conviviaux ». Ils traduisent une absence de distance. Celui-ci n'hésite pas à traiter Martine Aubry, ministre de l'Emploi et de la solidarité de « *chère amie* »³ ou de lui manifester ses « *sentiments dévoués* »⁴, ou enfin de lui exprimer sa profonde fidélité.

La proximité relationnelle qui existe entre celui-ci et la ministre Martine Aubry se mesure à la teneur plutôt « amicale » des correspondances qu'il adresse à la ministre. En effet, comme nous venons de le relever plus haut, les correspondances que le Président de l'*Uniopss* René Lenoir envoie à la ministre Martine Aubry révèlent de manière non équivoque que les liens qu'ils entretiennent ne sont pas régis par « la hiérarchie », la distance qu'exigent les rapports classiques avec un Ministre. Ce sont plutôt des rapports qui ont une forte empreinte amicale. Les relations entre les deux personnalités s'établissent sur la base du « tutoiement » et non du « vouvoiement ».

¹ Il a été Secrétaire d'État à l'action sociale du 8 juin 1974 au 31 mars 1978. Source : <http://fr.wikipedia.org>.

² Entretien n° 59 avec René Lenoir, ancien Président de l'*Uniopss*.

³ Archives *Médecins du Monde*, correspondance que Monsieur René Lenoir adresse à Madame la ministre Martine Aubry, 4 février 1998.

⁴ Archives *Médecins du Monde*, correspondance que Monsieur René Lenoir adresse à Madame la ministre Martine Aubry, 5 novembre 1997.

La construction du compromis entre les décideurs politiques et les responsables de groupes de cause *réformistes* semble donc s'être faite avec une relative facilité. En effet, les responsables d'organisations de défense de la cause des plus démunis et les décideurs politiques avaient finalement une même approche de l'exclusion. Cette même représentation s'explique et est renforcée par une proximité « relationnelle » et « fonctionnelle ». Il est fréquent de rencontrer des responsables de groupes de cause qui exercent, par ailleurs, des fonctions au sein des administrations d'Etat et réciproquement. L'interférence de tous ces acteurs qui peuvent agir dans plusieurs « espaces » facilite la compréhension du problème à traiter ainsi que la mise en œuvre de stratégies et de moyens pour lutter contre et peut-être pour mieux influencer les décideurs politiques.

C/ De la sphère « sociale » au champ « politique », la trajectoire classique de certains leaders des groupes de cause *réformistes*

Les exemples de responsables de groupes de défense de la cause des plus démunis qui vont du champ « exclusion » vers l'administration publique ne sont pas rares non plus¹. La trajectoire professionnelle de M. Patrick d'Outreligne en est une illustration. En effet, après avoir occupé des responsabilités auprès de l'*Uniopss* île-de-France et avoir exercé la fonction de Président de la Sous-commission logement de la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* de l'*Uniopss*, il est nommé conseiller social auprès du cabinet du Secrétaire d'Etat au Logement Louis Besson. Il a, par ailleurs, été nommé secrétaire général du Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées. Aujourd'hui, il exerce la fonction de Délégué général de la Fondation Abbé-Pierre, une association caritative. Ainsi, son parcours professionnel peut être résumé de la manière suivante : responsable de groupe de cause – conseiller du Secrétaire au logement – responsable de groupe de cause. C'est

¹ « Usages et enjeux associatifs de la construction du champ de l'exclusion. Éléments pour une genèse de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions 1994-1998 », op. cit.

un bon exemple de responsables qui font les va-et-vient entre le champ « exclusion » et les cabinets ministériels.

Il semble exister une tradition de passerelle des groupes de cause *réformistes* vers les fonctions administratives d'Etat sans que cela pose problème, du moins au sein de l'*Uniopss* ou d'autres grandes organisations caritatives nationales. Ces passerelles « fonctionnelles » ne s'observent qu'entre l'administration publique et les grandes organisations caritatives de lutte contre les exclusions sociales. Il semblerait que ce soit cette capacité ou possibilité de changer de sphères qui facilite le rapprochement entre les pouvoirs publics, l'*Uniopss* et les groupes de cause membres du collectif *Alerte*. Outre, le transfert de cadres des groupes de cause *réformistes* vers les cabinets ministériels et les administrations étatiques, nous constatons aussi l'existence d'une proximité relationnelle entre certains acteurs politiques à titre individuel et certaines organisations de défense de la cause des plus démunis. Ainsi, en est-il de Pierre de Saintignon, conseiller de la ministre Martine Aubry. Celui-ci revendique entretenir une proximité relationnelle et sociale, vieille de deux décennies avec le groupe de cause *ATD Quart-Monde*,

« Avec les dirigeants [d'ATD Quart-Monde] on se connaît bien, on est vraiment devenu des amis avec Geneviève de Gaulle-Anthonioz, ou Didier Robert, parce qu'on a appris à les connaître. Geneviève de Gaulle-Anthonioz depuis longtemps, Didier Robert plus récemment, mais c'est des gens avec qui on partage des valeurs de fond et puis, puis dans notre vie militante, c'est vrai que, moi ça fait 20 ans que je vais à la soirée de Noël d'ATD Quart-Monde,...ça fait 20 ans. [Il nous indique ensuite, par ailleurs, avoir repris l'association d'insertion développant une activité de maraîchage] comme on se connaissait, on se voyait moi j'étais président, je le suis toujours d'ailleurs, bénévole de « Vitamine T » qui est un regroupement d'entreprises d'insertion maintenant très gros, y a je sais plus près de 4000 personnes en insertion et euh, et ils [les dirigeants d'ATD Quart-Monde]avaient souhaité qu'on le prenne en gestion parce qu'ils étaient en train de se planter sur la gestion. Pendant des années et des années, on a cogéré ça avec ATD Quart-Monde, et bon, c'est vrai que c'est des gens qu'on

aime bien parce que c'est des gens authentiques et c'est vrai que moi je suis souvent allé dans leur mouvement »¹

Les représentations communes de l'exclusion que les organisations membres du collectif *Alerte* et les pouvoirs publics adoptent, tiennent compte du fait que ces deux réseaux d'acteurs partagent finalement les mêmes conceptions de l'exclusion. L'aboutissement de ce compromis peut s'expliquer par la présence de toutes les personnalités que nous avons citées des « *deux côtés de la table* ».

Le domaine de l'« exclusion » n'est pas complètement distinct du pouvoir « politique » ou de l'administration publique. Il existe une « continuité de territoire » entre les deux sphères. C'est en cela qu'il n'y a pas d'incompatibilité de fonctions entre ces deux espaces. Nous avons même tendance à croire qu'une bonne carrière au sein des groupes de cause institutionnels de solidarité conduit inexorablement vers des postes politiques ou vers la prise de fonction dans des administrations publiques.

Ces mutations « fonctionnelles » créent des compromis et surtout des convergences de points de vue tant dans l'approche référentielle, dans la méthode de travail, qu'en termes de définition du *corpus* du texte de loi. Ces « va-et-vient » entre champ « ministériel » et direction des groupes de défense de la cause des plus démunis ont, à notre avis, réduit les écarts d'approches et de représentation de l'objet « exclusion »².

¹ Entretien réalisé par Eric Cheynis avec un membre du cabinet de Martine Aubry, le 7 juin 2000 cité dans le mémoire d'Eric Cheynis. p. 56.

² Dans toutes les correspondances adressées à Madame la Ministre Martine Aubry, il est clairement indiqué à l'entête le *Président de l'Uniopss* et à la fin son titre de « *ancien Ministre* ».

Section II : La pression sur les décideurs politiques : de la mobilisation à la diversité des modes opératoires

La question reste entière de savoir en quoi les organisations de défense de la cause des plus démunis méritent d'être considérées comme des groupes de pression ? Cette interrogation oblige à se demander comment les groupes qui luttent contre les exclusions articulent leurs actions de pression vers les responsables politiques, détenteurs du pouvoir étatique, alors que ces groupes ne défendent pas *a priori* les mêmes publics « d'exclus ». Il s'agit donc d'analyser ici les interactions concrètes entre l'Etat et les groupes de défense de la cause des plus démunis en se demandant comment les groupes de défense de la cause des plus démunis contribuent aux politiques publiques de lutte contre les exclusions.

Nous partons de l'hypothèse que la soixantaine de groupes de défense de la cause des plus démunis a dû se « transformer » en groupes de pression pour convaincre les décideurs politiques d'adopter une loi d'orientation. Autrement dit, ces groupes auraient tenté d'exercer une influence sur les gouvernements d'Alain Juppé et de Lionel Jospin dans l'optique de faire aboutir leurs revendications. Si tel est bien le cas quelles techniques de pression les groupes de défense de la cause des plus démunis ont-ils alors utilisées pour faire prévaloir leurs idées ?

Nous avons vu dans le chapitre I que les organisations de défense de la cause des plus démunis adoptent, depuis le milieu des années 1980, la posture de groupes qui revendiquent la défense de la cause des plus démunis. Elles se positionnent comme des acteurs collectifs dont le rôle est « *d'articuler les demandes politiques de la société* »¹, en recueillant la demande sociale des exclus et en la transmettant aux décideurs politiques. Les groupes de défense de la cause des plus démunis remplissent donc des fonctions de représentation. Ils portent les revendications sur l'espace public et se positionnent dans le champ politique comme les défenseurs des

¹ Michel Offerlé, *Sociologie des groupes d'intérêt*, op. cit., 21.

« exclus ». Cette mission sociale et politique est d'autant plus « naturelle » que la lutte contre les exclusions constitue à la fois la raison d'être de ces organisations et l'objectif qu'elles cherchent à réaliser. Cet objectif fait obligation à ces organisations d'entretenir des rapports privilégiés et suivis et suivis avec l'Etat, puisque celui-ci est l'institution qui détient le pouvoir exclusif de prendre des mesures législatives ou politiques à même d'éradiquer le phénomène d'exclusion. Par conséquent, les groupes de cause et les collectifs de groupes de cause sont obligés de s'adresser aux administrations publiques et aux décideurs politiques afin que ceux-ci concrétisent leurs revendications en dispositifs législatifs ou réglementaires.

Le passage de la situation de groupe d'intérêt à celui de groupe qui cherche à influencer les pouvoirs publics conduit à apporter une nuance fondamentale sur le statut de ces groupes membres que sont les collectifs *Alerte* et *Contre la précarisation et les exclusions* : les groupes de défense de la cause des plus démunis et les collectifs de groupes de cause *Alerte* et *Contre la précarisation et les exclusions* doivent-ils être considérés comme des lobbies¹ ou plutôt comme des groupes de pression ?

Le terme *lobby* qui vient du verbe *to lobby* signifie « *faire pression, se livrer à un travail de propagande, faire pression pour obtenir quelque chose ou pour faire quelque chose...* »². En pratique, en France on peut constater que certains groupes de cause tentent souvent d'influencer de temps en temps les parlementaires et pourtant aucun texte de nature législative ou même réglementaire ne reconnaît ni ne consacre l'existence des lobbies. En France, les lobbies ne bénéficient d'aucune reconnaissance officielle, au contraire des Etats-Unis ou de l'Union européenne par exemple³. Aux Etats-Unis l'intérêt général n'est pas perçu comme un *a priori* mais plutôt comme le résultat, la

¹ Selon Gilles Lamarques, « *le rôle du lobby est d'influencer une norme, d'en créer une nouvelle ou de supprimer des dispositions existantes* », *Le lobbying*, « Que sais-je ? », PUF, 1994, p. 6.

² Grand Dictionnaire *Hachette Oxford, Français/Anglais, Anglais/Français*, édition Hachette, 2001, p. 1404.

³ Gilles Lamarques, « *le rôle du lobby est d'influencer une norme, d'en créer une nouvelle ou de supprimer des dispositions existantes* », *Le lobbying*, « Que sais-je ? », PUF, 1994, p. 39–47.

somme des intérêts particuliers qu'incarne la multitude de lobbies et des groupes d'intérêt qui compose la société civile américaine¹.

Dans la conception américaine, le lobby concourt à l'expression et à l'exercice de la démocratie. Ainsi, l'idée de la démocratie n'est pas construite autour d'un intérêt général unitaire, mais au contraire à partir d'une représentation aussi complète que possible d'intérêts particuliers concurrents. Cette philosophie s'oppose au fondement du système politique en vigueur en France. En effet, dans la conception française de la démocratie, le lobby représente la tentative induite de mettre en valeur les intérêts particuliers au détriment de l'intérêt général. Selon l'approche française, les lobbies représentent un dévoiement de la démocratie et s'apparentent au trafic d'influence et à d'autres pratiques contraires à l'éthique démocratique.

Le lobby, selon la conception de la démocratie et du modèle républicain français, porterait donc atteinte à l'intérêt général garanti par l'Etat et ses institutions. Et, comme le confirme Yves Meny², le rejet des lobbies s'explique par le fait que cette catégorie d'acteurs sociaux n'existe que pour mettre en exergue les intérêts particuliers. Si l'existence des lobbies n'est guère concevable dans le modèle de démocratie français, peut-on, alors qualifier les collectifs *Alerte*, *CPE* et le *GTI* de groupes de pression ?

Le rejet de la qualification de collectif de lobbies autorise justement à penser que ceux-ci peuvent être qualifiés de groupes de pression. On entend par groupe de pression, une organisation qui exerce des pressions sur les pouvoirs publics. Car, comme l'indique sa dénomination, le groupe de pression a pour objet d'exercer des pressions de sorte que les décisions des pouvoirs publics soient conformes à la cause, aux intérêts ou aux idées du groupe d'intérêt catégoriel, professionnel ou de

¹ Yves Meny, Yves Surel, *Politique comparée*, 7^{ème} édition Montchrestien, 2004, p. 159.

² Yves Meny, « La légitimation des groupes d'intérêt par l'administration française », *Revue française d'administration publique*, n°39, juillet-septembre 1986, p. 99-106.

cause. Mais l'action de pression ne vise pas seulement les pouvoirs publics, elle peut aussi concerner l'opinion publique, les partis politiques, ou même d'autres groupes de pression.

Le groupe de pression s'apprécie donc en fonction des actions d'influence qu'il réalise en vue de faire prévaloir ses idées¹. Les groupes d'intérêt ou groupes en faveur d'une cause ne se transforment en groupes de pression qu'à partir du moment où, comme l'affirme Jean Meynaud, « *les responsables utilisent l'action sur l'appareil gouvernemental pour faire triompher leurs aspirations ou leurs revendications* »². En fait, les actions de pression de ces groupes de cause doivent être orientées principalement vers les institutions étatiques et les décideurs politiques.

Traditionnellement, un groupe de pression se définit à partir de trois critères : l'existence d'un groupe, la notion d'intérêt et la défense de l'intérêt, et enfin, l'acte qui consiste à faire pression³. A l'évidence, les collectifs *Alerte* et *CPE*, et les groupes de défense de la cause des plus démunis qui les constituent, peuvent bien être qualifiés de groupes de pression. Ils revendiquent en effet un intérêt commun : la cause des « exclus ». Les actions de ces collectifs sont d'ailleurs orientées dans le sens de la défense de la cause commune autour de laquelle ils accordent leurs positions. Enfin, ces groupes de cause et autres collectifs se déploient vers les institutions étatiques et les décideurs politiques sur lesquels ils exercent une pression pendant le processus d'élaboration de la loi. Cette posture est d'autant plus réelle qu'ils réussissent à obtenir des audiences auprès des parlementaires et des cabinets ministériels en charge du projet de loi afin de faire aboutir leurs revendications.

¹ Lexique de Politique, éditions Dalloz, 6^{ème} édition, 1992, p. 204.

² Jean Meynaud cité dans *Problèmes politiques et sociaux* n° 662, « *les lobbies et le pouvoir* », p. 9.

³ *Dictionnaire des politiques publiques*, sous la direction de Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet, édition Presses Sciences Po. 2004, p. 250 – 258. Lire aussi Jean Meynaud, *Les groupes de pression*, « Que sais-je ? », PUF, 1960, p. 5.

Toutes les organisations de défense de la cause des plus démunis ne recourent toutefois pas aux mêmes modes opératoires. Si certaines utilisent les canaux de pression « conventionnelle », d'autres, par contre, se manifestent souvent, sinon régulièrement, par des actes qui se situent à la frontière entre la légalité et l'illégalité. Mais en dehors de ces différences de modes opératoires, tous les groupes de défense de la cause des plus démunis essaient de définir un même référentiel, des mêmes résonances cognitives ainsi que nous l'avons montré dans la section I de ce chapitre. En effet, *« pour obtenir des soutiens, un mouvement doit parvenir à faire partager sa vision des choses au plus grand nombre de gens. Pour cela, il se livre à un travail de décodage du réel que l'on peut analytiquement décomposer en plusieurs éléments : identifier un problème, le qualifier en termes politiques, désigner des responsables, proposer une solution au problème, persuader que cette solution peut être obtenue par l'action collective »*¹.

La soixantaine d'organisations qui luttent contre l'exclusion joue ainsi un rôle déterminant dans le processus d'élaboration et dans le contenu même du projet de loi. La réalisation d'une telle ambition suppose une présence « physique et idéologique » permanente auprès des autorités publiques. Cette détermination renvoie à deux questions essentielles : quelles sont les stratégies d'action que ces organisations mettent en oeuvre afin de faire aboutir leurs propositions ? Et surtout, quelles ressources mobilisent-elles ? Ces interrogations sont d'autant plus importantes qu'elles permettent de pointer la différenciation des modes opératoires des organisations de défense de la cause des plus démunis, révélatrice des divergences idéologiques des différents groupes de cause en présence.

Concrètement, les groupes de défense de la cause des plus démunis élaborent en effet deux stratégies : la première consiste à constituer une relation horizontale, forte et directe entre les groupes de cause implantés au niveau local et leur direction nationale située à Paris. Cette stratégie a pour effet de former une dynamique revendicative commune entre l'échelle locale pourvoyeuse d'idées et de propositions

¹ Klandermans, (1984, p. 584) cité dans Olivier Fillieule et Cécile Pechu, *Lutter ensemble. Les théories de l'action collective*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques Politiques, 1993, p. 164.

émanant du terrain et l'échelle nationale (I). La seconde stratégie est plutôt verticale dans la mesure où les organisations de défense de la cause des plus démunis orientent leur pression vers les pouvoirs publics (II) en démontrant que « l'exclusion » est un véritable scandale (III). En fait, les groupes de cause se déploient sur les « espaces » aussi bien institutionnels qu'extra-institutionnels, avec l'organisation notamment de manifestations et de « réquisitions » des bâtiments privés et publics (IV).

I : Du renforcement des liens « local-national » à la rationalisation de l'espace politique

Comment les collectifs de groupes de défense de la cause des plus démunis organisent-ils leurs actions de manière à maintenir une cohérence entre les directions parisiennes et leurs représentants locaux ? Le renforcement de cette collaboration local-central est certainement le gage du succès de l'action de « séduction » des organisations de défense de la cause des plus démunis sur les pouvoirs publics. Pour défendre la cause des plus démunis, les organisations de cause ont ainsi d'abord renforcé et maintenu le lien entre leur direction nationale et leurs représentations locales (A). Cette relation que nous qualifions d'« horizontale » peut trouver son illustration avec les exemples des organisations de défense de la cause des plus démunis implantées dans les Bouches du Rhône et dans la région Rhône-Alpes (B). Les grandes organisations nationales de lutte contre les exclusions se positionnent dès lors comme des groupes qui mènent des actions de pression sur les décideurs politiques (C).

A/ Le renforcement de la relation « interne » : *Uniopss/Uriopss*

Les organisations de défense de la cause des plus démunis implantées au niveau local ont certainement contribué à l'édification de la loi puisqu'elles recueillent sur le terrain les doléances des plus démunis et les transmettent aux directions nationales parisiennes¹. Mais comment fonctionnent et coopèrent les deux échelles locale et nationale ?

Historiquement, le collectif *Alerte* apparaît comme la première « famille » de groupes de défense de la cause des plus démunis à avoir pris conscience de la nécessité de mobiliser ses relais locaux². D'autres organisations, notamment celles qui se regroupent au sein du collectif *CPE* optent aussi, dès leur constitution en décembre 1995, pour la même forme de mobilisation. Cette stratégie d'action semble se justifier par le fait que les responsables nationaux d'organisations de lutte contre les exclusions ressentent le besoin d'impliquer directement leurs « bases » dans l'oeuvre de construction de la loi.

Cette coopération présente deux avantages majeurs : elle permet aux directions nationales de porter vers les autorités politiques les propositions recueillies directement sur le terrain. Cette méthode de travail se traduit par une forte collaboration et une conjugaison de positions entre *Alerte national* et les *Alertes régionaux*. Ces derniers coordonnent la contribution des groupes de cause implantés dans leur champ de compétence territorial respectif. Les *Alerte régionaux* transmettent à *Alerte national* le résultat de leur collecte et les résultats des réflexions que les groupes de cause ont mûri au niveau régional.

¹ Archives *Uniopss* : *Alerte*, « contre les exclusions et pour la cohésion sociale », n°1 du 14 octobre 1996. Lire aussi « *Alerte* », « contre les exclusions et pour la cohésion sociale », n°2 du 12 novembre 1996.

² Archives *Fnars* : « *Avant-projet de loi pour la cohésion sociale* ». *Mobilisation des régions* » du 25 novembre 1996. Lire aussi Archives *Fnars* : « *Avant-projet de loi pour la cohésion sociale* ». *Mobilisation des régions* » du 7 novembre 1996.

Au niveau de chaque localité, les leaders des *Uriopss* ont ainsi cinq objectifs à atteindre durant le processus d'élaboration de la loi : organiser les réunions et stimuler toutes les énergies ainsi que l'action des autres groupes de défense de la cause des plus démunis ; recueillir leurs propositions sur le contenu du projet de loi ; faire remonter toutes les informations et autres données aux instances nationales compétentes ; mobiliser l'opinion publique locale par tous les moyens utiles ; et enfin, rencontrer les élus, c'est-à-dire les députés et les sénateurs dans leur circonscription électorale. Les directions nationales des grandes organisations adhérant à l'*Uniopss* demandent ainsi à leurs représentants locaux d'intégrer les propositions des collectifs régionaux¹.

Le cadre de concertation et d'action commune des représentations locales des organisations se fait grâce à la coordination des *Unions Régionales Interfédérales des Oeuvres et organismes Privés Sanitaires et Sociaux* : les *Uriopss*². Au moment de la discussion sur l'adoption de la loi contre les exclusions, le collectif *Alerte* avait d'ailleurs déjà une dimension nationale puisqu'il couvrait tout le territoire. L'*Uniopss* a ainsi des représentants au niveau de chaque région : ce sont les *Uriopss*. Elles sont implantées dans vingt deux régions³. La reproduction à l'échelle locale du collectif des groupes de cause *Alerte*, à l'image de ce qui se fait au niveau national, témoigne de la dynamique unitaire des actions et traduit en même temps la détermination des

¹ Archives *Fédération Entraide protestante* : c'est dans cette dynamique que s'inscrit la demande qu'une responsable de la direction nationale du groupe de cause *Fédération Entraide Protestante* adresse à la représentante locale de l'association de Sens et de la région. Elle l'invite à prendre contact avec le correspondant *Uriopss*-Bourgogne en vue de participer à l'oeuvre de mobilisation de l'opinion publique et à l'interpellation des parlementaires qui sera réalisé au sein de sa localité. Mme Lemonnier, chargé de mission, adresse un courrier à Mme Elisabeth Kutasi, représentante d'*Entraide Protestante* de Sens et sa région, le 8 novembre 1996.

² Archives *Uniopss* : pendant la phase préparatoire de la loi, l'*Union Nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux*, l'*Uniopss*, dressait un état de lieu de la mobilisation des *Unions régionales interfédérales des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux*, les *URIOPSS*. L'analyse que nous faisons de la participation des *URIOPSS* se fonde sur les trois documents que nous nous sommes procuré à la Fédération d'Entraide protestante à Paris. Ceux-ci datent du 14 octobre 1996, du 12 novembre 1996 et du 25 mars 1997.

³ Archives *Fédération Entraide Protestante* : Alsace, Aquitaine, Auvergne, Bourgogne, Bretagne, Centre, Champagne - Ardenne, Franche - comté, île de France, Languedoc - Roussillon, Limousin, Lorraine, Midi - Pyrénées, Nord, Basse - Normandie, Haute -Normandie, Pays de la Loire, Picardie, Poitou - Charentes, Provence Alpes Côte d'Azur et Corse, Rhône - Alpes et la Réunion. Document daté du 14 octobre 1996.

responsables de ces groupes de défense de la cause des plus démunis à faire pression sur les décideurs politiques aussi bien au niveau local qu'à l'échelle nationale,

« Les Uriopss travaillent en étroite collaboration avec l'Uniopss. Pour le collectif Alerte, c'est l'Uniopss qui en a la direction. On a des relations d'échanges, de remontées et de descente d'informations. On travaille en réseau. Au niveau national, l'Uniopss est plus proche des ministères. L'Uniopss travaillait avec les Uriopss dans la mesure où les Uriopss faisaient des allées et retours entre ce qu'on pouvait collecter sur le terrain auprès des associations et on faisait remonter cela au niveau national. Et l'Uniopss faisait remonter aux pouvoirs publics tout ce qui émanait des associations implantées au niveau local »¹.

Le renforcement des rapports horizontaux « local / national » contribue donc à nationaliser la cause que ces groupes de cause défendent. La relation centre-périphérie tend à resserrer les liens entre différents groupes de cause locaux et leur direction nationale. Les représentations locales collaborent activement avec leur direction nationale et contribuent de ce fait à l'œuvre de construction de la loi sans que soit établie entre l'Uniopss et les Uriopss, une relation de subordination puisqu'*« il n'y a pas de lien de hiérarchie entre l'Uniopss et les Uriopss »²*. En fait, la collaboration se fonde sur le principe de subsidiarité. En effet,

« Le principe de subsidiarité est une des grandes forces de l'Uniopss (...). Le principe de subsidiarité signifie que le centre respecte la périphérie. Cela veut dire que l'Uniopss respectait l'autonomie de l'Uriopss. Nous sommes autonomes. Seulement, nous travaillons ensemble sous le principe de subsidiarité qui consiste à dire que les l'Uriopss, pour travailler sur le terrain, elles sont plus compétentes que l'Uniopss, mais l'Uniopss pour travailler avec les ministères est mieux placée, plus compétente et plus efficace que si les Uriopss y vont toutes seules. On crée une espèce de volonté de faire intervenir et faire travailler l'échelon qui apparaît le plus pertinent, le plus efficace selon les cas, les enjeux, les situations. C'est vrai qu'on est dans un espèce de dialectique permanente entre le centre national et les Uriopss régionales »³.

¹ Entretien n° 26 avec Mme Véronique Dor.

² Entretien n° 23 avec M. Sébastien Roblique.

³ Entretien n° 1 avec François Boursier.

Certes l'*Uniopss* et l'*Uriopss* poursuivent un même objectif : participer, à son niveau de compétence, aux travaux de construction de la loi contre les exclusions, mais le positionnement des *Uriopss* est à distinguer de celui de l'*Uniopss*. En effet, le principe de subsidiarité marque l'autonomie et l'indépendance d'action des *Uriopss* par rapport à l'*Uniopss*. Ce principe rappelle qu'il existe entre les deux niveaux une répartition du travail de pression, tant en termes d'espace d'action que d'interlocuteurs publics. L'*Uniopss* agit sur l'espace national et a pour principaux interlocuteurs : les institutions publiques centrales, les ministères, l'Assemblée nationale, le Sénat, le Conseil économique et social...., Alors que les *Uriopss* ont pour champ d'action territorial la région au sein de laquelle elles sont implantées et pour interlocuteurs publics les responsables politiques déconcentrés tels les élus locaux, mais aussi les députés et les sénateurs. Cette répartition de compétence permet de maximiser les contacts et les audiences et de mieux dialoguer avec les décideurs politiques à quelque échelle que ce soit. Cette stratégie d'action a pour objet d'augmenter la probabilité de faire admettre leurs propositions.

Les *Uriopss* ont joué un rôle essentiel dans la construction de la loi. Si elles n'avaient pas été associées à cette œuvre, les directions nationales des organisations de défense de la cause des plus démunis, membres du collectif *Alerte*, auraient probablement eu du mal à cerner tous les aspects du phénomène d'exclusion et à présenter des propositions au niveau national puisque celles-ci sont souvent le reflet des réflexions nourries localement¹. Il y a eu une forte mobilisation des représentants d'organisations implantées localement. Ceux-ci ont compris la nécessité d'organiser un système de pression sur un nombre important de décideurs politiques et notamment de parlementaires².

¹ Archives *Uniopss* : compte rendu de la réunion de la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, Paris, 25 mars 1995, p. 2.

² Archives *Uniopss* : « *Le point sur les démarches régionales auprès des parlementaires* », Paris, 25 mars 1997.

A priori, les responsables de groupes de défense de la cause des plus démunis ne s'adressent en effet pas à n'importe quel acteur politique. Les leaders de groupes de cause sélectionnent les décideurs politiques auxquels ils adressent leurs revendications. Cette stratégie répond, semble-t-il, à une double exigence : celle de discuter et de négocier directement avec les décideurs politiques « spécialistes » de la question de l'exclusion sociale d'une part, et d'autre part de maximiser les chances de voir leurs revendications aboutir. Le « ciblage » en tant que technique de pression est pratiqué à l'endroit des membres de l'Assemblée Nationale et du Sénat. Les responsables de groupes parlementaires des deux chambres sont systématiquement « approchés » par les groupes de défense de la cause des plus démunis¹.

Les organisations basées localement mènent donc une intense activité de collecte d'informations directement recueillies sur le terrain et plus précisément auprès des populations et les personnes touchées par l'exclusion, la précarité et la pauvreté. Ces organisations organisent de multiples activités : elles initient des journées départementales de lutte contre l'exclusion, informent l'opinion publique locale en tenant des conférences de presse, procèdent à la distribution des tracts dans les rues, organisent des forums, des pétitions, des rencontres publiques avec les « inclus », des journées de réflexion²... Ainsi, dans le cadre de la journée du refus de la misère du 17 octobre 1996, les organisations, membres du collectif *Alerte* implantées dans l'agglomération Dunkerquoise³ sont descendues sur le terrain pour sensibiliser l'opinion publique locale et demander l'adoption d'une loi cadre contre la pauvreté et l'exclusion⁴.

¹ Archives *Médecins du Monde* : lettre que le député Gérard Terrier écrit à *Médecins du Monde* Metz, 24 octobre 1997. Ci-joint la question écrite que celui-ci pose à la ministre Martine Aubry. Lire aussi la Lettre que le sénateur Pierre Fourcade adresse aux groupes de cause de la Commission « *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* », Paris, 1^{er} avril 1996.

² Archives *Fédération Entraide Protestante* : tel est le cas de l'*Uriopss* d'Ile de France qui en organise une journée de réflexion sur le projet de loi de cohésion sociale, le 25 mars 1997 dans les locaux du conseil Régional.

³ Cette ville est située dans le département du Nord (59).

⁴ Archives *ATD Quart-Monde* : compte-rendu de la journée du 17 octobre 1996 baptisée « *journée mondiale du refus de la misère* », organisée par le collectif *Alerte* de l'agglomération Dunkerquoise.

Cette action de sensibilisation s'inscrit dans la continuité de celle qui avait eu lieu dans cette même ville de Dunkerque en janvier 1995 et qui s'était soldée par l'organisation d'une grande manifestation populaire. Celle-ci avait pour but de faire prendre conscience aux responsables politiques locaux de la problématique de la pauvreté dans leur ville. Cette action avait été marquée par la distribution de tracts-pétitions dans les lieux publics. Les organisations de défense de la cause des plus démunis de cette localité avaient alors recueilli plus de 6 000 signatures. Celles-ci avaient été transmises au sous-préfet de Dunkerque.

L'engagement des organisations de lutte contre les exclusions de la ville de Dunkerque s'inscrit d'ailleurs dans une dynamique régionale plus vaste puisque d'autres régions ont été l'objet de la mobilisation des groupes de cause locaux de lutte contre les exclusions sociales. En Rhône-Alpes, les responsables *Alerte* de cette région ont régulièrement rencontré les parlementaires de la région pour plaider leur cause. François Boursier revendique même une posture de lobbyiste, « *nous travaillons beaucoup avec les parlementaires chaque fois qu'il y a des textes de loi importants (...) c'est-à-dire que nous exerçons une fonction de lobbying* »¹.

Les dirigeants nationaux se servent de ces documents pour tenter de convaincre les décideurs politiques nationaux de la justesse et de la qualité de leurs propositions. C'est de cette manière que les responsables de l'*Uniopss* contribuent soit à renforcer certaines dispositions du texte, soit au contraire à modifier le texte en préparation². Cette manière de travailler valorise l'engagement et l'activité des groupes de cause qui recueillent sur le terrain les doléances des exclus et se chargent de les transférer aux directions nationales. Le second avantage de cette stratégie de

¹ Entretien n° 1 avec François Boursier.

² Archives *Fédération Entraide Protestante* : document : « *Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions : Rapide bilan du travail du groupe lutte contre l'exclusion et la pauvreté de l'Uniopss et des groupes Alerte locaux* ». Paris, 10 Septembre 1998 ; *Alerte* : « *Observations et propositions d'amendements au projet de loi d'orientation relatif à la lutte contre les exclusions* ». Paris, 28 février 1998. 35 p. ; *Alerte* : « *Observations et propositions relatives au volet « accès au droit-justice » du projet de loi de prévention et de lutte contre l'exclusion sociale* ». Paris, 25 février 1998. 11 p. ; Archives *Droit Au Logement*. Document : « *Avant projet de loi exclusion/ volet Logement. Analyse et proposition de DAL Fédération* ». Paris, 7 avril 1998. 30 p.

travail est qu'elle permet aux représentations locales de se reconnaître dans les initiatives qui sont prises à Paris par les responsables nationaux. Les régions des Bouches du Rhône et de Rhône-Alpes¹ constituent deux exemples emblématiques de cette collaboration *locale/centrale*.

B/ La pression des collectifs *Alerte* Bouches du Rhône et Rhône-Alpes sur les élus : la proximité comme démarche d'efficacité ?

Les responsables des collectifs *Alerte* de toutes les régions ont rendu « visite » à tous les décideurs politiques locaux qui pouvaient jouer un rôle décisif ou important dans le cadre du processus d'adoption du projet de loi contre l'exclusion². Les techniques et les formes de pression que les organisations membres du collectif *Alerte* utilisent sont les mêmes dans les Bouches du Rhône³ et en région Rhône-Alpes⁴. Le repérage du personnel politique parlementaire n'est pas qu'une simple étape du processus d'élaboration de la loi, c'est un objectif essentiel à atteindre. Comme nous l'avons déjà dit, les groupes de défense de la

¹ Nous choisissons les Uriopss Bouches du Rhône et Rhône-Alpes parce qu'elles sont l'une des plus importantes en termes de groupes de cause fédérés et en termes de contributions réelle apportées à l'édification de la loi.

² Archives *Uniopss* : compte rendu de la réunion de la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion*, 25 mars 1997, p. 2.

³ L'*Uriopss* Provence Alpes Côte d'Azur et Corse a été créée en 1947 pour ambition de soutenir l'expression et l'initiative associative dans la défense des droits des personnes et la réponse aux besoins de ces mêmes personnes. Localement, son tissu associatif sanitaire et social est fort de plus de 500 associations gestionnaires de quelques 688 établissements implantés dans les départements des Alpes-de-Haute-Provence (04), Hautes-Alpes (05), Alpes-Maritimes (06), Bouches-du Rhône (13), Var (83), Vaucluse (84) et les deux départements de la Corse (20A et 20B). Son slogan est : « *l'ambition associative* ». Sources : <http://www.uriopss-pacac.asso.fr>

⁴ L'*Uriopss* Rhône-Alpes a été créée en 1948, sous le statut de loi 1901, elle a pour but d'unir les associations et organismes non lucratif des secteurs sanitaire, social, médico-social pour développer les solidarités. L'*Uriopss*, au cœur des évolutions du secteur social, médico-social et sanitaire, est au service de ses 550 associations adhérentes et des 1 000 établissements et services qu'elles gèrent. Elle remplit une mission politique de représentation et de défense des associations et une mission technique de conseil. Ses objectifs sont notamment: d'affirmer et de défendre la pertinence du modèle associatif ; de travailler à développer le savoir-faire, la compétence, la qualité des services rendus, la qualification et la reconnaissance de leurs professionnels ; de faire un usage transparent des financements publics ou privés en utilisant tous les moyens nécessaires à une bonne gestion, rigoureuse et soucieuse de l'intérêt général. Son slogan est : « *Unir les associations pour développer la solidarité en Rhône-alpes* ». Sources : <http://www.uriopss-ra.asso.fr>

cause des plus démunis identifient les interlocuteurs politiques qu'ils souhaitent rencontrer et convaincre de la pertinence de leurs propositions.

Ainsi, dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, le collectif *Alerte* de cette région a rencontré et interpellé en mars 1997 les principaux parlementaires : Jean Claude Gaudin (Sénateur des Bouches du Rhône et maire de Marseille), Louis Colombani (Député du Var), Guy Teissier (Député du Var), Bernard Muselier (Député des Bouches du Rhône), Robert Vigouroux (Sénateur des Bouches du Rhône), Alain Dufaut (Sénateur du Vaucluse) et Charles Ginésy (Sénateur des Alpes Maritimes)¹. Tous ces parlementaires se prononceront en faveur de l'adoption de la loi sur le *Renforcement de la cohésion sociale*.

La volonté des parlementaires de faire aboutir les propositions des groupes de cause s'exprime ainsi de deux manières différentes : soit, ils leur répondent favorablement par écrit, soit, ils acceptent de les recevoir en entretien. Pour soutenir les propositions des groupes de cause de leur régions, les députés des Bouches du Rhône Marius Masse et Henri d'Attilio déposent ainsi au parlement une question écrite directement insufflée par l'*Uriopss* des Bouches du Rhône². Mais l'action des députés de la majorité de droite sera interrompue par la dissolution de l'Assemblée nationale.

Comme celui des Bouches du Rhône, le collectif *Alerte* de la région Rhône-Alpes a effectué, pendant la phase préparatoire de la loi contre les exclusions, des actions de pression en direction des responsables politiques locaux. Celles-ci ont eu lieu soit à l'intérieur des institutions consultatives sociales régionales, soit en direction des parlementaires, élus de la région³. Au niveau de la région Rhône-Alpes, les groupes de défense de la cause des plus démunis accordent une attention particulière au sénateur Fischer,

¹ Archives *Uriopss* : « le point sur les démarches régionales auprès des parlementaires », 25 mars 1995, p. 3.

² Ibid. p. 3.

³ Archives *AC ! Lyon* : lettre que les groupes « radicaux » de Lyon et les syndicats « alliés » adressent à « Tous les Parlementaires du Département du Rhône ». Lyon, 7 mai 1998.

« Si on prend le cas de la loi du 29 juillet 1998 au niveau national, les grandes fédérations nationales et le réseau Alerte ont fait pression, envoyé des textes, fait des propositions d'amendement et nous au niveau régional, pareil. Mr Fischer par exemple Sénateur communiste du Rhône qui est très impliqué dans la loi contre les exclusions, membre de la Commission des affaires sociales du Sénat, on a travaillé avec lui, travaillé avec lui, ça veut dire qu'on l'invitait à nos réunions, discutait avec lui, réfléchissait avec lui sur la loi et son contenu et ensuite chaque fois qu'un article de la loi ne nous paraissait pas assez précis, pas assez complet ou qu'il fallait d'autres articles parce que d'autres problèmes n'avaient pas été évoqués on faisait des propositions et on envoyait à Mr Fischer en lui disant voilà l'article tant de la loi, nous ne sommes pas d'accord, nous proposons la formulation suivante (...) Alors, je dirais que de manière globale, en Rhône-Alpes, le réseau Alerte, nous avons systématiquement envoyé les courriers aux 75 parlementaires députés et sénateurs »¹

Au-delà de la pression exercée sur les 75 Parlementaires de la région par l'Uriopss Rhône-Alpes, notre attention s'arrête sur les efforts que le collectif Alerte Rhône-Alpes a menés en direction du sénateur Fischer. L'intérêt particulier que les groupes de cause locaux portent au sénateur Fischer semble clairement indiquer que la sélection des « cibles » politiques fait partie intégrante des stratégies d'action des groupes de défense de la cause des plus démunis. Cette opération de ciblage est d'autant plus utile qu'elle est susceptible de faire aboutir la demande sociale puisque le sénateur Fischer est membre de la Commission des affaires sociales du Sénat. Il y a donc, dans la démarche des responsables de groupes de cause, une logique de ciblage « qualitatif » des personnalités politiques à convaincre.

A l'échelle régionale, la pression que les organisations qui luttent contre les exclusions sociales exercent sur le personnel politique se manifeste par l'organisation de rencontres avec les députés et les sénateurs. Les groupes de cause tentent d'éclairer les parlementaires, de les influencer et de les convaincre d'adhérer à leur vision. Ces rencontres qui visent à amener les Parlementaires à soutenir et à partager leurs positions, ont largement contribué à rapprocher les élus des positions défendues par les groupes de défense de la cause des plus démunis. Certains députés

¹ Entretien n° 1 avec François Boursier.

ont même « succombé » aux propositions des dirigeants de groupes de défense. Ainsi, Yves Bur, député du Bas-Rhin reconnaît, dans un courrier adressé à *Médecins du Monde* de la région d'Alsace, vouloir assurer la fonction de porte-parole des organisations de défense de la cause des exclus lors des débats au parlement,

« je souhaiterais recevoir dans les plus brefs délais vos remarques, critiques et propositions. Elles me seront particulièrement utiles lors de la discussion générale et de l'examen détaillé de ce texte notamment pour des amendements que je pourrais proposer. Vos observations me permettront d'informer l'ensemble du Parlement des attentes urgentes des acteurs du terrain »¹.

La réponse du député Yves Bur, n'est-elle pas la preuve de l'efficacité des pressions incessantes que les dirigeants de groupes de cause mènent localement ? Cette réponse semble montrer que l'action de pression que les groupes de cause exercent sur les acteurs politiques n'est pas restée infructueuse puisque certains responsables politiques se proposent de défendre leurs propositions au sein de l'hémicycle. En effet, en ciblant certaines personnalités et en nouant des relations privilégiées avec certains parlementaires, les groupes de défense de la cause des plus démunis réussissent à trouver de véritables « partisans » au sein de l'hémicycle.

C/ D'acteur « social » à acteur « politique », la double posture des groupes de cause

Dans le cadre des rapports entre les organisations de défense de la cause des plus démunis membres des collectifs *Alerte* et *CPE* et les décideurs politiques, les groupes de cause apparaissent comme de véritables groupes de pression,

« (...) nous souhaitons que ces propositions soient intégrées dans le projet de loi et nous sommes à votre disposition pour des auditions et des rencontres afin de vous fournir des informations complémentaires »²

¹ Archives *Médecins du Monde* : lettre que le Député Yves Bur adresse à *Médecins du Monde* de la délégation régionale d'Alsace, Paris, le 20 avril 1998.

² Archives *Médecins du Monde* : les organisations de défense de la cause des plus démunis membres du collectif *Contre la précarisation et l'exclusion* engagé à l'été 1996 une opération de « reconnaissance » auprès des membres du Conseil Economique et Social. Elles informent par écrit le

Ils cultivent une posture qui les met en situation d'influencer l'action des décideurs politiques. Les actions d'influence des groupes de défense de la cause des plus démunis prennent parfois des formes diverses : rencontres avec le Président de la République, le Premier Ministre, les ministres, avec les conseillers de ministres et les parlementaires, auditions au parlement, rencontres bilatérales ou multilatérales, envois de lettres aux responsables politiques, coups de téléphone... Les actions de pression réalisées par les organisations de défense de la cause des plus démunis sont en fait innombrables.

Les leaders de groupes de lutte contre les exclusions étaient donc persuadés qu'ils étaient mieux placés que quiconque pour rédiger eux-mêmes leurs propres propositions. Ainsi ont-ils refusé de laisser cette « fonction » aux seuls parlementaires. C'est fort de cette conviction que toutes les organisations de défense de la cause des plus démunis et les collectifs constitués adressaient régulièrement aux députés et sénateurs les dispositions qu'ils souhaitaient voir apparaître dans la future loi,

« (...) On a compris que..., on a eu le sentiment que si on faisait une petite note aux parlementaires, ils diront c'est sympathique. Et c'est tout. Ils n'iraient pas au bout. En revanche, si on voulait que nos amendements passent, il fallait qu'on les rédige. (...) Le frère d'une volontaire nous a dit que son frère est administrateur à l'Assemblée nationale et il cherchait depuis longtemps à nous soutenir d'une manière ou d'une autre. Donc, on est allé le voir. On lui a présenté nos travaux. Et puis, il nous a fait des corrections : « ça on peut pas le mettre comme ça vous avez deux amendements dans un, il faut en faire deux ». Et puis la présentation, vous mettez l'argumentaire, vous mettez ceci, cela (...) toute la technique.... parce

Secrétaire Général de cette institution de leur volonté de faire parvenir 230 enveloppes envoyées à chaque conseiller. Début juin, elles expédient ces courriers aux conseillères et conseillers du *Conseil Economique et Social* et les invitent à prendre en compte leurs propositions : « le gouvernement va vous soumettre le projet de Loi Cadre contre l'exclusion. Vous trouverez ci-joint une série de propositions élaborées par les associations de lutte contre l'exclusion » Sources : Courrier que le vice-président de *Médecins du Monde* adresse au nom du collectif inter-associatif et cosignés par les président de dix autres groupes de cause aux conseillères et conseillers du *Conseil Economique et Social*, Paris le 5 juin 1996. Voir aussi : courrier que le vice-président de *Médecins du Monde* adresse au nom du collectif inter-associatif à M. le secrétaire général du Conseil économique et social. Paris, 31 mai 1996.

que le gouvernement, les parlementaires ont dit : ah ben, les associations elles ont fait des progrès (...) »¹

Tout au long du processus de construction de la loi, les responsables de groupes de cause exercent une pression constante. Cette pratique s'est largement manifestée lors des travaux consacrés à l'examen des projets de loi de *Renforcement de la cohésion sociale* et de *Lutte contre les exclusions sociales* à l'Assemblée Nationale et au Sénat. Les actes de pression peuvent consister à demander à certains parlementaires de voter la loi, ou de faire pression sur le gouvernement afin que ceux-ci accèdent à leurs observations et suggestions.

La « fluidité » relationnelle qui existe entre certains groupes de cause et certains parlementaires apparaît comme quelque chose d'essentiel à la construction de la loi. Les relations avec les pouvoirs publics ont ainsi permis aux responsables de groupes de cause de solliciter directement les membres du Parlement dans le but d'amener ces derniers à « s'approprier » leurs demandes et de les défendre ou de les soutenir à l'intérieur de l'hémicycle même. Cette « fluidité » relationnelle présente inévitablement un intérêt majeur pour les structures de défense des plus démunis : elles s'en servent pour tenter de convaincre les parlementaires de partager la même vision de la loi qu'elles et ainsi voir adopter un texte fait à leur « image » et selon leur volonté.

Toutes les grandes organisations nationales caritatives qui sont membres du collectif *Alerte* (tels *Médecins du Monde*, *ATD Quart-Monde*, *Unipss*) exercent régulièrement des actes de pression sur les représentants des pouvoirs publics,

*« On a fait du lobbying en allant à l'Assemblée Nationale.
On a participé au débat, on a rencontré les différents groupes
politiques et au Sénat avant y a quelques députés qu'on est*

¹ Entretien avec *ATD Quart Monde*, le 6 juin 2000 cité in Eric Cheynis, « Usages et enjeux associatifs de la construction du champ de l'exclusion » op. cit., p. 79.

*allé voir spécifiquement en tête en tête pour essayer d'appuyer
une certain nombre de points...»¹.*

L'Uniopss en tant que coordonnateur du collectif *Alerte* revendique sa posture de groupe de pression ou de force de propositions. René Lenoir affirme à propos de l'Uniopss que « *c'est un groupe de pression qui fait exactement du lobbying quand c'est nécessaire* »². La fonction « groupe de pression » de cette organisation est d'autant plus réelle que :

« l'Uniopss travaille en permanence dans les Commissions parlementaires, car c'est là que se fait le vrai travail en démocratie. Il y a la Commission des lois et la Commission des affaires sociales. Ces Commissions disposent d'administrateurs de qualité. Ces derniers n'hésitent pas à interroger les chargés de missions de l'Uniopss qu'il s'agisse de personnes âgées ou de personnes handicapées, d'enfants ou de familles depuis plusieurs années. L'Uniopss fait directement des propositions au gouvernement et réagit aux propositions de loi en proposant des amendements aux parlementaires qu'ils soient de la majorité ou de l'opposition »³

Cet « activisme » s'est révélé parfois payant. Il suffit, pour cela, de se référer à la satisfaction qu'expriment les responsables de groupes réformistes. La loi contre les exclusions sociales apporte satisfaction au leader de la *Coorace* parce qu'elle :

*« indique clairement qu'il faut faire des efforts pour l'accès de tous aux droits de tous puisque le droit de travailler et le droit à l'emploi sont inscrites dans la Constitution de 1946. Le second élément de satisfaction est la reconnaissance de l'ensemble des acteurs qui concourent à l'accès aux droits de tous. Enfin, pour la première fois, nous [les groupes de cause *Alerte*] avons obtenu la mise en place d'une Commission parlementaire de suivi de la mise en œuvre de la loi avec l'obligation d'une évaluation régulière de la loi devant le Parlement »⁴.*

¹ Entretien n° 4 avec Mme Nathalie Simonnot.

² Entretien n° 59 avec René Lenoir.

³ Ibid.

⁴ Entretien n° 17 avec Jacqueline Sainte-Yves

Cette satisfaction est partagée aussi par *Médecins du Monde* :

« Sur le premier projet de loi Juppé-Barrot, il n'y avait rien sur la santé en dehors de la tuberculose. Ils avaient refusé de mettre le saturnisme infantile, ils avaient refusé tous nos chapitres santé [...] Mais on a été entendu puisque 'on demandait à ce qu'il y ait un accès aux soins dans les hôpitaux et il y avait le dispositif PASS auquel on avait beaucoup contribué dans l'élaboration puisqu'on allait tout le temps au ministère de la Santé et puis de toutes les façons, ils ont été construits sur le modèle de ce que faisait Médecins du Monde en France depuis 1986, donc là dessus on a été entendu. Ils nous avaient promis dans un second temps de faire une loi sur la couverture maladie universelle. Oui, à l'époque on était entendu puisque nos principales revendications ont été prises en compte »¹.

La satisfaction qu'expriment certains groupes de défense de la cause des plus démunis tels *Médecins du Monde* et *ATD Quart-Monde*, la *Fnars*.... ne semble toutefois pas faire l'unanimité parmi les autres groupes de cause :

« La proposition qui nous a le plus satisfait parce qu'elle a été retenue ? Je n'en ai aucune. Quand je réfléchis, je ne vois pas de proposition qu'on aurait faite et qui a été retenue dans la loi de lutte contre l'exclusion, ce qui ne veut pas dire qu'il n'y a pas de choses satisfaisantes par exemple la question du logement....je crois que sur le logement eux, ils n'étaient pas mécontents (...) je ne crois pas que cette loi correspondait à nos attentes... »².

Ainsi, si certaines organisations de défense de la cause des plus démunis se satisfont de leurs actions de « séduction » à l'égard des pouvoirs publics, d'autres en revanche, ne manifestent aucune satisfaction. Les groupes de cause « déçus » de la loi considèrent que les pouvoirs publics n'ont pas pris en compte leurs revendications. Les organisations sociales qui jugent cette loi insuffisante, voire même comme un échec sont généralement des organisations *radicales*, tel est justement le cas de *Agir ensemble contre le Chômage* (AC!),

¹ Entretien n° 4 avec Mme Nathalie Simonnot.

² Entretien n° 9 avec Claire Villier

« Oui, on a envoyé des courriers au niveau local, à l'Assemblée Nationale, je ne sais pas s'ils nous lisent,.....y compris le PCF, les Verts [...]. Le lobbying oui, mais ça marche beaucoup mieux quand on a beaucoup de moyens... quand on a beaucoup plus de poids électoral »¹.

Il existe bien un clivage entre les groupes de cause qui jugent la loi contre les exclusions comme une avancée sociale et d'autres qui expriment une position plus mitigée. Les groupes de cause qui se reconnaissent dans cette loi sont généralement ceux qui ont privilégié la voie de la négociation institutionnelle alors que ceux qui s'y opposent se révèlent beaucoup plus négatifs et continuent à croire aux effets de la mobilisation citoyenne et aux actions « coups de poing ».

II/ Les institutions publiques et « la rue » : deux « espaces » complémentaires d'actions revendicatives des groupes de cause

Tous les groupes de cause mènent un même combat tourné vers l'éradication de toutes les formes d'exclusion. Certes, l'objet est identifié, mais si certaines organisations de défense de la cause des plus démunis, notamment les organisations caritatives généralement membres du collectif *Alerte*, orientent leur force de pression ou de persuasion uniquement vers les institutions publiques politiques, tels les pouvoirs exécutif (A) et législatif (B), d'autres, en revanche, se signalent par une « présence » physique sur « le terrain ». Cette seconde catégorie des groupes de cause préfère diriger son action de pression dans des sphères extra-institutionnelles (C).

¹ Entretien n° 10 avec Eric Ducoing.

A/ Les groupes de cause *réformistes* et la pression sur les institutions exécutive et républicaine : une posture de collaborateur des pouvoirs publics

Les organisations de défense de la cause des plus démunis de nature caritative qui composent le noyau dur du collectif *Alerte* optent généralement pour une collaboration avec les pouvoirs publics¹. Elles ne cherchent pas à entrer en confrontation avec les pouvoirs publics. *ATD Quart-Monde* constitue selon Bernard Lahire l'exemple même de l'organisation de défense de la cause des plus démunis qui, dès sa création en 1956, fait le choix de devenir l'allié de l'establishment. En effet, contrairement à d'autres groupes de défense de la cause des plus démunis, « ATD [va dès sa création] bénéficier du capital relationnel de multiples personnalités issues de la haute bourgeoisie, de l'aristocratie ou de la fonction publique qui le rejoignent dans la grande tradition philanthropique »². Cette stratégie d'action permet à ce groupe de cause d'accéder à l'honorabilité publique, et d'avoir la considération des responsables qu'ils soient politiques, médiatiques ou même administratifs.

Le choix stratégique qui consiste à « cultiver » une posture de groupe de pression tout en maintenant des relations pacifiques avec les pouvoirs publics est partagé par toutes les autres grandes organisations à vocation sociale ou humanitaire, en particulier celles qui sont membres du collectif *Alerte*³. Toutes ces

¹ Archives *Médecins du Monde* : les organisations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, en particulier les grandes et vieilles structures à caractère caritatif, social ou même humanitaire, membres du groupe *Alerte*, tiennent principalement deux conférences de presse : les 2 octobre 1996 et 12 décembre 1996. Les interventions « ensemble » devant la presse présentent l'avantage de donner l'image d'un groupe qui reste homogène malgré les points de désaccord qu'elles peuvent avoir entre elles. Cette image de structures unies leur fait gagner la confiance de l'opinion publique et accentue la pression qu'elles exercent sur les décideurs politiques. Document « *Loi d'orientation relatif au renforcement de la cohésion sociale*, avril 1997.

² Bernard Lahire, *L'invention de l'illettrisme, Rhétorique publique, éthique et stigmates*, édition La découverte, 1999, Paris, p. 40.

³ Archives *ATD Quart-Monde* : dans leur dynamique de pression, certains dirigeants de groupes de cause publié de nombreuses lettres qu'ils ont adressées aux responsables politiques afin que ces derniers s'engagent devant la nation à s'investir dans le combat contre l'exclusion. Précisons que le groupe de défense de la cause des plus démunis *ATD Quart Monde* est la première organisation de solidarité à avoir demandé publiquement l'adoption d'une loi d'orientation de lutte contre l'exclusion sociale et à envoyer une lettre aux candidats à l'élection présidentielle de 1995. Le

organisations de cause accomplissent un immense travail de pression sur les décideurs politiques durant le processus d'élaboration de la loi contre les exclusions. Elles s'adressent aux différents organes du pouvoir exécutif : Président de la République, Premiers ministres, ministres en charge de ce projet ; membres des cabinets ministériels. Ces groupes de cause orientent également leurs efforts vers les membres des deux chambres du Parlement : députés et sénateurs.

Les démarches entreprises en direction des autorités se font soit de manière collective, c'est-à-dire dans le cadre d'une entité réunissant plusieurs groupes de cause, soit de manière individuelle, c'est-à-dire en leur nom propre. Aucune autorité publique qui détient « une parcelle » de pouvoir dans le processus d'élaboration de la loi n'échappe à la pression des groupes de défense de la cause des plus démunis engagés dans la lutte contre l'exclusion : le Président de la République (1), le Parlement (2) et le Conseil économique et social (3).

1- Le Président de la République face à la pression « amicale » des groupes de cause *réformistes*

Quelle est la place que les organisations de défense de la cause des plus démunis accordent au Président de la République dans le cadre de leurs opérations visant à influencer les décideurs politiques ?

Pour éveiller l'attention des décideurs politiques sur la nécessité de légiférer sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, les responsables de groupes de cause cherchent d'abord à faire inscrire la problématique de la lutte contre les exclusions sur l'agenda des décideurs politiques. Ils réussissent ainsi, lors de la campagne présidentielle de 1995, à attirer l'attention des différents candidats sur la dégradation

mouvement du père Wrésinski souhaite que « *la lutte contre l'exclusion soit placée au cœur du débat électoral* ». Il ne se prive pas d'interpeller les candidats à la présidentielle sur la nécessité de faire voter une loi cadre contre l'exclusion et la pauvreté. Source : Communiqué diffusé par le groupe de cause *ATD Quart-Monde* à Pierrelaye le 11 décembre 1995.

des conditions de vie des plus démunis et sur l'ampleur de la pauvreté. La présidente d'*ATD Quart-Monde* avait alors posé trois questions essentielles aux candidats :

« La destruction de la misère est-elle pour vous une priorité nationale pour les dix ans à venir ? Etes-vous décidé à engager notre pays dans cette voie, en prenant comme premiers partenaires les victimes de cette violation des droits de l'homme qu'est l'extrême pauvreté ? Etes-vous prêt à tout mettre en œuvre pour qu'un véritable programme d'orientation soit présenté devant le parlement ? »¹.

En théorie, le Président de la République est un acteur politique incontournable dans le paysage institutionnel français. Cette stature est d'autant plus vraie que ce projet de loi est une offre politique que le candidat Jacques Chirac avait faite pendant la campagne présidentielle. Cette promesse électorale procédait de la pression des responsables d'organisations de défense de la cause des plus démunis réunis au sein du collectif *Alerte*.

Les groupes de défense de la cause des plus démunis s'estiment en droit « d'interpeller » le Président de la République puisque celui-ci avait fait une offre politique² sur cette problématique sociale. Les groupes de cause s'adressent avec d'autant plus de facilité et d'ardeur à l'exécutif que le gouvernement et le premier ministre Alain Juppé appartiennent au Parti du chef de l'exécutif, le président Jacques Chirac. En effet, le fait d'exercer des pressions sur le Président de la République est essentiel lorsque la majorité à l'Assemblée nationale est issue du ou des Partis qui soutiennent l'action du président. Dans ce cas précis, le Président de la République peut jouer un rôle déterminant en favorisant l'inscription du problème sur l'agenda gouvernemental, puisque le Premier ministre et le gouvernement sont issus de son camp politique, et en veillant à la mention dans la

¹ Archives *ATD Quart-Monde* : la lettre de Mme Geneviève de Gaulle-Anthonioz, présidente d'*ATD Quart-Monde* a été publiée dans le quotidien *Le Monde*, « *ATD Quart-Monde interpelle les candidats* », 24 mars 1995, p. 12.

² Philippe Garraud, « Politiques nationales : élaboration de l'agenda », *L'année Sociologique*, vol. 40, 1990, p. 30.

loi des dispositions ou propositions que souhaitent voir figurer les groupes de défense de la cause des plus démunis.

Le Président de la République, Jacques Chirac était directement et régulièrement sollicité par les groupes de défense de la cause des plus démunis, à l'époque où Alain Juppé était Premier ministre. Les actes de sollicitation et de pression que le Président de la République subis se justifient sur un plan purement politique. En effet, le RPR est le parti présidentiel. Il est majoritaire à l'Assemblée nationale. Le gouvernement étant issu de cette formation politique, le poids du Président de la République dans l'orientation et sur le contenu du texte de loi ne saurait être sérieusement contesté. C'est la raison pour laquelle ce dernier est maintes fois interpellé directement par les groupes de cause¹.

Les demandes des groupes de cause sont de deux ordres : soit les responsables de groupes de cause cherchent à faire reconnaître leur organisation comme interlocuteur des pouvoirs publics, en raison de leur forte implication sur le terrain aux côtés des populations pauvres ; soit leur intervention² portent sur les principes généraux ou sur l'esprit du projet de loi contre les exclusions, en raison de leur capacité à faire des propositions normatives. En fait, la pression que les groupes de défense de la cause des plus démunis exercent sur le Président de la République n'est pas orientée sur le *corpus* même du texte de loi. Elle porte plutôt sur l'orientation et l'esprit philosophique du texte³.

¹ L'interpellation des décideurs politiques a commencé lors de la campagne présidentielle de mai 1995. Source : *Le Monde*, « ATD Quart-Monde interpelle les candidats », 24 mars 1995.

² Archives *Médecins du Monde* : dans un courrier, le Président du *Secours Populaire Français* Julien Lauprêtre informe Jacques Chirac de ce qu'il qualifie de « la réalité quotidienne de tous ceux, jeunes et autres générations qui sont laissés au bord du chemin, de leurs besoins d'être reconnus comme membres à part entière de notre société et des réponses concrètes que son mouvement a élaborées ». Ceci afin de permettre aux jeunes issus de familles démunies ou de quartiers « sous développés » « d'intégrer » la société et donc de se sentir citoyens. Lettre du *Secours populaire français* adressée au Président de la République en date du 4 mars 1997.

³ Archives *d'ATD Quart Monde* à Pierrelaye. En effet, lors de l'audience que le ministre Jacques Barrot a accordé aux représentants *d'ATQ Quart-Monde*, celui-ci leur a affirmé que le Président de la République lui avait déjà demandé de prévoir une rédaction qui est proche de celle que Paul Bouchet avait présentée au Président de la République.

Pour convaincre le Président de la République du bien fondé de leurs propositions, les organisations de défense de la cause des plus démunis mettent généralement en exergue leur triple « qualité » : leur longue et enrichissante expérience de lutte contre l'exclusion et de la pauvreté, immense connaissance de la pauvreté et des populations démunies, le travail réalisé pendant plusieurs mois au sein d'un collectif de groupes de défense de la cause des plus démunis. Par ces différentes aptitudes, les groupes de cause affirment leur capacité à produire une réflexion qui pourrait éventuellement servir de document de travail à tous les décideurs politiques qui souhaitent l'éradication du phénomène d'exclusion.

Si la pression exercée sur le Président de la République concerne principalement l'inscription sur l'agenda politique de la question de l'exclusion et sur la philosophie générale du texte de loi, pouvons nous affirmer que le Premier ministre et les membres du gouvernement étaient également soumis aux mêmes types de demandes ?

2 - Le Premier ministre et les ministres, deux « cibles » privilégiés des groupes de cause *réformistes* et *radicaux*

Certes, le Président de la République reçoit les propositions sur l'orientation philosophique du texte de loi et subit les tentatives d'influence des leaders de groupes de cause, mais, ces pratiques ne peuvent exister et continuer à l'être dans le temps que si le chef de l'Etat et son Premier ministre sont issus de la même

Article 1^{er} - La politique de lutte contre l'exclusion et la grande pauvreté, fondée sur la reconnaissance de l'égalité de dignité de tous les êtres humains, constitue un objectif d'intérêt général pour les pouvoirs publics et pour la Nation toute entière.

Elle a pour but d'assurer le respect effectif des droits fondamentaux dont la privation provoque l'exclusion et la grande pauvreté.

Ces droits fondamentaux sont le droit à des moyens convenables d'existence ; le droit au logement ; le droit à la protection de la santé ; le droit à l'éducation ; à la formation et à la culture ; le droit à une égale justice ; le droit à une vie familiale.

Article 2 - Sont approuvées les orientations de la politique de lutte contre l'exclusion et la grande pauvreté définies dans le rapport annexé à la présente loi. [M. Bouchet fait allusion dans cet article à l'avis du Conseil économique et Social] document daté du 26 mars 1996.

formation ou « famille » politique. Ainsi, en cas de cohabitation, le rôle prépondérant du Président de la République devient presque « inexistant ».

Dans l'hypothèse de la cohabitation comme ce fut le cas de 1997 à 2002 entre le Président Jacques Chirac et le Premier ministre Lionel Jospin, le Premier ministre et les membres du gouvernement en charge de la lutte contre les exclusions, se sont directement retrouvés aux prises avec la pression des groupes de défense de la cause des plus démunis. Cette situation a eu un effet immédiat au sein de l'exécutif : la prééminence du Président Jacques Chirac s'en est trouvée considérablement réduite. Le Président de la République Jacques Chirac s'est vu « assigné » le rôle de « spectateur » de la construction de la loi contre les exclusions¹, alors que sous le gouvernement d'Alain Juppé, le président Chirac était un acteur incontournable du processus d'élaboration du projet de la loi relatif au *Renforcement de la cohésion sociale*.

Les organisations de lutte contre l'exclusion font par ailleurs régulièrement des propositions aux ministres² et aux membres de cabinets ministériels³, dans le

¹ Entretien n° 3 avec François Landais.

² Archives *Médecins du Monde* : les représentants d'*ATD Quart-Monde* exposent au ministre Jacques Barrot l'approche conceptuelle qu'ils se font de la future loi ainsi que les principaux points qu'ils souhaitent voir figurer dans le texte qui sera présenté par le gouvernement puis adopté par les parlementaires. Après cet entretien, le délégué du groupe de cause *ATD Quart-Monde*, Didier Robert renouvelle par écrit au ministre Jacques Barrot les points qui ont dominé leur conversation, à savoir : « l'accès de tous aux droits fondamentaux, les critères d'évaluation afin de mesurer le chemin restant à parcourir, la formation et l'accès à l'emploi, les dispositifs de connaissance des situations et de pilotage des politiques avec des lieux bien identifiés de décision et de recours et la proposition de rédaction des articles introductifs de la loi d'orientation. Lettre que la Fnars adresse au ministre du travail et des affaires Sociales ». Paris, le 7 octobre 1996. Archives *Unipss*, réunion de la Commission « Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale », 2 septembre 1997, p. 2 ; compte rendu de la réunion « Habitat – logement » de la Commission « Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale », 189 février 1998, p. 1, 2 et 3. Archives *ATD Quart-Monde*, réunion au secrétariat à l'action humanitaire, 8 septembre 1995. Archives *Unipss*. Lettre de M. René Lenoir à la ministre Martine Aubry, Paris, 30 janvier 1998. Archives *Fnars*, « la Fnars reçue par le Premier ministre », Paris, 3 octobre 1996.

³ Archives *ATD Quart-Monde* : lettre que Didier Robert adresse à M. Antoine Durrleman, Paris, 24 juillet 1996. Le délégué d'*ATD Quart-Monde* ajoute ceci : « Nous avons confiance dans le travail que vous poursuivez pour faire aboutir la loi d'orientation contre la grande pauvreté et l'exclusion ». Archives *Unipss* : « lettre ouverte aux candidats » lors des élections législatives de 1997. Lettre non datée. Archives *Unipss* : compte rendu de la réunion de la Commission « Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale », 25 mars 1997. Archives *Médecins du Monde*, « Note urgente à l'attention des membres du collectif Contre la

respect des champs de compétence des seize ministères impliqués dans ce processus législatif. Les cabinets ministériels sont constamment victimes des actions de la pression des groupes de défense de la cause des plus démunis. Ces derniers font prévaloir leurs atouts, c'est-à-dire leur expérience et leur connaissance, pour convaincre les décideurs politiques que leurs propositions méritent d'être prises en compte. La volonté affichée par les responsables d'organisations de lutte contre l'exclusion de voir leurs propositions recueillir l'assentiment des pouvoirs publics apparaît tout au long du processus de construction de la loi,

« Depuis plusieurs mois, nous appuyant sur l'expérience de notre travail quotidien, nous avons élaboré les propositions et nous souhaitons qu'elles soient intégrées dans ce projet de loi »¹.

Les organisations caritatives, sociales et humanitaires du collectif *Alerte* semblent posséder plus d'expérience en matière d'action de pression « institutionnelle » sur les décideurs politiques que les groupes *radicaux* de lutte pour l'accès au logement et pour la défense de la cause des chômeurs. Malgré ce déficit d'expérience et de respectabilité auprès des pouvoirs publics, les organisations *radicales* regroupées au sein du collectif *CPE* n'entendent pas jouer un rôle de second plan. Ces dernières mettent aussi en œuvre des actions de pression en direction des responsables politiques, notamment en direction des membres du gouvernement responsables de la conduite du projet de loi². Les membres du collectif *CPE* tentent eux aussi de convaincre les pouvoirs publics du bien fondé de leurs arguments, suggestions et autres propositions.

précarisation et l'exclusion pour cause d'audition par Serges Milano », conseiller technique de Jacques Barrot, Paris, 20 juin 1996.

¹ Archives *Médecins du Monde* : courrier adressé à M. le Secrétaire d'Etat par les organisations du collectif contre « la précarisation et les exclusions ». Paris, 5 juin 1996.

² Archives *Médecins du Monde* : les trente organisations de défense de la cause des plus démunis regroupées au sein du collectif *Contre la précarisation et les exclusions* envoient au Premier ministre Alain Juppé, au ministre Jacques Barrot et au secrétaire d'Etat à l'action humanitaire d'urgence Henri Emmanuelli, un document contenant les propositions qu'elles ont élaborées. Les trois courriers adressés au Premier ministre, à M. Jacques Barrot ministre du travail, du Dialogue social et de la Participation et à M. Xavier Emmanuelli secrétaire d'Etat à l'action d'urgence datent tous du 5 juin 1996.

En fait les groupes *radicaux* de défense de la cause des plus démunis se prévalent des mêmes arguments que ceux du collectif *Alerte* : longue expérience dans le champ « exclusion », connaissance nécessaire à la compréhension et à la résolution de la problématique de l'exclusion, et enfin publication d'un document de propositions sur la lutte contre l'exclusion et la pauvreté. En agissant directement sur les cabinets ministériels et les parlementaires, et même sur les conseillers du Conseil économique et social, les groupes de cause *radicaux* cherchent à accroître voire à maximiser leur capacité à convaincre et à influencer les décideurs politiques du bien fondé de leurs propositions. Indépendamment de leur dimension *réformiste* ou « *radicale* », les responsables politiques avouent avoir été sensibles aux propositions des groupes de défense de la cause des plus démunis. La réponse que le Premier ministre Alain Juppé adresse au collectif *CPE* constitue un bel exemple de la sensibilité qu'éprouvent les acteurs politiques à la défense de cette cause¹ :

« Nous avons été sensibles à votre écoute et vous confirmons
notre critique positive de l'avant-projet de loi
d'orientation »².

Cette phrase témoigne de la richesse des échanges de points de vue et surtout de la volonté des responsables de la *Fédération Nationale des Associations d'Accueil et de Réadaptation Sociale*, comme de l'ensemble des groupes de cause, d'améliorer le contenu du projet de loi et de faire passer leurs propositions au Premier ministre. En fait, les entretiens que les responsables politiques accordent aux responsables de groupes de défense de la cause des plus démunis sont essentiels. Ils constituent l'occasion pour les responsables de groupes de cause d'exercer ou de maintenir la pression directe sur les décideurs politiques. Notons quant même que si la pression est constante, elle n'est pas pour autant toujours directe. Il arrive que la pression soit plutôt subtile. Le Premier ministre Alain Juppé n'a-t-il pas qualifié « *d'amicale* » la pression qu'il a subie de la part de la *Fnars* ? Les

¹ Archives *Médecins du Monde* : courrier du Chef de cabinet de Juppé M. Nicolas Desforges adressé à M. Jacky Mamou, vice président de *Médecins du Monde*, le 1 juillet 1996.

² Archives *Médecins du Monde* : lettre que la *Fnars* adresse au Premier ministre Alain Juppé. Paris, le 7 octobre 1996.

organisations *réformistes* de défense de la cause des plus démunis optent plutôt pour une pression « feutrée », « invisible » et « conventionnelle ».

La posture de collaborateurs « non conflictuels » des groupes de cause du collectif *Alerte* procure à ces derniers plus de respectabilité et de considération aux yeux des membres de cabinets ministériels, des ministres et des Parlementaires. Car « ces groupes de cause présentent l'avantage d'être particulièrement en pointe sur les questions de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Ce sont en outre, des interlocuteurs naturels des pouvoirs publics »¹. Le privilège d'écoute dont jouit *Alerte* est d'ailleurs partagé par d'autres membres du cabinet de la ministre Martine Aubry puisque François Landais affirme à son tour

qu'« en l'occurrence les associations qui avaient depuis longtemps travaillé sur les questions de lutte contre l'exclusion et d'accès aux droits étaient essentiellement les associations regroupés au sein du collectif alerte, ça faisait des années qu'elles avaient rapproché leurs points de vue parce que au départ les points de vue de différentes associations n'étaient pas du tout unifiés et d'autre part les associations du collectif Alerte sont des associations éminemment importantes par leur nombre de militants, leur ancienneté, le nombre de personnes prises en charge (...) Le collectif Alerte pesait relativement lourd dans cette affaire mais d'autres associations ont été aussi pris en compte »².

Les décideurs politiques préfèrent donc négocier avec les groupes de défense de la cause des plus démunis qui exercent sur eux, une pression moins « visible », plus « discrète » et plus « fraternelle » telle celle qu'exerce, par exemple, *ATD Quart-Monde* sur Antoine Durrleman, conseiller social du Premier ministre Alain Juppé : « Nous avons confiance dans le travail que vous poursuivez pour faire aboutir la loi d'orientation contre la grande pauvreté et l'exclusion »³. Cette phrase qui exprime la

¹ Entretien n° 2 avec Philippe Coste.

² Entretien n° 3 avec François Landais

³ Archives *ATD Quart Monde* : ce rapport s'intitule : « Le refus de la misère une culture qui rassemble », courrier que le groupe de cause *ATD Quart Monde* adresse à M. Durrleman, Conseiller social du Premier ministre Alain Juppé, Paris, 24 juillet 1996.

reconnaissance des efforts du conseiller traduit en même temps une forme de « pression amicale » que les responsables d'*ATD Quart-Monde* exerce sur le conseiller du Premier ministre.

Les termes employés dans les correspondances officielles entre les membres de cabinets ministériels ou les ministres et les responsables de groupes de cause dépassent parfois le cadre des pressions classiques. Certains groupes de cause « institutionnels » usent généralement de termes empreints de respect, de courtoisie et d'amabilité à l'égard des conseillers de ministres. En janvier 1997 par exemple, *ATD Quart-Monde* présente ses vœux au directeur de cabinet du secrétaire d'Etat à l'Action Humanitaire d'Urgence, Cyril Rogers Lacan. Ces vœux dépassent le simple cadre des relations « institutionnelles » entre membres de cabinets ministériels et leaders de groupes de cause. Ils comportent une certaine dose de « proximité sentimentale » puisqu'ils s'adressent aussi bien à la personne du conseiller qu'à « *sa famille et [aux] personnes qui lui sont chères* »¹. Ces termes « bien choisis » expriment une certaine affection à l'égard de celui-ci et contribuent *naturellement* à sortir du schéma relationnel classique « groupes de cause/ Etat ».

ATD Quart-Monde est un groupe de cause qui cherche toujours à créer des relations plutôt « familiales » voire même cordiales avec les représentants des pouvoirs publics. *ATD Quart-Monde* fait partie de la catégorie de groupes de cause qui privilégient la pression « fraternelle » et « conviviale ». C'est un facteur important pour pouvoir attirer la sympathie des pouvoirs publics sur la cause qu'il défend ou souhait voir figurer dans le texte de loi. A l'instar d'*ATD Quart-Monde*, les organisations de lutte contre l'exclusion ne limitent pas leur pression aux seuls détenteurs du pouvoir étatique. Elles l'étendent également aux responsables de partis politiques d'opposition et plus précisément à ceux de gauche. Nous pensons notamment aux parlementaires,

¹ Archives *ATD Quart Monde* : courriers que le groupe de cause *ATD Quart Monde* adresse à M. Cyril Roger Lacan, directeur de cabinet d'Emmanueli, Paris, 6 janvier 1997.

« Je sais pouvoir compter sur les élus de votre formation pour poser des questions au gouvernement chaque fois que les intérêts des plus démunis sont en jeu »¹.

Le conseil économique et social n'a ainsi pas échappé à la pression des groupes de cause membres du collectif *CPE*.

3- La pression sur le Conseil économique et sociale ou la quête de légitimité du collectif CPE

Les groupes de cause membres du collectif *CPE* se sont servis de « la passerelle » proposée par la présidente d'*ATD Quart-Monde* Geneviève de Gaulle-Anthonioz pour saisir le Conseil économique et social. Cette passerelle leur a permis d'accéder à cette institution républicaine². Mme Geneviève de Gaulle-Anthonioz qui semble avoir compris l'intérêt de l'apport des groupes de cause « *radicaux* », et partant du collectif *CPE*, accepte ainsi de recevoir ces derniers,

« Je [Mme Geneviève de Gaulle-Anthonioz] tiens à vous remercier pour votre lettre du mois de décembre dernier par laquelle vous manifestiez votre intérêt pour l'avis du Conseil Economique et Social sur l'avant-projet de loi d'orientation pour le renforcement de la cohésion sociale. Il est réconfortant pour moi que des associations de terrain telle que la votre se reconnaissent dans cet avis [...] Je serais très heureuse que Lucien Duquesnes et Didier Robert [tous membres d'ATD Quart-Monde] puissent avoir un entretien avec vous, dans le sens de ce que vous proposez »³

Geneviève de Gaulle-Anthonioz n'hésite pas, du fait de sa qualité de représentant des groupes de défense de la cause des plus démunis, à impliquer les

¹ Archives *ATD Quart Monde* : Pierrelaye, courrier adressé au Premier secrétaire du Parti socialiste, Lionel Jospin par *ATD Quart Monde*, le 23 juin 1987.

² Archives *Médecins du Monde* : lettre que le collectif *CPE* adresse à Geneviève De Gaulle-Anthonioz. Paris, 18 octobre 1996.

³ Archives *ATD Quart-Monde* : dans une lettre que Geneviève de Gaulle-Anthonioz adresse aux docteurs Jacky Mamou et Claude Moncorgé, celle-ci les invite à lui transmettre leurs observations de sorte qu'elle puisse en parler au sein du Conseil économique et social. Lettre datée du 31 janvier 1997.

groupes de cause dans les activités du Conseil économique et social. L'attention que Mme Geneviève de Gaulle-Anthonioz porte aux groupes *radicaux* peut se justifier par l'ambition qui anime cette dernière de réunir tous les acteurs de l'espace « exclusion sociale » afin de faire aboutir un texte de loi dont les principes étaient soutenus par tous les groupes de défense de la cause des plus démunis¹

B/ La sensibilité des Parlementaires à la pression des groupes de cause

Les parlementaires sont-ils sensibles aux sollicitations des groupes de défense de la cause des plus démunis ? La participation des groupes de cause est d'autant plus importante que ces derniers ont régulièrement fait des propositions normatives. Aussi, ainsi que le révèle Michel Offerlé, les groupes de cause sont capables d'utiliser

« un type particulier d'assemblage de moyens d'action et donc [leur] capacité à imposer de nouveaux enjeux et de nouveaux problèmes »².

L'exercice de la pression sur les pouvoirs publics est une ressource que les organisations de défense de la cause des plus démunis utilisent régulièrement pour parvenir à leurs fins. Les groupes de cause réunis au sein du collectif *Alerte* semblent d'ailleurs être plus expérimentés en ce sens. Ils ont l'habitude de le faire depuis la création de la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion* en 1985. Geneviève de Gaulle-Anthonioz n'hésite pas à déclarer que les organisations de défense de la cause des plus démunis doivent se mobiliser et faire pression sur le pouvoir politique : « nous allons essayer d'y travailler et continuer notre lobbying utile »³.

Les organisations de défense de la cause des plus démunis se sont ainsi fortement mobilisées, soit à titre individuel, soit à titre collectif, aussi bien lors des travaux parlementaires consacrés à l'élaboration des projets de loi de *Renforcement de*

¹ Entretien n° 32 avec Benoît Duquesne.

² Michel Offerlé, *Sociologie des groupes d'intérêt*, op. cit., p. 106, cité in « Usages et enjeux associatifs de la construction du champs de l'exclusion » de Eric Cheynis, p. 73.

³ *Libération*, 10-11 décembre 1996, cité in Eric Cheynis, « Usages et enjeux associatifs de la construction du champs de l'exclusion », op. cit. p. 73.

la cohésion sociale et de *Lutte contre les exclusions*. L'envoi de nombreux courriers aux membres du Conseil économique et social, de l'Assemblée Nationale et du Sénat, et la multiplication de rencontres avec les députés et sénateurs sont autant d'actes de pression qui traduisent la volonté des leaders de groupes de cause de convaincre le plus grand nombre de conseillers et de parlementaires de retenir les propositions qu'ils élaborent¹.

Les organisations réunies au sein de la Commission *lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* sont celles qui ont le plus développé la « culture » de la pression. Elles sont secondées par les groupes de cause qui se réclament du collectif *Contre la précarisation et les exclusions*, puisque ces derniers veulent aussi convaincre les politiques de les rencontrer et de prendre en compte leurs suggestions :

« Nous souhaitons que ces propositions soient intégrées dans le projet de loi, et nous sommes à votre disposition pour des auditions et des rencontres afin de vous fournir des informations complémentaires »².

Par l'envoi de propositions aux parlementaires, les organisations coordonnées par *Médecins du Monde* cherchent aussi à marquer leur « présence » dans le processus d'élaboration de la loi. Cette démarche est la preuve que ces groupes de cause pensent également détenir une connaissance utile à la compréhension et à la résolution du phénomène d'exclusion. Elles cherchent à faire avancer le texte de loi dans le sens de leur « vision ». Sur ce point, la stratégie des organisations *radicales* est la même que celle que pratiquent les organisations de la Commission

¹ Archives *Unipss*, « *Lettre ouverte aux candidats* », document non daté.

² Archives *Médecins du Monde*. Ces derniers avaient envoyé, en juin 1996, un courrier à plusieurs personnalités. Il s'agit de Philippe Seguin, Gilles de Robien, Michel Pericard, Laurent Fabius, Alain Bocquet, Jean Royer et Bruno Bourg Broc. Ils occupaient, respectivement, les fonctions de Président de l'Assemblée Nationale, président du groupe Union pour la Démocratie Française, président du groupe Socialiste, président du groupe communiste, président du groupe République et Liberté et président de la Commission des Affaires Culturelles et Sociales. Elles s'adressent aussi à René Monory, Fourcade, Claude Estier, Guy Cabanel, Henri de Raincourt, Maurice Blin, Josselin de Rohan, Hélène Luc respectivement président du Sénat, président de la Commission des Affaires Sociales, président du groupe Socialiste, président du groupe Rassemblement Démocratique et Social Européen, président du groupe Union Centriste, président du groupe Rassemblement Pour la République et président du groupe communiste. Courrier du collectif *CPE*, daté du 5 juin 1996.

Lutte contre la pauvreté et l'exclusion de l'Uniopss. Si les groupes de cause *réformistes* entretiennent des rapports « fluides » et permanents avec les membres du parlement et du gouvernement, ceux dits *radicaux* s'y efforcent également puisqu'ils sont membres de collectif comprenant des acteurs tels *Médecins du Monde* ou *ATD Quart-Monde*¹, acteurs rompus également à l'exercice des discussions et contacts institutionnels.

La sensibilité que les députés et les sénateurs éprouvent face aux sollicitations des leaders d'organisations de lutte contre l'exclusion se mesure, en partie, à la « qualité » des réponses que les parlementaires adressent aux responsables des groupes de cause. A l'unanimité, les députés et les sénateurs remercient ainsi les groupes de cause de leur avoir fait prendre connaissance des résultats de leur réflexion et avouent être sensibles à leurs propositions². Ces réponses « parlementaires » témoignent de l'intérêt que les députés portent au projet de loi contre les exclusions. Elles sont aussi le signe incontestable de l'impact des actions de pression que les groupes de cause exercent sur les décideurs.

Certaines organisations de défense de la cause des plus démunis et certains députés semblent même avoir conclu une sorte de contrat de confiance ou une sorte d'alliance qui ne dit pas son nom. Ce projet de loi a en effet permis aux députés et les groupes de cause d'entretenir des liens particulièrement étroits. Il naît alors une véritable « proximité relationnelle » entre les groupes de lutte contre l'exclusion et les députés. Ainsi, par exemple, le député Gérard Terrier³ prend la

¹ Les groupes *radicaux* se sont toujours abstenus d'organiser des manifestations « populaires » sous la bannière du collectif *CPE* ou *GTI*. Autrement dit, dès que ces derniers acceptent de s'associer dans des collectifs avec les groupes *réformistes*, les *radicaux* exercent la pression sur les décideurs politiques dans le cadre des institutions.

² Archives *Médecins du Monde* : lettre que le député Maurice Leroy adresse à M. Michel Watrin, président des demandeurs d'emploi du Vendômois (lettre non datée). Lettre que René Monory adresse à M. René Lenoir, président de l'Uniopss. Paris, 19 mars 1996. Lettre que M. Christian Poncelet adresse à René Lenoir. Paris, 3 avril 1996. Lettre que M. Jean François-Poncet adresse à M. René Lenoir. Paris, 3 avril 1996.

³ Archives *Médecins du Monde* : il s'agit du député de la Moselle et maire de Maizières-lès-Metz, Gérard Terrier. Il a adressé une correspondance à *Médecins du Monde*, le 24 octobre 1997.

responsabilité de poser une question écrite à la Ministre de l'Emploi et de la Solidarité, Mme Martine Aubry. En effet, pour se rassurer face à leurs inquiétudes, certains groupes de cause demandent au député Gérard Terrier de poser la question à la ministre Martine Aubry sur sa détermination et celle du gouvernement à faire aboutir ce projet de loi. Pour manifester sa « fidélité » à *Médecins du Monde* de sa région, le député de la Moselle, Gérard Terrier demande à la Ministre Martine Aubry de,

« bien vouloir lui confirmer la volonté du gouvernement de proposer au Parlement un projet de loi à la lutte contre l'exclusion et, le cas échéant, lui indiquer si la discussion de ce texte devenue urgente pourra intervenir très rapidement, c'est-à-dire avant la fin de l'année »¹

Cette proximité relationnelle pousse les députés et les sénateurs à devenir de véritables défenseurs, au niveau du Parlement, de la cause des plus démunis. Pour marquer leur attachement aux aspirations des organisations de défense de la cause des plus démunis, les députés du groupe communiste n'hésitent pas à s'engager davantage en prenant l'initiative d'une procédure législative en faveur justement des plus démunis :

« Nous envisageons le dépôt d'une proposition de loi sur l'exclusion, à partir des propositions élaborées par les diverses associations qui interviennent pour venir en aide aux personnes confrontées à l'exclusion ».²

Les parlementaires restent ouverts au dialogue avec les groupes de défense de la cause des plus démunis. Mais leur sensibilité à la cause des plus démunis ne suffit pas à convaincre les groupes *radicaux* d'ériger les actions d'occupation en système d'accès à l'espace public.

¹ Ibid

² Archives *Médecins du Monde* : le député Alain Bocquet confirme ainsi l'ambition des députés de sa formation politique au responsable de *Médecins du Monde*. Courrier que le Président du groupe communiste adresse à *Médecins du Monde*, le 8 juillet 1996.

C / La mobilisation et l'action collectives « non conventionnelles » comme accès à l'espace public ?

Les groupes de cause réunis au sein du collectif *CPE* ne bénéficient pas du même privilège d'attention et d'écoute de la part des représentants des pouvoirs publics que les groupes de défense de la cause des plus démunis du collectif *Alerte*. L'insuffisance de « reconnaissance » des groupes de cause *radicaux* aurait-elle conduit les responsables de défense de la cause des chômeurs, des sans abris et des mal logés à porter leurs revendications dans « la rue » ? Comment, face aux groupes de cause, membres du collectif *Alerte* et traditionnels interlocuteurs des pouvoirs publics, les organisations *radicales* entendent-elles construire leur identité sociale et politique et ainsi accéder au statut de médiateurs sociaux ?

Malgré cette inégalité de considération des pouvoirs publics, tous les groupes de cause restent quand même unis sur la cause qu'ils portent et défendent auprès des décideurs politiques. Mais contrairement aux organisations *réformistes*, c'est-à-dire celles qui composent le collectif *Alerte*, les organisations *radicales* semblent poursuivre un double objectif : éveiller l'opinion publique et se faire reconnaître ou admettre par les décideurs politiques comme groupes de cause (1). Mais par delà cet objectif d'existence « politique », elles tentent aussi de construire leur identité d'acteurs sociaux. Le type d'action choisi se situe alors à la limite de la légalité et la médiatisation de celle-ci constitue le mode opératoire qu'ils ont choisi depuis le début des années 1990. En effet, les groupes *radicaux* de défense de la cause des plus démunis affectionnent particulièrement les opérations d'occupation d'édifices publics et privés symboliques (2).

1- La médiatisation des opérations « coups de poing » comme stratégie et mode d'accès à l'espace public

En effet, alors que les groupes de cause membres du collectif *Alerte* respectent les canaux de la négociation « légale », ceux dits *radicaux* posent souvent des actes qui se situent à la limite de l'illégalité. Pourquoi les organisations sociales dites *radicales* choisissent-elles ces types d'action comme mode opératoire ? Est-ce par insuffisance de dialogue social ou par simple ambition d'imposer leurs revendications aux décideurs politiques et à l'opinion publique ?

La médiatisation des actions des groupes de cause *réformistes* n'induit-elle pas une sorte de solidarité que les médias manifestent aux organisations des chômeurs, des mal logés et des sans abri ?

Les groupes de cause du collectif *CPE* partagent avec les groupes de cause du collectif *Alerte* l'ambition de faire adopter une loi d'orientation contre l'exclusion. Ainsi que nous l'avons déjà dit, la pression qu'ils exercent sur les responsables politiques portent tant sur l'orientation générale de la loi que sur les dispositions qui composent le texte même de loi en question. Les groupes *radicaux* portent rapidement un jugement négatif sur le projet de loi de *Renforcement de la cohésion sociale*. Ils affirment que « le droit pour toutes et tous à un emploi, un logement, à un revenu, aux soins, à l'éducation, à la culture.... énumérés dans ce projet de loi n'est pas la finalité de cette loi », puisqu'aucune mesure « ne vient combattre les inégalités financières et sociales »¹.

Les groupes de défense des chômeurs, des mal logés et des sans logis appellent régulièrement leur adhérents et sympathisants à se mobiliser, notamment lorsqu'ils veulent interpeller les autorités publiques vis-à-vis de certaines revendications ou suggestions dont ils sont porteurs. Ainsi, pour faire aboutir leurs

¹ Archives *AC !*, la publication du projet de loi relatif au renforcement de la cohésion sociale a suscité une réaction hostile de la part des organisations membres du collectif *Contre la précarisation et les exclusions*. Elles qualifient ce projet de loi de « *démagogique* » pour deux raisons. Ces organisations sociales le qualifient par ailleurs de « *pauvre* » tant par son contenu que par les moyens financiers investis. C'est une « *pauvre loi pour pauvres* ». Source : Communiqué de presse publié par *AC !*, *APEIS*, *CDSL*, *DAL*, *Droits Devant !*, *GISTI*, *Syndicat de la Magistrature* ..., et adressé à *Médecins du Monde* le 7 mars 1997. Ce communiqué vise à inviter les groupes de cause et autres syndicats à une réunion en vue d'exiger ce qu'ils appellent : un véritable plan de lutte contre les inégalités, le chômage, la précarité et les exclusions.

revendications, les groupes de défense de la cause des chômeurs et de mal-logés, soutenus par certains syndicats « amis »¹ privilégient généralement la voie de la contestation dans « la rue ». Pour se réaliser et affirmer leur existence sur la scène publique, ils érigent ces manifestations en système d'action.

Les organisations de défense des chômeurs, des mal logés et des sans-logis recourent régulièrement à l'action collective. Ces mobilisations constituent une forme de pression directe qu'elles exercent sur les pouvoirs publics. Elles tendent à produire un rapport de force sur le terrain. En pratique, les organisations *radicales* notamment *Droit Au Logement*, *CDSL*, *AC !*, *l'APEIS* ont un mode opératoire classique et bien « huilé » : se mettre dans la rue pour faire entendre leurs revendications à la « société » et aux pouvoirs publics. Le choix de ce mode d'action peut laisser présager deux hypothèses : soit, ces actions se justifient par l'insuffisance de dialogue entre ces groupes *radicaux* et les pouvoirs publics, soit elles révèlent une stratégie d'action cohérente et donc une forme de positionnement politique, dénonçant notamment l'insuffisance ou le déficit de démocratie qui prévaut au sein des institutions sociales². Cette insuffisance pourrait trouver son illustration avec la non représentativité des groupes de chômeurs au sein de l'*Unedic* puisque ces derniers veulent à en devenir aussi membres³.

Le choix du mode de revendication « populaire » résume la philosophie d'action des groupes *radicaux*. Cette philosophie consiste à « s'adresser » en priorité à l'opinion publique avant de saisir les décideurs politique et les pouvoirs publics. Objectivement, les actions d'éclat de ces groupes de cause ne sont pas l'expression d'une simple quête de positionnement. Elles traduisent au fond une volonté de chercher à jouer un rôle essentiel sur l'échiquier institutionnel et d'affirmer leur

¹ Tels les syndicats *SUD-PTT* et *CGT Finance* : Christine Garin, « Les associations de chômeurs et de mal-logés manifestent à Paris », *Le Monde*, 23 décembre 1997, p. 9.

² Pour Laurent Guilloteau d'*AC !* « *Nous voulons un organisme quadripartite où les véritables interlocuteurs apparaissent, en plus des syndicats et du patronat, il faut ajouter l'Etat et les organisations de chômeurs...* ». Entretien réalisé par Yann Moulier-Boutang, *Futur antérieur*, numéro 43, printemps 1998.

³ Entretien n° 44 avec Maurice Pagat. Lire également Archives *AC !*, « *Consulter et associer les organisations de chômeurs et précaires syndicales et associatives : Pour !* », Paris 5 mai 1998. Archives *AC !*, « *Reconnaître le rôle des associations de chômeurs* », Paris, 5 mai 1998.

« visibilité » politique, sociale et médiatique, et de marquer leur propre « identité » dans le cadre des relations qu'ils entretiennent avec les pouvoirs publics. Ce besoin d'exister est d'autant plus réel que les groupes de cause *radicaux* disposent de peu de ressources pour espérer rivaliser avec les grandes et anciennes organisations caritatives. Car celles-ci revendiquent une capacité financière, matérielle et humaine conséquente :

« Quand vous voulez faire surgir un sujet social, il faut que vous fassiez parler de vous et comme les chômeurs ne peuvent pas faire la grève... et ben, il faut occuper d'autres lieux ... il faut trouver des actions où ça parle médiatiquement où ça parle à la société et où on fait avec les choses qu'on a qui sont les forces petites. Et donc c'est pour cette raison là qu'un certain nombre de fois on a choisi des actions telle l'occupation d'une préfecture, d'une chambre de commerce. Vous remarquerez que les cibles qui sont choisies sont toujours les cibles qui ont un message »¹.

Le choix du mode revendicatif physique, voire même agressif apparaît comme une démarche symbolique tant dans l'action que par rapport à sa signification. En effet, tous les actes de ces groupes de cause expriment toujours un message. Ces organisations contestataires n'occupent pas n'importe quel endroit. Les organisations *radicales* donnent généralement une connotation politique à leurs actions et notamment au combat qu'elles mènent en faveur des plus démunis. Elles s'en prennent régulièrement à des symboles. Elles choisissent toujours sinon généralement des cibles stratégiques : l'école normale supérieure², les immeubles inoccupés des grandes banques ou groupes immobiliers³, les Assedic⁴, Unedic et Caisses d'allocation familiales⁵. Les militants du *Comité des Sans Logis* envahissent d'autres lieux symboliques de l'Etat et du patronat⁶. Par cet acte, ils entendent dénoncer la mort par le froid de la dizaine de sans domicile fixe décédés les jours

¹ Entretien n° 9 avec Mme Claire Villier.

² *Le Monde*, « A Paris, l'Ecole normale supérieure est occupée par des chômeurs », 16 janvier 1998, p. 31.

³ *Le Monde*, « Nouveaux coups de semonce des chômeurs », 25 mars 1998, p. 34.

⁴ *Le Monde*, « Réveillon pour la solidarité à Champigny-sur-Marne », 1^{er} janvier 1998, p. 5.

⁵ *Le Monde*, « Nouveaux coups de semonce des chômeurs », 25 mars 1998, p. 34.

⁶ *Le Monde*, « Les associations de chômeurs poursuivent leurs mouvements », 16 janvier 1998, p. 8.

précédents, ainsi que l'écart qui se creuse chaque jour davantage entre les nantis et les personnes victimes de l'exclusion.

L'occupation des sites se fait généralement en présence de journalistes, c'est-à-dire sous le feu des projecteurs des médias¹. Les manifestations des chômeurs ont d'ailleurs été largement relayées par différents organes de presse, écrite² et audiovisuelle³. L'importance particulière que les médias accordent aux actes d'occupation et autres manifestations des chômeurs peut aussi vouloir traduire la volonté des médias de susciter un débat national sur la reconnaissance d'un malaise social. L'implication des médias par les nouvelles organisations de la cause des plus démunis peut revêtir une utilité fondamentale :

*« Les nouveaux mouvements sociaux, écrivent Dalton et Kuechler, accordent une grande importance aux médias comme moyen de mobiliser l'opinion. Les médias permettent aux mouvements sociaux d'étendre leur champ d'influence à tout le public, et les actions non-conventionnelles des mouvements sont souvent menées en raison de leur impact médiatique ».*⁴

Le recours aux médias pour « saisir » l'opinion publique est en effet une démarche constante des groupes *radicaux*. Comme le déclare Maurice Pagat, « *la mobilisation des médias en faveur de la cause des associations de chômeurs a été très importante. Car, elle a permis*

¹ Les organisations qui luttent pour l'adoption d'une loi cadre contre les exclusions accordent une importance particulière aux organes de presse. Elles nouent et maintiennent une relation de proximité avec les médias. Cette stratégie répond à un besoin d'affirmation et de prise de conscience par la société des actions qu'elles entreprennent et surtout de la cause qu'elles défendent. La nécessité de réussir à faire relayer leurs actions dans les médias est un acte aussi important que la réalisation de leur objectif. Cet objectif leur permet d'intéresser l'opinion publique à leurs actions et de susciter l'adhésion et la solidarité de celle-ci.

² Du 1^{er} décembre 1997 au 31 mars 1998, nous avons dénombré 27 articles traitant du mouvement des chômeurs. Le nombre particulièrement important d'articles témoigne de la place de choix que la presse écrite a accordé aux associations de chômeurs ainsi qu'aux autres organisations qui les ont soutenus.

³ *Le Monde* du 15 janvier 1998, p. 30.

⁴ Olivier Fillieule et Cécile Péchu, *Lutter ensemble. Les théories de l'action collective*. Edition l'Harmattan. Collection Logiques politiques, 1993, p. 135.

du même coups de faire pression sur le gouvernement de Lionel Jospin, lequel a dû prendre un certain nombre de mesures »¹.

Les organisations de lutte contre l'exclusion et la pauvreté ont ainsi emprunté diverses techniques, divers répertoires d'action collective, pour faire pression sur les pouvoirs publics : campagne de presse², sondages d'opinion³, collectes de signatures⁴, diffusion de communiqués de presse⁵. Les organisations de lutte contre l'exclusion se sont également largement exprimées par la voie des communiqués de presse. L'usage de ces moyens et techniques de communication permet aux organisations de lutte contre les exclusions d'alerter l'opinion publique, de faire entendre leur positions, de critiquer ou d'approuver une décision des pouvoirs publics concernant les exclus, et parfois même de solliciter une audience des responsables politiques locaux et nationaux et donc d'exercer une pression directe sur les acteurs politiques.

Les communiqués de presse constituent un moyen privilégié dont se sont servis les mouvements de lutte contre l'exclusion pour faire pression sur les décideurs politiques. Ceux-ci présentent l'avantage de pouvoir être préparés et diffusés rapidement. Ils permettent ainsi aux organisations sociales de réagir le plus tôt possible sur les faits relatifs à la l'adoption de la loi contre les exclusions. Chaque

¹ Entretien n° 44 avec Maurice Pagat.

² Nous pensons à la campagne *Alerte* conduite par les bénéficiaires du label *Grande cause nationale*.

³ En 1996, deux sondages ont été réalisés auprès des Français de manière à recueillir leur avis sur la place qu'ils accordent à la lutte contre l'exclusion. Les sondages nous révèlent que chaque famille se sent menacée pour l'un de ses membres. Et un Français sur deux avoue connaître des gens « qui vivent dans la pauvreté ». De même un Français sur deux craint « pour soi même ou l'un de ses proches de tomber dans la pauvreté ». Le manque de revenu, l'emploi et le logement constituent les principales mesures que les personnes sondées réclament pour lutter efficacement contre les exclusions. En effet, un Français sur trois se déclare prêt à aider les exclus, tandis qu'un autre tiers a de la sympathie pour les plus démunis.

⁴ L'organisation *ATD Quart-Monde* affirme avoir rassemblé plus de 500.000 signatures pour obtenir le vote d'une loi-programme contre la misère. Revue *Quart-Monde Rhône-Alpes*, mars 1995, n°63, p. 2.

⁵ Les communiqués de presse proviennent essentiellement d'organisations qui ont un service de presse telle la *fnars*, *ATD Quart-Monde*, *le Secours populaire*, *Entraide protestante*... Les organisations aux moyens plus modestes telles les organisations *réformistes* ont également diffusé des communiqués de presse mais en nombre moindre par rapport aux organisations caritatives disposant de moyens financiers plus importants.

communiqué de presse est labellisée par rapport à un événement ou à une situation particulière. Les chaînes de télévision ont généralement accordé une place importante à la mobilisation des organisations qui défendent la cause des chômeurs, notamment au cours de la période qui va de décembre 1997 à janvier 1998, puisque la première et la deuxième chaîne de télévision ouvraient parfois leur journal du soir en reconnaissant que « *la colère des chômeurs continue de se faire entendre avec force* »¹ ou que « *la mobilisation des chômeurs n'est pas en train de s'essouffler* »².

Au fond, pour les adhérents et responsables de ces groupes de cause, les occupations de bâtiments administratifs ou privés, ainsi que les marches populaires, ne représentent pas une simple présence physique ou la manifestation d'une revendication ou encore la seule expression d'un malaise social classique. Ces actes ont également une dimension philosophique et symbolique, et politique, particulièrement forte, car,

« (...) Occuper, c'est réoccuper par des gens qui ont été mis dehors ou qu'on voudrait mettre hors de la société ou qui ont été mis hors d'une entreprise ou d'un bureau. Réoccuper, c'est occuper l'espace social, c'est-à-dire que collectivement cet espace nous appartient donc c'est pourquoi on a choisi les marches (...) Les marches sont une action. La marche, ça permet de se déplacer et donc de déplacer le débat qu'on veut poser avec soi d'une certaine manière, d'aller le porter le plus proche des gens avec qui on a envie d'avoir cette discussion et avec qui on a envie de construire un mouvement, et en même temps la marche c'est le signe du mouvement, c'est-à-dire que quand on marche, on se remet en mouvement c'est-à-dire le contraire des chômeurs que des fois on stigmatise comme des gens qui sont chez eux, renfermés, qui sortent pas. Et pour marcher, il faut être debout et donc être debout, c'est un retour à la dignité.... »³.

Les groupes de défense des chômeurs et des mal-logés et des sans logis instaurent ainsi un rapport de force avec les pouvoirs publics. Ils "envahissent"

¹ Alain Rollet, « Mégaflou in manif », *Le Monde*, 15 janvier 1998, p. 30.

² Ibid. p. 30.

³ Entretien n° 9 avec Claire Villiers.

régulièrement un certain nombre d'immeubles et de places publiques. Ces actes d'occupation des espaces publics et de bâtiments symboliques constituent le mode de pression principal qu'ils exercent sur les décideurs politiques. Ainsi, par exemple, plusieurs organisations de lutte contre la pauvreté et le chômage, notamment *l'APEIS*, *AC ! !*, *le MNPC*, *le DAL*, et *Droits Devant ! !* soutenus par la *CFDT*, la *CGT-finance*, *SUD-PTT* et le *SNUI* ont installé un site de retransmission des débats parlementaires à proximité de l'Assemblée nationale, afin disent-ils de « *contrôler la représentation parlementaire* »¹. La place du Président Edouard Herriot était alors assiégée par les membres des groupes « *radicaux* » de défense de la cause des chômeurs et de militants de syndicats « *alliés* ». Ils y ont dressé des banderoles réclamant « *les transports gratuits pour les chômeurs* »² et dénonçant « *les exclusions et la précarité* »³.

La logique d'action de ces organisations « contestataires » se résume à l'action publique de l'occupation de la « rue » afin de contraindre les responsables politiques à tenir compte de leurs revendications. Toutefois, le choix de réaliser des actes d'occupation des espaces publics ne s'explique-t-il pas aussi par le refus de dialogue dont font preuve parfois les responsables politiques ? En tout cas, certains acteurs ou leaders des groupes de cause *radicaux* le pensent et n'hésitent pas à accuser ouvertement le manque d'ouverture d'esprit, de collaboration qui caractériseraient parfois les autorités publiques. Cette attitude, selon eux, pousserait les responsables de ces organisations à effectuer des actions revendicatives parfois violentes et donc à réaliser des actes radicaux,

« On [les responsables d'organisations] *cherchait absolument à les [les responsables politiques] rencontrer pour expliciter nos revendications, mais généralement ça n'a pas donné d'effet. On s'associe très souvent, à MNPC, l'APEIS, voire à la CGT chômeur pour essayer d'avoir plus d'influence dans le cadre des relations avec le gouvernement, les ministères, etc...* »⁴

¹ Archives *Médecins du Monde* : dépêche AFP : « *Loi exclusion : les chômeurs retransmettent les débats de l'assemblée nationale* ».

² Ibid.

³ Ibid.

⁴ Entretien n° 10 avec Eric Ducoing.

C'est justement ce sentiment d'être « *inutile à la société* » et de ne pas être compris des décideurs politiques qui poussent les organisations de chômeurs à organiser des actions d'occupation de bâtiments publics, puisque les organisations radicales, c'est-à-dire les mouvements de lutte contre le chômage ainsi que les mouvements des mal-logés, initient une nouvelle stratégie d'action pour faire aboutir leurs revendications, rompant ainsi avec la méthode classique en vigueur jusqu'alors, c'est-à-dire la négociation avec les pouvoirs publics. Cette méthode d'action consiste principalement à réaliser quelques opérations « coups de poings » spectaculaires et médiatisées.

2- L'illégalisme comme mode de construction de « l'identité » des groupes de cause *radicaux*

De manière générale de décembre 1994 à mars 1998, plusieurs organisations nouvellement créée au cours des années 1990 font éruption sur la scène publique (*Droit au logement*, le *Comité des Sans logis*) et d'autres organisations « *radicales* » alliées « réquisitionnent » des immeubles et participent à des manifestations « populaires » et médiatisées par lesquelles elle dénoncent la précarité, l'exclusion et la pauvreté.

Nous avons recensé une dizaine d'organisations qui ont choisi « l'illégalisme » comme mode d'accès à l'espace public. Il s'agit de : *Droit au logement* (D.A.L), *Agir Ensemble contre le Chômage* (A.C !), *l'Association Pour l'Emploi, l'Information, et la Solidarité des Chômeurs et des Travailleurs* (A.P.E.I.S), le *Mouvement National des Chômeurs et Précaires* (M.N.C.P), le *Comité des Sans-Logis* (C.D.S.L) et *Droits devant*. Les organisations de défense de la cause des chômeurs et des mal-

loges¹ étaient généralement soutenues par certaines organisations syndicales tels le *comité CGT des privés d'emploi*, *Solidarité Unité Démocratie*, « *Tous ensemble* »² et le *Groupe des dix* et la *F.S.U.*

Selon le quotidien *Le Monde*, le président du *DAL*, Jean-Jacques Eyraud possède une technique d'action éprouvée : il commence d'abord par repérer géographiquement l'emplacement de l'immeuble vacant, ensuite il se prépare, pendant plusieurs semaines, avec la complicité de ses plus proches collaborateurs à la préparation du « *coup de force* ». Pour susciter l'intérêt des médias à leur cause et attirer la sympathie de l'opinion publique au combat qu'ils mènent, la réquisition d'immeuble par la force et de manière inopinée constitue la forme d'action que les leaders de Droit au Logement et du Comité des Sans logis privilégient³.

En effet, le 17 février 1994, après que les autorités publiques n'ont pas répondu favorablement aux deux demandes de réquisition que l'organisation des sans logis leur a adressées, le *Comité des Sans Logis* décide d'occuper successivement les immeubles de bureaux vides du 50 rue Gérard et du 10 rue du Moulin de la Pointe, tous situés dans le 13^{ème} arrondissement Paris. Ils y logent ensuite des célibataires. Cette occupation d'immeuble bénéficie déjà d'une médiatisation mesurée. Mais celle qui confère l'aura de grande organisation de défense des personnes en quête de logement au Comité des Sans Logis est incontestablement la « réquisition », le 18 décembre 1994, de l'immeuble vide de la *COGEDIM* situé au 7 de la rue du dragon à Paris.

L'occupation de cet immeuble de la *COGEDIM* symbolise à la fois le problème social des mal logés mais aussi la révolte d'une catégorie des exclus. Elle traduit également la stratégie d'action mise en place par les mouvements de lutte

¹ Nous préférons utiliser leur sigle : *AC !* le *D.A.L* pour *Droit au Logement*, *l'A.P.E.I.S* pour *l'Association Pour l'Emploi, l'Information, et la Solidarité des Chômeurs et des Travailleurs*, *M.N.C.P* pour le *Mouvement National des Chômeurs et Précaires*, le *C.D.S.L* pour le *Comité des Sans-Logis*.

² Les animateurs de ce groupe minoritaire se définissent comme des opposants « internes » à la direction nationale de *CFDT* dirigée par Nicole Notat.

³ Nous ne retiendrons que les actions les plus spectaculaires ou les plus symboliques.

pour le logement des plus démunis, à savoir le repérage discret des immeubles vacants qui appartiennent soit aux grandes entreprises, soit aux collectivités publiques ou à l'Etat, puis à leur réquisition soudaine et brutale. C'est cette logique d'action qui conduit l'organisation *Droit au Logement* à occuper, le 26 mars 1995, le bâtiment situé au 37 boulevard Malesherbes¹. Puis, le 13 décembre 1995, les organisations de lutte contre l'exclusion² et certains syndicats acquis à leur cause investissent le centre Beaubourg d'où ils lancent « *l'appel des sans* ». Durant une semaine, ils organisent des rencontres et débats dans les salles du centre culturel.

Le 29 juin 1996, le Comité des *Sans Logis et Droit au Logement* réquisitionne un immeuble non habité appartenant à la ville de Paris situé au 1 rue Marcadet dans le 18^e arrondissement et y logent des célibataires ainsi que des familles : « *En prenant cet immeuble, [souligne l'avocat du D.A.L.], nous voulons aussi dénoncer la politique d'attribution des logements sociaux parisiens* »³. En novembre 1997, les immeubles situés au 108, rue Montmartre et au 68 rue de Rochechouart à Paris sont, sous l'impulsion du *Comité des Sans Logis*, et avec la contribution de Jacques Daguene⁴, occupés par les célibataires et des familles.

Droit Au Logement investit, le 21 décembre 1997, deux autres immeubles vides situés dans le 13^e et le 20^e arrondissement de Paris. Le collectif y loge une soixantaine de familles qui ne bénéficient pas de conditions de logement décentes. Les dirigeants du groupe de défense de la cause des mal-logés cherchent, en occupant ces immeubles, à « *rappeler au gouvernement la nécessité de réquisitionner les logements vacants des grands propriétaires* »⁵.

¹ Michel Castaing, « L'association Droit Au Logement occupe un nouvel immeuble à Paris », *Le Monde*, 28 Mars 1995, p. 14.

² Il s'agit d'*Agir ensemble contre le chômage, Droit au logement, de Droit devant...*, côté syndicats de la FSU, de SUD, etc...

³ Cécile Prieur, « Le DAL réquisitionne un immeuble appartenant à la ville de Paris », *Le Monde*, 2 juillet 1996, p. 11

⁴ Elu communiste du 9^e arrondissement de Paris.

⁵ Christine Garin, « Les associations de chômeurs et de mal-logés manifestent à Paris », *Le Monde*, 23 décembre 1997, p. 9.

L'occupation de ces immeubles intervient au même moment où les principales organisations de défense de la cause des chômeurs : *Agir ensemble contre le chômage*, *l'Association Pour l'Emploi, l'Information et la Solidarité des Chômeurs et des Travailleurs* et *le Mouvement National des Chômeurs et Précaires* organisaient du 15 au 22 décembre 1997 une semaine d'action consacrée à « l'urgence sociale ». Ces organisations étaient soutenues dans leur action par plusieurs syndicats dont le groupe de dix, la *CFDT* en lutte, *SUD-PTT* et la fédération *CGT des finances*. Au cours de ces assises, les organisations de chômeurs, de salariés précaires, d'intermittents du spectacle ou d'enseignants non titulaires lancent un appel et demandent au gouvernement l'organisation d'une conférence consacrée à « *la lutte contre le chômage, la précarité et les exclusions* »¹.

Cet appel survient alors même que les Comités des chômeurs *CGT* implantés dans la région du sud initient des manifestations locales d'occupation de plusieurs Assedics à Marseille et dans les Bouches-du-Rhône. En décembre 1997, quinze bureaux des Assedics étaient occupés sur l'ensemble du territoire². Deux grandes manifestations furent organisées, par ces organisations *radicales*, respectivement le 15 janvier 1998 et le 7 mars 1998.

Les organisations de chômeurs et de mal-loges organisent, début décembre 1997, les occupations de bâtiments privés et publics³. Les occupations d'Assedics sont des actions phares qui permettent assurément à ces mouvements de peser sur les débats, de toucher les chômeurs et de construire leur identité. Ces actes d'occupation constituent le moyen pour ces groupes de cause de poser leurs revendications, d'être reconnus comme des interlocuteurs à part entière au même titre que les organisations qui sont membres du collectif *Alerte*. Ces occupations

¹ Ibid.

² Au 1^{er} janvier 1998, quatre antennes Assedic étaient occupées par des chômeurs à Marseille et une dans chacune des villes suivantes : Aix-en-Provence, Martigues, Vitrolles, Arles, Brive-la-Gaillarde, Saint-Brieuc, Paris, Champaign-sur-Marne, Poissy, Fourmies et à Arras. Source : *Le Monde* 1^{er} janvier 1998, p. 5.

³ Ces sont les premières actions populaires auxquelles est confrontée le gouvernement dit de la « *gauche plurielle* ».

d'Assedics étaient-elles des actes conçus à l'avance ? Et surtout ont-elles eu un impact sur le contenu de la loi ? L'une des responsables de l'organisation AC ! critique sans réserve la décision du Président de la République de dissoudre l'Assemblée Nationale au moment où les parlementaires débattaient du projet de loi de cohésion sociale,

« La loi contre les exclusions a été élaborée au printemps 1997 quand l'Assemblée Nationale a été dissoute par le Président Chirac. Il a dissous l'Assemblée Nationale alors qu'il y avait un débat sur le projet de loi dit de cohésion sociale. Et donc ça a été pris par tout le monde comme une preuve de mépris complet puisque franchement le Parlement débattait d'une loi qui était un des engagements du Président de la République qui avait été élu sur les questions de la fractures sociales ... il dissout l'Assemblée Nationale donc, mépris total pour les pauvres... Je n'exagère pas quoi, c'est comme ça que tout le monde a pris cette affaire là »¹.

La victoire de la gauche aux législatives ne constitue ensuite pas un frein à l'action publique contestataire des groupes *radicaux*. Car, dès le début d'année 1998, les organisations de défense des chômeurs se signalent par des actions revendicatives marquée par l'occupation de certains bâtiments publics et de la « rue »². Cette situation interpelle tous les décideurs politiques et les groupes de cause qui s'investissent dans la lutte contre la pauvreté, et notamment les organisations regroupées au sein de la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion* de l'*Uniopss*. Celles-ci jugent en effet,

« inacceptables la situation dans laquelle se trouve un nombre croissant de personnes et de familles qui vivent de plus en plus avec le sentiment de ne compter pour personne, de n'être rien, de ne servir à rien »³.

¹ Entretien n° 9 avec Mme Claire Villier.

² Nous avons établi le tableau du nombre de manifestants enregistrés dans les différentes villes lors de la mobilisation du 15 janvier 1998 : plus de 5.000 pour les villes de Marseille et Paris ; environ un millier pour Grenoble, Lyon, Clermont-Ferrand, Limoges, Nantes, Le Mans, Rouen ; et quelques centaines pour Toulon, Perpignan, Montpellier, Montauban, Bordeaux, Saint-Etienne, Annecy, Besançon, Nancy, Metz, Tours, Saint-Nazaire, Lorient, Brest, Rennes, Caen, Cherbourg, Lille. Source : Caroline Monnot et Michel Noblecourt, « Après de nombreuses manifestations les occupations continuent », *Le Monde*, 15 janvier 1998, p. 7.

³ Archives ATD *Quart Monde* : communiqué diffusé par l'*Uniopss*, 9 janvier 1998.

Le soutien que les organisations caritatives, membres du collectif *Alerte*, accordent aux organisations *radicales* semble s'expliquer par la volonté de ces derniers de ne pas laisser les organisations contestataires jouir seules de la sympathie que l'opinion publique manifeste à l'égard de la cause des chômeurs. C'est donc dans ce contexte social particulièrement mouvementé que les organisations du collectif *Alerte* se prononcent une fois de plus en faveur de l'élaboration « *d'une politique globale et ambitieuse* »¹ contre l'exclusion sociale. Toutefois, précisent les organisations caritatives, un tel programme suppose la contribution de toutes les forces et la mobilisation des moyens financiers suffisants. Pour maintenir leur pression sur les pouvoirs publics et s'assurer de la bonne volonté du gouvernement, elles demandent au Premier ministre Lionel Jospin de « *confirmer sa détermination... de consacrer le rang de priorité nationale à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale par un vote du Parlement* »².

Les organisations de chômeurs et de mal-logés entendent donc maintenir aussi longtemps que possible la pression sur les pouvoirs publics. C'est la raison pour laquelle, elles organisent une autre grande manifestation le 7 mars 1998, c'est-à-dire trois jours seulement après que Martine Aubry a présenté au conseil des ministres le programme gouvernemental contre les exclusions. Il semble nécessaire de souligner que les occupations de bâtiments publics et privés ont permis aux organisations *radicales* de bénéficier de la reconnaissance des pouvoirs publics puisque celles-ci ont été reçues successivement par les ministres des transports, de la Solidarité et de l'Emploi et enfin par le Premier ministre Lionel Jospin.

A notre avis, la mobilisation de décembre 1997 et janvier 1998 et la médiatisation de celle-ci a suscité le soutien de l'opinion publique à cette cause. Sans la conjonction de ces différents facteurs, les autorités politiques n'auraient pas peut-être pas accepté de recevoir les organisations de défense de la cause des chômeurs. En acceptant de recevoir les leaders d'organisations contestataires, les décideurs

¹ Ibid.

² Ibid.

politiques reconnaissent à ces derniers le statut d'experts légitimes en matière de lutte contre le chômage.

III/ « Scandalisation » de l'exclusion et appel à l'expertise comme répertoire de pression sur les décideurs politiques

« L'exclusion » est dénoncée par les groupes de défense de la cause des plus démunis dans la mesure où, selon ces organisations, elle réduit les êtres humains à de simples « *laissés pour compte* »¹ ou à des « *personnes qui ne comptent pour rien et ne servent à rien* »², voire mènent une « *sous-vie* »³. Les groupes de cause considèrent l'exclusion comme un scandale (a) et revendiquent la qualité d'expert en matière de lutte contre les exclusions (B).

A/ « L'exclusion » : entre dénonciation et « labellisation » d'une situation sociale jugée scandaleuse

Nous allons tenter d'analyser les discours des acteurs politiques et des leaders des groupes de cause sur la thématique de l'exclusion. De manière générale, les groupes de cause, et même les responsables politiques, présentent l'exclusion comme un phénomène « insupportable » et « inadmissible ». Tous déclarent faire « la guerre » à ce phénomène qui dégrade l'être humain. Toutefois, ils n'utilisent pas les mêmes termes et ne donnent pas le même sens, au mot « exclusion ». L'orientation discursive varie selon qu'il s'agit d'organisations *radicales* ou d'organisations caritatives du collectif *Alerte*.

¹ Archives *Unipss*, lettre que le Président de l'*Unipss*, René Lenoir adresse au Premier ministre Lionel Jospin, Paris, 9 janvier 1998

² Ibid.

³ Ibid.

Le cri de « révolte » des groupes de cause du champ « exclusion » se mesure aux termes qu'ils choisissent pour exprimer leur amertume : « *Pacte contre la pauvreté et l'exclusion* »¹, « *pauvres* »², « *chômeurs* »³, « *sans droit* »⁴, « *Pacte contre l'exclusion* », « *Alerte* »⁵, « *associations de solidarité* »⁶, « *précarisation et exclusion* »⁷, « *sans logis* »⁸ et « *mal logés* »⁹, le respect des droits fondamentaux. Ces termes désignent à la fois l'objet de la campagne : la lutte contre la pauvreté et l'exclusion ; les personnes sujettes de cette campagne : les pauvres et les sans logis ; les acteurs de ces initiatives : les trente groupes de cause ; le symbole de leur unité : *Alerte*. Mais que faut-il entendre par « *Alerte* » ? Quelle est la portée de ce terme ?

Pour les organisations membres du collectif *Alerte*, en particulier *ATD Quart-Monde*, l'exclusion se présente comme une forme d'injustice sociale en ce sens que certains individus notamment les « exclus » sont privés de droits fondamentaux¹⁰. Le principe selon lequel l'exclusion sociale est une atteinte à la justice sociale semble être partagé par les groupes dits *radicaux*. Toutefois, le sens que ces derniers donnent à cette injustice sociale n'est pas la même que les organisations *réformistes*. En effet, ces dernières pensent par exemple que l'exclusion sociale est une injustice sociale parce qu'elle est la conséquence directe des choix économiques¹¹. Les groupes de

¹ *Le Monde*, « les problèmes d'exclusion ne peuvent être réglés sans une participation active de la société civile », 3 mai 1995, p. 12.

² Archives *DAL* : « *Loi de cohésion sociale : il faut agir vite* », 24 mars 1997.

³ Ibid.

⁴ Ibid.

⁵ Document : Pour la participation de tous : « *Pacte contre la pauvreté et l'exclusion : une priorité nationale* ».

⁶ *Les Echos*, « Trente associations exigent un pacte contre la pauvreté », 14 mars 1995, p. 4.

⁷ Archives *Médecins du Monde* : « *A l'attention de tous les rédacteurs en chef concernés par le projet de loi cadre contre l'exclusion* », Paris, 28 février 1996.

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

¹⁰ Archives *ATD Quart-Monde* : pour *ATD Quart-Monde*, la loi contre les exclusions sociales est un contrat social fondé sur la justice sociale, car elle est la manifestation de la volonté « *de ceux qui ont des sécurités et ceux qui n'en n'ont pas en vue d'établir une justice pour tous* ». Communiqué diffusé par *ATD Quart-Monde* à Pierrelaye, le 11 décembre 1995.

¹¹ Archives *Médecins du Monde* : le collectif *Contre la précarisation et les exclusions* publie un communiqué intitulé « *Pas d'exclusion au sommet social* » à travers lequel, les membres de ce regroupement affirment que la France connaît une crise sociale d'importance due à la montée du chômage, à la pauvreté qui frappe un nombre considérable de Français, du fait du nombre de plus en plus croissant d'exclus :

défense de la cause *réformistes* voient en l'exclusion une « *constante progression des inégalités financières et sociales* »¹.

Les groupes de défense de la cause des plus démunis² qui se réunissent au sein de la Commission *Lutte contre les exclusions et la pauvreté* devenue collectif *Alerte* tiennent un discours moins virulent et plus consensuel vis-à-vis des pouvoirs publics. Ce collectif utilise des termes qui sont exempts de toute agressivité à l'égard des pouvoirs publics. Le « consensualisme » qui caractérise les discours, les analyses et les critiques des groupes de cause du collectif *Alerte* correspond parfaitement à la philosophie d'action qui guide l'action publique de cette catégorie d'organisations de lutte contre les exclusions. Celles-ci souhaitent toujours donner aux pouvoirs publics, malgré leurs dissonances, l'image d'interlocuteurs « responsables », « sérieux » et méritant la considération de la part de l'Etat.

Généralement, les organisations caritatives³ refusent de critiquer ou même de prendre position contre les choix économiques et politiques des pouvoirs publics qui sont à l'origine des exclusions⁴. Elles orientent leurs actions sociales uniquement sur les effets des politiques et économiques des gouvernements et non sur les décisions politiques et économiques qui génèrent l'exclusion même⁵. Ces dernières

« Il faut [affirment-ils] reformer la politique économique en vigueur car seule cette démarche peut entraîner une nouvelle dynamique économique et permettre ainsi aux exclus de retrouver un emploi, un logement, d'exercer librement leurs droits de citoyens et d'avoir accès aux soins ». Communiqué publié par dix sept organisations « radicales » réunies par Médecins du Monde. Ce communiqué est adressé aux pouvoirs publics.

¹ Archives Médecins du Monde : réunion du collectif *Contre la précarisation et les exclusions*, Paris, 14 mars 1997.

² Pour apprécier le registre discursif des organisations de lutte contre les exclusions, nous avons analysé les discours et les communiqués de presse diffusés par ces groupes de cause.

³ Ces organisations caritatives sont basées sur du bénévolat. Elles n'ont pas la culture de l'analyse et de l'intervention sur les textes de loi. Leur seule préoccupation est de faire de la générosité, c'est-à-dire de venir en aide aux pauvres et aux nécessiteux.

⁴ Le secours populaire français en est un exemple probant. En effet, lors du cinquantième anniversaire de cette organisation, son président, Julien Lauprêtre avait affirmé que le Secours populaire français « agit sur les conséquences et non sur les causes ». Michel Castaing, « Le Secours populaire concentre son action sur l'hexagone », *Le Monde*, 24-25 décembre 1995, p. 7.

⁵ Le *Secours populaire* s'est prononcé clairement contre la critique des choix des décideurs politiques. C'est une organisation de solidarité et non de prise de position des choix économiques et politiques. Source : Michel Castaing, « Le Secours populaire concentre son action sur l'hexagone », *Le Monde*, 24-25 décembre 1995, p. 7.

entretiennent avec l'Etat des rapports de collaboration et réfutent toute stratégie de confrontation avec les pouvoirs publics. Cette attitude essentiellement conciliante des groupes de cause *réformistes* contraste avec celle des mouvements de chômeurs et de défense de la cause du droit au logement.

Les groupes de cause du collectif *Alerte* mettent ainsi à profit l'obtention du label *Grande cause nationale* pour mener une campagne de sensibilisation de l'opinion publique sur ce qu'est l'exclusion. Lors de la campagne *Alerte*, les groupes de cause labellisés présentent « l'exclusion » comme une situation scandaleuse, voire même inadmissible. Pour lutter contre cette situation scandaleuse, le collectif *Alerte* suggère de réconcilier tous les citoyens autour des valeurs de solidarité, de justice et de respect des Droits de l'homme¹. Pour les groupes labellisés, les citoyens ne doivent plus réagir sur la base de l'émotion, mais plutôt sur le fondement de la justice sociale. Seule, cette approche peut, selon eux, permettre de mener une lutte efficace et efficiente à long terme contre le phénomène d'exclusion. Le positionnement de ces groupes de cause est d'abord une démarche qui vise à interpeller tous les acteurs étatiques, de la société civile et les citoyens sur les effets néfastes du phénomène d'exclusion.

Pour ces groupes de cause, « l'exclusion » apparaît comme une violation flagrante des valeurs de la République et tend à porter atteinte à la démocratie². Ce mal social est constitutif d'une atteinte à la dignité humaine d'où le sentiment de « révolte » qui sous-tend l'action des responsables de groupes de cause. Il suffit, pour s'en rendre compte, de prendre connaissance des slogans que les groupes de cause publient pour alerter l'opinion publique sur le phénomène d'exclusion : « *Une société qui exclut 5 millions de pauvres sacrifie ses valeurs les plus sûres (...). Combien de temps peut tenir un pays avec 5 millions de pauvres ?* »³. Cette interrogation sonne comme un

¹ Archives *Uniopss*, document *Alerte* : « *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* » *Grande Cause Nationale* 1994, Paris, 18 juillet 1994. p. 2.

² Ibid. p. 2.

³ Tel est le slogan que l'on retrouvait dans les abri-bus par exemple.

véritable cri de détresse : « 5 millions de pauvres... 200 000 personnes sans logis Combien de millions d'exclus demain ? La côte d'alerte est atteinte »¹.

Les groupes de défense de la cause des plus démunis qui ont bénéficié du label *Grande cause nationale* ont produit des images de « scandale », des images chocs, des chiffres « révoltants » pour dénoncer la gravité de ce « mal social » : « *Les pauvres et les exclus, plus que d'être secourus, demandent à être considérés comme citoyens à part entière. En tant qu'acteurs de la société, ils sont dignes d'exercer les droits que la République reconnaît à tous* »². Les organisations de défense de la cause des plus démunis insistent sur des images chocs et des représentations désastreuses pour dénoncer l'exclusion. Pour elles, l'exclusion scinde la société en deux, car, affirment-elles, « *depuis une quinzaine d'années, la société prend la forme d'un sablier. En haut, les catégories sociales privilégiées, en bas, et toujours plus nombreuses, les personnes au rebut* »³

Pour mettre en relief le caractère scandaleux de l'exclusion, le collectif *Alerte* évoque l'urgence qu'il y a à mobiliser tous les acteurs étatiques, décentralisés et la société civile contre ce phénomène. Plusieurs éléments indiquent l'usage du registre de l'urgence : d'abord le déterminatif *Alerte*, c'est-à-dire le nom choisi par le collectif des organisations labellisées *Grande cause nationale*, ensuite la phrase d'interpellation : « *Combien de temps peut tenir un pays avec 5 millions de pauvres ?* ». Cette question est adressée directement aux décideurs politiques. Elle est « directe », « révélatrice » de la « colère » des groupes de cause. Elle exprime, de notre point de vue, une sorte de désolation qu'inspire les situations « d'exclus » face au fléau. Mais dans tous les cas, cette question traduit la « révolte » des groupes de cause face à ce qui paraît être une situation inhumaine.

En mettant en exergue le chiffre « 5 millions de pauvres », les membres du collectif *Alerte* cherchent à mobiliser et à recueillir le soutien de l'opinion publique.

¹ Cette annonce était faite sous forme de spot radios et télévision d'une durée d'une demi-minute.

² Slogan de la campagne du collectif *Alerte*.

³ *Les Echos*, « Trente associations exigent un pacte contre la pauvreté », 14 mars 1995, p. 4.

C'est un acte qui vise à montrer l'ampleur du « désastre ». Les groupes de défense de la cause des plus démunis cherchent visiblement à provoquer le choc et à susciter l'adhésion du plus grand nombre à la cause qu'elles défendent. Les pouvoirs publics sont sommés de mobiliser les moyens financiers suffisants afin d'éradiquer ce « mal social ». Cette démarche a pour objet de faire pression sur les décideurs politiques afin que ces derniers agissent rapidement. L'évocation de ces chiffres traduit la volonté des groupes de cause d'alerter l'opinion publique et donc de mobiliser les citoyens « inclus » dans ce combat.

Le slogan « *Exigeons tous un pacte contre l'exclusion* » du collectif *Alerte* revêt, de notre point de vue, une claire dimension politique. Il invite tous les groupes de cause à se mobiliser en vue de convaincre les acteurs étatiques et publics et même ceux de la société civile à s'impliquer davantage dans la tentative de résolution du problème « exclusion ». La présentation de « l'exclusion » en tant que scandale social est une démarche de prise de conscience de la gravité de l'exclusion. C'est un acte qui vise à renforcer la collaboration entre groupes de cause et pouvoirs publics dans le cadre de la définition et de la mise en œuvre des politiques de lutte contre les exclusions.

Selon les organisations bénéficiaires du label *Grande cause nationale*, l'exclusion sociale révèle l'existence d'un clivage sociétal entre les « inclus » et les « exclus », ces « *chômeurs de longue durée dont le nombre continue à augmenter malgré la reprise économique, [ces] allocataires du RMI, dont l'objectif d'insertion paraît le plus souvent passé au second plan, [ces] exclus du logement dont l'opinion ne se préoccupe vraiment que lorsque le thermomètre descend au-dessus de zéro et qui sont toujours plus nombreux à hanter nos rues et nos moyens de transport collectifs* ». La représentation qu'établit le directeur général de l'Uniopss et coordonnateur du collectif *Alerte*, Hugues Feltesse, permet de comprendre et de justifier pourquoi les groupes labellisés *Grande cause nationale* décident de dénommer

leur collectif *Alerte*¹, terme qui vise à mettre en garde l'opinion publique contre les dangers du phénomène d'exclusion sur la couche sociale la plus fragile.

Ici le verbe *Alerter* a aussi le sens de prévenir, d'avertir la société et ses acteurs sur les risques qu'elle encourt à ne pas s'intéresser aux problèmes de pauvreté. Les messages ont quasiment toujours recouru au nombre de pauvres et de personnes sans logis. L'utilisation de ces chiffres vise à informer l'opinion publique sur la gravité du phénomène d'exclusion, c'est-à-dire à dénoncer le nombre particulièrement élevé de personnes touchées par la pauvreté.

La campagne médiatique *Alerte* a permis aux organisations labellisées *Grande cause nationale* de dégager et de livrer au public la dimension scandaleuse qu'inspirent les exclusions. Les slogans, les messages aussi bien radio-diffusés que télévisés, les graphiques, les chartes et les plaquettes largement diffusés renforcent ce sentiment de frustration vis-à-vis des « exclus ». L'exclusion représente aux yeux de ces acteurs sociaux une véritable « anomalie » tant en termes de respect des valeurs républicaines que d'atteinte aux principes démocratiques.

Mais, contrairement aux organisations de défense des chômeurs, des sans logis et des mal logés dont la revendication sociale touche exclusivement aux questions de logement et du chômage, celles du collectif *Alerte* s'intéressent aussi bien au contenu qu'aux dispositifs d'orientation générale de la loi. Elles souhaitent ardemment l'inscription en préambule de la loi des fondements juridiques et philosophiques de la lutte contre les exclusions. Ces groupes de défense de la cause des plus démunis rejoignent sur ce point, une demande maintes fois exprimée par le groupe de défense de la cause des plus démunis *ATD Quart-Monde*.

¹ Archives *Fédération entraide protestante* : allocution prononcée par Hugues Feltesse, directeur général de l'*Unipss* devant les candidats à la présidence de la République de 1995, Paris, mars 1995.

Les groupes de cause, membres du groupe *Alerte*, considèrent donc que la lutte contre la pauvreté et l'exclusion doit être érigée au rang de « *priorité nationale* »¹. Cette déclaration indique à elle seule l'ambition qui anime les décideurs politiques et les groupes de défense de la cause des plus démunis à mobiliser tous les outils et moyens nécessaires de manière à traiter de manière globale et durable la question de l'exclusion. Ce souhait traduit, en outre, la volonté des groupes de cause de ne pas souscrire à la logique dominante jusqu'alors, autrement dit celle de « *l'addition de mesures sociales et ponctuelles* »².

Les groupes de défense de la cause dits « radicaux » véhiculent un discours empreint d'une certaine « dose » de violence parce qu'il est débarrassé de « toute diplomatie ». C'est un discours qui se caractérise par une absence de langue de bois. Le répertoire discursif de ces organisations laisse une place importante à des termes directs et assez violents. La publication du projet de loi relatif à la cohésion sociale en septembre 1996 a en effet suscité une réaction hostile de la part des organisations « radicales » qui qualifient ce projet de loi « *démagogique* »³. Les termes « *pauvre* »⁴, « *régression sociale pour des millions de personnes* »⁵, « *mesures inacceptables* »⁶ sont également employés pour qualifier le projet de loi relatif au *Renforcement de la cohésion sociale*.

¹ *Les Echos*, « Trente associations exigent un pacte contre la pauvreté », 14 mars 1995, F.R, p. 4.

² Ibid. p. 4.

³ Communiqué de presse publié par *AC !*, *APEIS*, *CDSL*, *DAL*, *Droits Devant !*, *GISTI*, *Syndicat de la Magistrature* et adressé à *Médecins du Monde* le 7 mars 1997. Ce communiqué vise à inviter les associations et autres syndicats à une réunion en vue d'exiger ce qu'ils appellent : un véritable plan de lutte contre les inégalités, le chômage, la précarité et les exclusions.

⁴ Archives *Médecins du Monde*. Ces organisations « radicales » qualifient ce projet de loi de « *pauvre* » tant dans son contenu qu'à travers les moyens financiers mobilisés par les pouvoirs publics. C'est la raison pour laquelle, elles la qualifient de « *pauvre Loi pour pauvres* ». Assurément, le jugement qu'elles portent sur ce projet de loi dit de « *Renforcement de la cohésion sociale* » exprime le radicalisme de ces mouvements. Communiqué de presse publié par *AC !*, *APEIS*, *CDSL*, *DAL*, *Droits Devant !*, *GISTI*, *Syndicat de la Magistrature* et adressé à *Médecins du Monde*, Paris, 7 mars 1997.

⁵ Ibid

⁶ Archives *Médecins du Monde* : réunion du collectif *Contre la précarisation et les exclusions* tenue le 14 mars 1997.

En définitive, pour les groupes de défense de la cause des plus démunis, l'exclusion est conçue comme une situation scandaleuse, révoltante et inadmissible, d'où, semble-t-il, le slogan « cri de « révolte » d'AC ! : « *Un emploi, c'est un droit, Un revenu, c'est un dû !* »¹. Pour le groupe de cause *Agir ensemble contre le chômage*, tout être humain a droit à un emploi et à des moyens pour vivre convenablement. Le slogan d'AC ! conforte alors celui du groupe de cause *ATD Quart-monde* qui énonce que « *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* »². Ainsi l'exclusion apparaît comme une violation des droits de l'homme pour *ATD Quart-Monde*. Si certains groupes de cause mettent l'accent sur l'union des forces et sur la solidarité envers les plus démunis, d'autres groupes de cause comme la *Fnars* indique agir « *pour l'insertion* »³. On « *lutte contre toutes les maladies. Même l'injustice* »⁴ revendique même *Médecins du Monde*. Tous ces slogans en faveur de la cause des plus démunis révèlent bien que les groupes de cause revendiquent une expertise certaine sur les exclusions.

B/ L'expertise, un répertoire privilégié des collectifs *Alerte* et *CPE*

ATD Quart-Monde a largement contribué à élaborer une représentation commune de l'exclusion sociale. Le père Joseph Wrésinski élabore une perception des exclusions sociales qui devient « la référence » pour tous les autres groupes de cause⁵, car cette organisation définit le cadre général de la notion d'exclusion. Il reste alors aux groupes de cause et aux représentants de l'Etat à préciser le contenu de la

¹ Le slogan du groupe de cause *Agir ensemble contre le chômage* place le chômage comme le principal facteur de l'exclusion sociale et considère le chômage comme la principale source de l'exclusion sociale. Source : <http://www.ac.eu.org>

²Source : <http://www.atd-quartmonde.org/accueil-fr>.

³ Source : <http://www.fnars.org/>

⁴ Source : <http://www.medecinsdumonde.ca>

⁵ L'objectif est d'aboutir à un résultat qui soit érigé en base de travail ayant valeur de consensus général pour tous les acteurs sociaux et étatiques de lutte contre les exclusions sociales. Celui-ci finit par prendre corps aux termes de plusieurs réunions de travail. En effet, ainsi que l'affirment Pierre Muller et Yves Surel : « *Peu à peu, une vision du monde va s'imposer, être acceptée puis reconnue comme « vraie » par la majorité des acteurs du secteur, parce qu'elle permet aux acteurs de comprendre les transformations de leur environnement, en leur offrant un ensemble de relations et d'interprétations causales qui leur permet de décoder, de décrypter les événements auxquels ils sont confrontés* » : Muller Pierre et Surel Yves, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Monchrétien, 1998.

loi. Quelle a été la contribution des groupes de défense de la cause des plus démunis à l'édification du *corpus* de la loi relative à la lutte contre les exclusions ? Cette interrogation permet d'analyser l'apport du collectif *Alerte* (1), et de questionner les choix des décideurs politiques pour voir notamment s'ils correspondent aux propositions des groupes de défense de la cause des plus démunis (2).

1 - Le collectif *Alerte*, principal producteur du *corpus* de la loi ?

Les groupes de cause des collectifs *CPE* et *Alerte* partagent les mêmes positions quant aux principes ou aux situations typiques qui constituent l'essence même de l'exclusion¹. Les groupes de cause, membres des collectifs *Alerte* et *CPE* préfèrent plutôt parler des exclusions au pluriel et non d'exclusion au singulier². Selon eux, l'exclusion recouvre en effet plusieurs dimensions importantes. Elle se manifeste sous une multitude de formes. En fait, l'exclusion est le stade ultime, c'est-à-dire l'aboutissement, la combinaison d'une succession de situations diverses qui interfèrent entre elles. Ces différents aspects sont, selon le collectif *Alerte*, de divers ordres : physiologique, psychologique et social, éducatif et culturel, économique et politique. D'abord au plan physiologique et social, la nécessité de se loger, se nourrir, se soigner ou même se vêtir ; ensuite au plan psychologique avec notamment le besoin d'être reconnu par ses semblables ; enfin en termes éducatif et culturel.

¹ Tous les groupes de cause ont une méthode identique pour « insérer » les exclus : d'abord l'accueil ; ensuite, ils accordent une importance à l'écoute, c'est-à-dire qu'ils dialoguent avec les plus fragiles. Au-delà de ces deux actions, les organisations de défense de la cause des plus démunis remplissent une fonction d'information. Elles portent régulièrement à la connaissance des exclus les droits dont ils sont bénéficiaires. Car, généralement la majorité des « exclus » ignorent leurs droits. Ainsi donc ces organisations sociales jouent le rôle d'orientation, de médiation et d'accompagnement.

² Archives *Médecins du Monde* : les sous-commissions du collectif *Contre la précarisation et les exclusions* ressemblent de près à celles du collectif *Alerte*. Elles sont au nombre de cinq : Emploi – Formation – Ressources ; Logement ; Santé ; Accès aux droits – Droits des étrangers ; Instance – Associations. Tous ces groupes de travail sont respectivement dirigés par : *la Fnars, la Fondation Abbé Pierre, Médecins du monde, le MRAP et Droit de Cité*.

La lutte contre l'exclusion suppose aussi l'affirmation d'une autonomie individuelle et la capacité ou l'aptitude à se réaliser socialement en mettant en œuvre ses compétences et son talent. Il s'agit également d'affirmer le statut d'acteur de sa propre vie citoyenne en disposant de ses propres revenus. L'inclusion politique signifie enfin la participation à la vie politique de son pays par la capacité à désigner ou à choisir ses gouvernants ou responsables politiques. Les acteurs de lutte contre les exclusions qui appartiennent aux regroupements *Alerte*¹ et *CPE*² conviennent de la nécessaire mobilisation de tous les acteurs de l'espace « exclusion » ainsi que des décideurs politiques. Les acteurs à impliquer semblent donc être aussi nombreux que variés : il s'agit des citoyens, des entreprises, des syndicats, des collectivités territoriales et de l'Etat. La contribution de tous ces acteurs est indispensable à la mise en œuvre de ce projet³.

Depuis la création de la Commission baptisée *Lutte contre la pauvreté et les exclusions* en 1985, l'*Uniopss* réunit régulièrement l'ensemble des groupes de défense de la cause des plus démunis de nature caritative, sociale et humanitaire qui ont pour champ d'action la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Au nombre d'une trentaine après l'attribution du label *Grande cause nationale* et durant la campagne *Alerte*, ces groupes de cause développent entre eux une connaissance approfondie sur la base des expériences que chaque acteur accumule sur le terrain. En dehors de leur capacité à produire des « savoirs » sur la pauvreté et l'exclusion, ces organisations sociales revendiquent également une grande capacité d'évaluation des questions sociales. Ces organisations se veulent, par ailleurs, des médiateurs sociaux, car elles

¹ Les organisations membres du collectif *Alerte* se retrouvent et travaillent en fonction de leur domaine de compétence. L'organisation du travail au sein du collectif est faite de manière à permettre une répartition des champs de compétence de chaque membre. Cette stratégie permet maximiser la rentabilité ou le rendement de chaque acteur social. Ainsi, les groupes de cause se regroupent en fonction des thèmes dont ils estiment avoir une compétence certaine : Santé, Emploi, Logement, Surendettement etc. Les réunions de ces sous-commissions sont régulièrement animées par les organisations qui ont une compétence requise dans le domaine.

² Cette stratégie de travail est également reprise par ce second collectif.

³ Archives *Uniopss* : pour les groupes de cause membres du collectif « *Alerte* » : « *Toute la société doit être mobilisée (...) : citoyens, associations, entreprises, syndicats, organismes sociaux, banques, administrations, collectivités territoriales, Etat* ». Propositions de la Commission interassociative « *Lutte contre la pauvreté et l'Exclusion* » de l'*Uniopss*, Mars 1996. p. 3.

font des propositions aux pouvoirs publics apportant ainsi leur expertise à la prise de décision par les décideurs politiques.

Le collectif *Alerte* semble jouir d'une plus grande expérience en matière de production de connaissances sur la pauvreté et l'exclusion parce qu'il est composé de grandes organisations sociales qui disposent de moyens humains, financiers et matériels conséquents. Les groupes de cause qui animent ce collectif ont une tradition de travail mutuel qui date d'une dizaine d'années. La longévité du collectif *Alerte* fait de ce regroupement de groupes de cause un acteur social qui revendique une longue expérience du partage de connaissance mutuelle entre groupes de cause contrairement au collectif *CPE* qui est composé majoritairement d'organisations sociales *réformistes*. Celles-ci présentent la caractéristique de ne disposer que de faibles moyens financiers, humains et matériels¹. Aussi, ce second collectif est une création récente puisqu'il date de 1995 seulement. Ainsi, le volume de l'engagement en termes d'échanges mutuels et l'expérimental dans l'action collective du collectif *Contre la précarisation et les exclusions* n'est pas égal à celui du collectif *Alerte*.

2 - Propositions et choix des politiques : quelle contribution des groupes de cause au *corpus* de la loi ?

Tous les groupes de défense de la cause des plus démunis reconnaissent que les pouvoirs publics doivent jouer un rôle essentiel dans le processus d'éradication de l'exclusion sociale. L'Etat doit, selon eux, exercer le rôle de pilote tant dans l'orientation de la loi que dans la mise en œuvre de celle-ci. Il doit jouer son rôle de garant de l'effectivité des dispositions de ce texte de loi en veillant au respect des droits de tous, inscrire l'action contre ce phénomène dans le temps et s'appuyer sur l'expression des personnes qui vivent en situation d'exclusion, avoir une meilleure

¹ Nous rappelons que le collectif *Contre la précarisation et les exclusions* était entièrement soutenu par *Médecins du Monde*. Lorsque ce dernier groupe de cause a décidé de dissoudre ce collectif, celui-ci n'a pas survécu à cette décision. Ceci témoigne de la fragilité financière et matérielle de ce second collectif dont l'existence était finalement suspendue à la volonté de « l'organisation-mère » *Médecins du Monde*.

connaissance des situations et des processus de pauvreté et d'exclusion sociale¹, et être capable de proposer une évaluation de l'impact des politiques mises en place pour lutter contre ce phénomène.

Pour les organisations membres du collectif *Alerte*, l'exclusion comprend un ensemble « d'handicaps » qu'ils énumèrent dans le *Pacte contre la pauvreté et l'exclusion*². Les groupes de défense de la cause des plus démunis membres du collectifs *CPE* partagent les mêmes perceptions de l'exclusion³ que ceux du collectif *Alerte*. Pour ces deux collectifs, l'essentiel de l'exclusion sociale se décline à travers des domaines clefs : l'emploi, l'habitat, la culture-formation-expression, la santé, l'accès au droit et à la justice pour tous. Ces différentes rubriques constituent « l'essence » même des propositions que les collectifs de groupes de cause réunis au sein de *Alerte* et *CPE* publient pour rendre compte de ce qu'ils entendent par exclusion.

Les deux collectifs de groupes de cause « concepteurs » de l'exclusion partagent de manière générale, ainsi que nous l'avons déjà dit, les mêmes perceptions de l'exclusion sociale que celles définies par les pouvoirs publics⁴.

¹ Fondant son argumentaire sur l'enquête réalisée par le CREDOC en 1995, Geneviève de Gaulle-Anthonioz identifie trois types de mécanismes d'entrée dans l'exclusion : l'empêchement, la reproduction et le basculement. « L'empêchement » fait recours à une multitude de cas : il peut s'agir de jeunes qui ont un niveau d'études relativement faible. « L'empêchement » peut concerner aussi les adultes, c'est-à-dire les salariés licenciés qui sont relativement âgés pour se reconvertir dans une autre activité professionnelle. Le second mécanisme d'entrée dans l'exclusion est « la reproduction ». Par « reproduction », il faut entendre les situations d'exclusion qui se répètent et se poursuivent d'une génération à une autre. Quant au basculement, il touche les personnes qui étaient en situation précaire, c'est-à-dire celles qui ne disposent plus ou pas suffisamment de « filet » de sécurité pour se retrouver dans en dehors de la société. Sources : Christophe Forcari et Isabelle Maudraud, « Martine Aubry défend son projet aujourd'hui. Trois ans et 30 milliards pour lutter contre l'exclusion », *Libération*, 4 mars 1998, p. 2 et 4. Enquête CREDOC pour le groupe de cause *ATD Quart-Monde*, enquête réalisée en 1995 sur 735 personnes qui vivent en situation de grande pauvreté.

² Ils ont publié ce document en mars 1996.

³ Il suffit, pour cela, de prendre connaissance des documents résultat de leur réflexion qu'ils mettent à la disposition des médias lors de leurs conférences de presse.

⁴ La Ministre Martine Aubry reconnaît qu'il existe deux millions de personnes qui vivent grâce au RMI, tandis que six millions bénéficient des minima sociaux. Parmi le « peuple » des chômeurs, on compte un million de personnes qui sont au chômage de longue durée. Elle note également, en termes d'indice, que 200.000 personnes sont sans abri et plus de deux millions sont mal logées. Le surendettement est également un handicap qui fait basculer de nombreuses personnes et ménages dans l'exclusion. Elle recense plus de 600.000 endettés. En dehors de l'endettement, l'accès aux

Toutefois, les responsables de groupes de défense de la cause des plus démunis avaient vivement contesté le projet de loi de *Renforcement de la cohésion sociale* du gouvernement d'Alain Juppé au motif que celui ne tenait pas compte de leur vision. Ce projet qui était tant attendu par les groupes de cause luttant contre la pauvreté et l'exclusion ne mentionnait pas un certain nombre de chapitres qui figuraient parmi les propositions que les groupes de cause avaient largement souhaité voir dans le projet de loi. Il s'agissait notamment de l'éducation nationale, de la culture et de la justice. La protestation des groupes de cause n'est pas restée vaine puisque le gouvernement de Lionel Jospin finit par faire apparaître les différents « aspects » que les groupes de défense de la cause des plus démunis jugeaient manquant dans le « nouveau » projet de loi.

Le projet de loi que le gouvernement de Lionel Jospin présente prend donc largement en compte les propositions des organisations de défense de la cause des plus démunis. Ce texte de loi se traduit concrètement par l'élargissement du champ d'action de la thématique de l'exclusion. Ainsi, les responsables politiques en charge du dossier se mettent en conformité avec *la représentation ou la vision* que les groupes de défense de la cause des plus démunis se font de l'exclusion. Car, ainsi que l'affirme Xavier Emmanuelli, alors Secrétaire d'Etat à l'action humanitaire, les « associations [les groupes de défense de la cause des plus démunis] sont un pôle de la société française, en donnant plus de sens à la vie, en innovant et interpellant en permanence le pouvoir politique. Dans le domaine de la solidarité, on leur doit des faits de société comme l'insertion par l'économique, la prise en charge des personnes dépendantes.... ».

soins de santé est aussi un critère d'exclusion. Ainsi, les représentants de l'Etat reprennent à leur compte la volonté et les critères définis par les groupes de défense de la cause des plus démunis pour tenter d'identifier les différents types d'exclusions. La prise en compte de l'exclusion au pluriel démontre bien que les différents acteurs, qu'ils soient de la sphère sociale associative ou de l'administration publique en charge du social, reconnaissent que l'exclusion revêt une multitude de « visages ». Propos tenus par la ministre Martine Aubry à l'Assemblée Nationale, Compte rendu intégral des séances du 5 mai 1998. Débats parlementaires, Journal Officiel de la République Française, p. 3393.

Mais des deux projets de loi que le ministre Jacques Barrot et le Secrétaire d'Etat à l'action humanitaire Xavier Emmanuelli¹ et Martine Aubry proposent et présentent aux groupes de cause et aux « exclus », seul celui de Martine Aubry semble reprendre les principaux domaines que les groupes de cause souhaitent voir figurer dans le texte de loi. En effet, le projet de loi de lutte contre l'exclusion reprend en plusieurs points la vision des groupes de cause puisqu'il intègre l'éducation, la culture ainsi que la justice². Il s'agit là de domaines qui manquaient au premier projet présenté par le gouvernement d'Alain Juppé.

Le texte de Martine Aubry apporte une innovation en ce sens qu'il élargit le champ « exclusion ». Cet élargissement correspond à la vision des groupes de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Toutefois, certains groupes de cause³ et même certains syndicats⁴ craignent que la construction de cette loi ne favorise la stigmatisation des « exclus ». Pour éviter que l'exclusion ne devienne un objet de « raillerie » pour les « exclus » l'un des groupes de défense de la cause des plus démunis *Fédération d'Entraide Protestante*, ira même jusqu'à se prononcer contre la pertinence et donc la construction de cette loi, déclarant :

*« Elle [la Fédération de l'Entraide Protestante] ne veut pas apporter sa caution à une discrimination même positive, car [selon elle], chaque citoyen doit accéder à l'ensemble des dispositifs de droit commun pour tous »*⁵

Elle fonde sa position sur le respect de la dignité de tout être humain :

*« Tous les citoyens sont égaux en dignité et en droits [par conséquent] le droit commun doit être accessible à tous, sans exception »*⁶, telle est alors sa conviction profonde.

¹ Michel Castaing, « L'avant-projet de loi contre l'exclusion doit être remis à Alain Juppé à la fin du mois », *Le Monde*, 12 mars 1996, p.12

² *Actualités Sociales hebdomadaires « prévention et lutte contre les exclusions »*, n° 2061, 6 mars 1998, p. 11.

³ Archives Uniopss : « réunion avec le secrétaire d'état au logement », Paris, 19 septembre 1997.

⁴ Archives Médecins du Monde, dépêche AFP : « La CFTC ne veut pas d'un droit spécifique qui établisse l'exclusion », Paris, 3 mars 1998.

⁵ Archives Fédération Entraide Protestante : communiqué de presse de la Fédération Entraide Protestante, « Au sujet de la loi cadre contre l'exclusion », 30 janvier 1996.

⁶ Archives Fédération Entraide Protestante : courrier que la Fédération Entraide Protestante adressée à Mr Lionel Jospin, Premier ministre, Paris, 27 juin 1997.

Au fond, l'organisation *Fédération de l'Entraide Protestante* craint que cette loi ne stigmatise les pauvres, les plus démunis ou les plus fragiles. Elle redoute l'élaboration d'un droit spécifique pour les pauvres. Le groupe de cause protestant souhaite plutôt que soient appliqués « *les grands principes et les lois déjà actuelles et qu'éventuellement on crée d'autres mesures* »¹. Le refus de cautionner cette idée de loi cadre contre les exclusions s'explique aussi par des motifs d'ordre politique. Les responsables de la *Fédération Entraide Protestante* ne veulent pas donner une « bonne conscience » aux responsables politiques,

*« On avait dit que ce genre de loi pouvait donner bonne conscience, ça fait plaisir à tout le monde, mais qu'en fait si c'est pas appliqué ça sert à rien. Il n'y a pas besoin d'une loi pour que ça soit appliqué, parce que dans la loi, il y a les principes qui sont dans la constitution et dans la Déclaration de l'homme. Donc, pour nous, la loi c'était aussi un battage médiatique et puis ça retombe et quand on évalue l'application de la loi, c'est vrai que c'est très décevant et les associations partenaires le disent aussi »*².

Mais au-delà des craintes et des inquiétudes que la *Fédération d'entraide protestante* exprime, les perceptions de l'exclusion, du moins, telles qu'elles apparaissent dans les discours et les actes des acteurs des collectifs *Alerte* et *Contre la précarisation et les exclusions* semblent avoir été en partie pris en compte. *A priori*, les pouvoirs publics n'acceptent que les « volets » minimaux que les groupes de cause leur ont proposé. En effet, les collectifs *Alerte* et *CPE* ont voulu étendre l'exclusion aux personnes qui vivent en situation régulière sur le territoire français, c'est-à-dire aux étrangers³. L'extension de l'exclusion sociale à la situation des « sans-papiers » n'a toutefois requis l'adhésion ni du gouvernement d'Alain Juppé ni de celui de Lionel Jospin. Au contraire, la démarche qui consistait à prévoir les droits des

¹ Entretien n° 6 avec Myriam Le Monnier.

² Ibid.

³ La présence de cette sous-commission peut s'expliquer par la présence dans ce collectif des organisations de défense de la cause des sans-papiers tels le *MRAP* et le *GISTI*. Ce collectif milite pour une législation plus « humaine » du droit d'asile, du droit de vivre en famille, du droit de la nationalité et de l'accès aux soins et aux droits sociaux pour tous les étrangers présents sur le territoire français et sur la protection contre les mesures d'éloignement.

étrangers dans le dispositif du projet de loi de lutte contre les exclusions a été tout simplement rejetée par les deux gouvernements¹.

A l'exception du volet « *Droits des étrangers* », tous les autres chapitres proposés par les acteurs sociaux ont été retenus par le gouvernement de Lionel Jospin. Cela prouve effectivement que les acteurs des deux collectifs et plus particulièrement ceux du regroupement *Alerte*² ont construit *des images de référence* qui ont permis aux pouvoirs publics de fixer l'étendue et les limites de l'exclusion³.

IV/ La mobilisation des groupes de défense des chômeurs : quel impact sur le gouvernement de Lionel Jospin ?

Les manifestations des groupes de défense de la cause des chômeurs au cours de l'hiver 1997-1998 interviennent alors que le projet de loi contre les exclusions est en voie de finalisation dans seize ministères impliqués dans le processus d'élaboration. Parmi les problématiques dominantes de ce texte de loi figurent celles qui abordent la question de la lutte contre le chômage des jeunes et des personnes âgées qui ont déjà exercé une activité professionnelle⁴. La mobilisation des groupes

¹ Ce constat est d'autant plus vrai que dans le texte de loi adopté et promulgué, la question des droits des étrangers revendiquée par les groupes de cause membres du collectif *Contre la précarisation et les exclusions* n'y figure pas.

² En tant que premier collectif et eu égard à sa longue expérience en termes de maturation de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion qui remonte à 1985, contrairement au collectif *Contre la précarisation et les exclusions* dont la date de création remonte à 1995.

³ La loi comporte un volet emploi, droit au logement, des procédures de traitement du surendettement, un droit aux moyens d'existence, un droit à la santé. La loi facilite l'exercice de la citoyenneté. Diverses dispositions concernent l'éducation et la culture. Plusieurs institutions sociales aussi bien à l'échelle nationale que locale ont été créées.

⁴ De la dizaine de droits fondamentaux auxquels il est fait référence dans ce texte, *l'accès à l'emploi* occupe bien la première place. Les décideurs politiques placent cet handicap en tête des priorités : la lutte contre le chômage est donc la priorité des priorités. En effet, la primauté de *l'emploi* dans l'ordre des droits montre bien l'intérêt que les décideurs politiques accordent à la question du chômage dans le cadre de la lutte contre les exclusions sociales. Le volet emploi comporte, à lui seul, 27 articles. Ce chapitre apparaît comme la situation « fatale » qui permet de basculer vers l'exclusion sociale. Le chapitre consacré à l'emploi semble s'adresser à deux types de public de chômeurs : les jeunes en difficulté d'insertion professionnelle et les adultes qui ont au moins 12 mois de chômage. Les premiers dispositifs du volet Emploi concernent le dispositif trajectoire d'accès à l'emploi baptisé TRACE. Il est exclusivement destiné aux jeunes en grande difficulté

de défense de la cause des chômeurs a-t-elle eu une incidence sur le texte de loi qui a été adopté ? Cette question revient à s'interroger sur l'impact que ces manifestations ont eu sur le processus d'élaboration de la loi contre les exclusions d'une part, et d'autre part sur ses conséquences dans le champ « politique » en termes de cohésion du gouvernement de la majorité plurielle.

Nous tenterons de cerner l'impact de la mobilisation des organisations de défense de la cause des chômeurs sur le contenu de la loi et sur les décideurs politiques à partir de deux hypothèses : la première consisterait à considérer que cette mobilisation des groupes de défense de la cause des chômeurs a permis aux décideurs politiques de prendre davantage connaissance, et peut-être aussi conscience, du niveau de gravité de l'exclusion, de la précarité et des effets néfastes que génère le chômage. Cette prise de conscience suppose donc que les acteurs politiques cherchent ensuite à agir efficacement contre ce « mal » qui apparaît comme un véritable désastre social. Quant à la seconde hypothèse, elle consisterait à affirmer que cette mobilisation a permis aux décideurs politiques de prendre en compte et d'adopter des propositions que les groupes de défense de la cause des plus démunis avaient déjà élaborées. *A priori*, les deux hypothèses ne peuvent être écartées complètement tant les deux semblent avoir été « exploitées » par les pouvoirs publics.

La cause défendue par les groupes de défense de la cause des chômeurs a en effet suscité une forte sympathie auprès de l'opinion publique¹. Ce soutien « populaire » et « politique » a probablement contribué à fissurer l'unité d'action du

d'insertion professionnelle et menacés d'exclusion du « monde » du travail et offre « *un accompagnement personnalisé et renforcé* » de dix huit mois. Le programme TRACE a été instauré pour répondre à un double objectif : faciliter l'insertion professionnelle des jeunes et ensuite permettre à ceux-ci d'accéder à d'autres droits sociaux tel le logement, etc.

¹ *TSA Hebdo*, 27 février 1998, n°680, p. 18. Selon un sondage CSA daté du 29 décembre, 63 % des Français disent « être favorables au mouvement des chômeurs ». Près de deux Français sur trois « soutiennent » ou « ont de la sympathie » à l'égard des revendications des chômeurs : archives de Philippe Coste, ancien conseiller de la ministre Martine Aubry.

gouvernement¹. La mobilisation massive des organisations de défense de la cause des chômeurs s'est illustrée par l'occupation des Assedic², des bâtiments privés³, des administrations et autres lieux publics⁴. Ces organisations de défense de la cause des chômeurs se sont déployées dans plusieurs villes⁵ et en de nombreux lieux publics et symboliques⁶. Ces occupations ont fragilisé le gouvernement de Lionel Jospin en tant qu'institution gouvernementale. Pour faire face à la mobilisation des groupes de cause des chômeurs et à la sympathie que l'opinion publique manifeste à l'égard de ces derniers, la ministre Martine Aubry⁷ et le Premier ministre Lionel Jospin ont réagi en débloquent un milliard de francs pour permettre aux chômeurs et aux plus démunis de passer de bonnes fêtes de fin d'année⁸. Ces mesures urgentes avaient pour objet de contenter les « grévistes » du chômage⁹.

L'impact de la mobilisation des groupes de défense de la cause des chômeurs semble se matérialiser par l'accélération du processus d'élaboration de la loi. Mais plus qu'un simple accélérateur de l'action, la présentation du projet de loi, deux mois seulement après la mobilisation des groupes radicaux, est le signe d'une prise en compte certaine de l'action revendicative des groupes de défense de la cause des

¹ Nous verrons que certains partis membres de la majorité « plurielle » et mêmes certains ministres du gouvernement Jospin ne s'empêcheront pas de soutenir les organisations sociales « radicales », fragilisant ainsi l'unité et l'action de cette coalition politique.

² Nadia Lemaire, « Tout ce beau monde se réunit sans nous », *Le Monde*, 31 décembre 1997, p. 5.

³ *Le Monde*, « Après de nombreuses manifestations, les occupations continuent », 15 janvier 1998, p. 7.

⁴ Nadia Lemaire, « Dans sept villes, les chômeurs continuent à harceler le gouvernement », *Le Monde*, 31 décembre 1997, p. 5.

⁵ Parties de Marseille, les manifestations se sont étendues aux villes de : « Lille, Nancy, Nantes, Saint-Etienne, Montpellier, Montauban, Toulon, Metz, Annecy, Bordeaux, Perpignan, Brest, Tours, Lyon, Grenoble, Rouen, Clermont-Ferrand, Limoges, Besançon, Mulhouse, Saint-Nazaire ou Rennes ». Source : *Le Monde*, 15 janvier 1998, p. 7.

⁶ Ministère du Travail, siège du CNPF (*Le Monde*, 13 janvier 1998, p. 5) ; l'Opéra-Bastille, la Préfecture et le Centre d'action sociale de Paris, (*Le Monde*, 1^{er} janvier 1998), l'Ecole normale supérieure, la Société des Bourses françaises à Nancy (*Le Monde*, 16 janvier 1998, p. 8), les Assedics (*Le Monde*, 31 décembre 1997, p. 5) ; une succursale du Crédit Lyonnais, un centre EDF, un centre de l'ANPE à Poitiers (*Le Monde*, 25 mars 1998, p. 34).

⁷ La ministre Martine Aubry et le Premier ministre Lionel Jospin prennent des mesures d'urgence pour venir en aide aux plus démunis, en attendant l'adoption de la loi.

⁸ Olivier Biffaud, « Lionel Jospin confirme ses engagements pour les exclus, mais refuse un RMI-Jeunes », *Le Monde*, 28 février 1998, p. 6. (voir entretien avec Malika responsable de l'*Apéis*)

⁹ Michel Bezat et Olivier Biffaud, « Le gouvernement débloquent un milliard de Francs pour un fonds d'urgence », *Le Monde*, 10 janvier 1998, p. 1.

chômeurs (A). La mobilisation des groupes de défense de la cause des chômeurs et la sympathie qu'ils suscitent auprès de l'opinion publique poussent le Premier ministre Lionel Jospin à intervenir. La prise de parole de celui-ci a pour objet d'apaiser « la colère » des chômeurs, de consolider l'unité politique de sa majorité et de tenter de rallier l'opinion publique à l'action gouvernementale (B). Cette intervention politique apparaît comme la conséquence directe de la mobilisation des chômeurs (C).

A/ L'élaboration du projet de loi comme réponse à la mobilisation des groupes de défense de la cause des chômeurs

La mobilisation des organisations de défense de la cause des plus démunis naît à Marseille puis s'étend progressivement sur tout le territoire national¹. Le mouvement revendicatif des chômeurs prend sa « source » dans le refus des pouvoirs publics d'accorder des primes de fin d'années de 3.000 francs aux chômeurs des Bouches du Rhône², ainsi que le confirme Laurent Guilloteau, un des responsables de l'organisation de lutte contre le chômage « *Agir ensemble contre le chômage* ». Selon lui,

« La CGT a pris l'habitude de mobiliser des chômeurs pour l'obtention d'une prime de fin d'année. La suppression par l'Unedic des fonds sociaux des Assedic dans lesquels ces mouvements allaient rituellement puiser a eu pour effet d'étendre et de généraliser cette revendication »³

En fait, les responsables des groupes de cause de défense de la cause des chômeurs et leurs « alliés »⁴ traditionnels, les syndicats *CGT* et *SUD PTT*, portent sur la place publique des revendications centrées sur les conditions de vie des

¹ Jérôme Fénoglio, « L'Assemblée nationale souhaite modifier le projet de loi contre l'exclusion », *Le Monde*, 15 avril 1997, p. 7.

² *Le Monde*, « Dans sept villes, les chômeurs continuent à harceler le gouvernement », 31 décembre 1997, p. 5.

³ Entretien de Laurent Guilloteau réalisé par Yann Moulier-Boutang, *Futur Antérieur*, numéro 43, printemps 1998.

⁴ La *CGT* et la minorité *CFDT* : Laurent Mauduit, « Des mesures immédiates contre l'exclusion en attendant une loi », *Le Monde*, 26 décembre 1997, p. 5.

chômeurs. Ils souhaitent que les Assedics donnent un « coup de pouce » au pouvoir d'achat des chômeurs à l'occasion de la fin d'année 1997. Le refus des Assedic les conduit progressivement à occuper l'espace public en prônant des actions qui se situent à la limite de la légalité.

Les groupes de cause *radicaux* réussissent grâce à l'action des médias et à l'adhésion de l'opinion publique à faire passer la question de la prime de Noël et du treizième mois d'une simple demande sociale qui était circonscrite géographiquement au département des Bouches du Rhône à l'ensemble des autres régions. Par l'effet de contagion d'une région à une autre la prime du treizième mois devient un sujet de débat public et une problématique politique d'enjeu national¹. Les leaders de groupes de défense de la cause des chômeurs interpellent alors les responsables politiques. Ces derniers sont invités à prendre des mesures financières pour permettre aux chômeurs de « vivre » normalement. Le comité des chômeurs CGT des Bouches du Rhône réussit à étendre « son » mouvement de contestation à l'échelle nationale :

« C'est devenu une revendication nationale [le 13^{ème} mois] et ça a fait un plus dans le débat public que la question de ces personnes en situation d'exclusion au sens où ils ne bénéficiaient pas de la croissance, de la reprise de l'emploi et donc ça a simplement non pas conduit à modifier le contenu de la loi proprement dit, peut être sur certains points notamment sur des modifications en matière de chômage et d'allocation spécifique de chômage et encore là c'était déjà des choses qui étaient prévues »².

Les manifestations orchestrées par les organisations des chômeurs ont fini par renforcer la solidarité à l'égard « des plus démunis ». Nous ne pouvons cependant affirmer que ces mobilisations ont changé réellement la donne, en termes d'émergence et de prise en compte de cette problématique sociale par les décideurs politiques, puisque le chômage fait partie des sujets de débat public dominant depuis l'élection présidentielle de 1995. De même, il paraît difficile d'affirmer que cette

¹ Bruno Causse et Carole Monnot, « Samedi, à Marseille, où le mouvement avait commencé le 11 décembre », *Le Monde*, 12 janvier 1998, p. 5.

² Entretien n° 3 avec François Landais.

mobilisation des groupes *radicaux* de défense de la cause des chômeurs a influencé véritablement le contenu du projet de la loi en préparation dans différents cabinets ministériels dont celui du ministère de l'Emploi et de la solidarité. En revanche, nous pouvons affirmer que les groupes de cause des chômeurs de l'hiver 1997-1998 ont réussi à affirmer leur identité de représentants légitimes et de défenseurs des chômeurs puisque les décideurs politiques les ont reçus en tant que tel¹.

En recevant les groupes *radicaux* de lutte contre le chômage, les autorités gouvernementales reconnaissent que cette catégorie de groupes de défense de la cause des plus démunis dispose d'une expertise dont les pouvoirs publics ont besoin pour apporter des solutions à la problématique du chômage. Il semblerait que ces groupes de cause détiennent un savoir qui peut être utile aux décideurs politiques². Cette reconnaissance est d'autant plus réelle que le premier ministre Lionel Jospin affirme que les groupes de défense de la cause des chômeurs jouent « *un rôle considérable dans le pays* »³. Il qualifie même le dialogue qu'il a eu avec les groupes de défense de la cause des plus démunis de « *positif et concret* »⁴.

Les manifestations organisées par les groupes de cause *radicaux* ont vraisemblablement eu un impact réel sur le processus d'élaboration du texte de loi. Car, ainsi que l'affirme François Landais⁵, la mobilisation des groupes de chômeurs « (...) a eu un impact sur l'accélération du calendrier d'élaboration de la loi sans doute aussi par le fait que des dispositions spécifiques ont été introduites concernant les chômeurs et leurs droits de représentation dans les institutions chargées de l'assurance chômage ou du service public »⁶. Si la mobilisation « populaire » des groupes *radicaux* paraît avoir conduit à l'accélération du processus

¹ Les groupes *radicaux* de défense de la cause des chômeurs ont été reçus pour la première fois par un premier ministre, Lionel Jospin. Il s'agit des groupes de cause : *AC !*, *APEIS*, du *MNCP* et de *Partage*. Source : *Le Monde*, « *Première victoire pour les chômeurs* », 12 janvier 1998, p. 11.

² Jérôme Fénoglio, « Une course de vitesse est engagée pour boucler la loi contre l'exclusion », *Le Monde*, 13 janvier 1998, p. 8.

³ Michel Bezat et Olivier Biffaud, « Le gouvernement débloque un milliard de Francs pour un fonds d'urgence », *Le Monde*, 10 janvier 1998, p. 6.

⁴ Ibid p. 6.

⁵ L'un des conseillers de la ministre Martine Aubry.

⁶ Entretien n° 3 avec M. François Landais.

de construction de la loi dans les cabinets ministériels, nous ne pouvons en revanche pas affirmer que les revendications posées par cette catégorie de groupes de cause ont influencé considérablement le contenu même de la loi.

En effet, les manifestations « populaires » des groupes de cause *radicaux* ont eu pour effet de pousser le gouvernement de Lionel Jospin à accélérer l'élaboration du projet de loi de lutte contre l'exclusion¹. Toutefois, la publication de ce projet de loi ne peut, à notre avis, être considérée comme un facteur déterminant quant à la prise de conscience par les décideurs politiques des difficultés de vie des chômeurs puisque les principaux candidats politiques avaient déjà pris l'engagement, lors de la campagne présidentielle de 1995, de lutter contre toutes les formes d'exclusions. En réalité, la ministre Martine Aubry a tenté de nuancer l'impact de cette mobilisation en affirmant qu'on « *ne peut pas dire que ça* [la mobilisation des organisations de défense de la cause des chômeurs] *a provoqué une prise de conscience* »² chez les décideurs politiques. La mobilisation des organisations de défense de la cause des chômeurs a toutefois au moins favorisé l'accélération de l'élaboration du projet de loi.

Pour tenter de freiner ou de contenir la pression chaque jour toujours plus forte que les groupes de défense de la cause des plus démunis exercent sur le gouvernement de Lionel Jospin, la ministre Martine Aubry prend deux décisions importantes. Celles-ci ont pour objet d'apporter des réponses concrètes aux demandes urgentes des chômeurs. Si la première mesure est d'ordre réglementaire³, la seconde par contre s'inscrit dans la dynamique du projet de loi relatif à la lutte contre les exclusions⁴. Les directives que Martine Aubry adresse aux Préfets

¹ Laurent Mauduit, « Des mesures immédiates contre l'exclusion en attendant une loi », *Le Monde*, 26 décembre 1997, p. 5.

² *Aujourd'hui*, 5 mars 1998. Archives de Philippe Costes, ancien conseiller de Martine Aubry

³ Concernant la première circulaire, la ministre Martine Aubry s'adresse aux préfets dont les départements sont touchés à un degré relativement important par des actions des comités de chômeurs. Circulaire du 24 décembre 1997 de la ministre de l'Emploi et de la solidarité Martine Aubry adressé aux préfets de région et de département. Archives de Philippe Coste, ancien conseiller de Martine Aubry.

⁴ Les 24 et 26 décembre 1997, la ministre de l'Emploi et de la solidarité Martine Aubry a pris trois circulaires.

témoignent de l'intérêt que celle-ci accorde aux revendications des chômeurs. Elle leur demande de prendre les dispositions nécessaires à la satisfaction des revendications des organisations de défense de la cause des chômeurs, car affirme-t-elle,

« Depuis plusieurs jours, vous [les préfets] êtes confrontés à des actions de comités de chômeurs ou d'organisations syndicales qui réclament l'attribution d'une allocation forfaitaire de fin d'année aux demandeurs d'emploi. [ces actions se matérialisent] par des occupations de locaux des Assedics ou des CAF [...]. Si vous le jugez nécessaire, vous pourrez réunir les organismes disposant de fond dédiés à l'aide sociale (CAF, ASSEDIC, Département, etc...,) afin de coordonner leurs interventions pour relever les réponses d'urgence les plus adaptées à chacun des cas. [En effet] l'Etat vient d'annoncer, pour ce qui concerne ses responsabilités propres, une revalorisation de l'Allocation Spécifique de Solidarité de 3% en 1998 dont 2% au 1^{er} janvier prochain avec effet rétroactif à compter du 1^{er} juillet 1997 [Une telle mesure] « permettra de verser dans les jours qui viennent un rappel de 300 francs pour les allocations de l'Allocation Spécifique de Solidarité »¹.

La publication de ces mesures témoigne de l'intérêt que la ministre Martine Aubry et le gouvernement Jospin accordent aux revendications des groupes *radicaux* de défense de la cause des chômeurs. La ministre Martine Aubry propose alors aux préfets de mettre en place des coordinations avec les institutions sociales locales². Elle suggère, par ailleurs, aux autorités préfectorales de prendre des mesures adéquates de manière à répondre favorablement aux attentes des chômeurs et des organisations de chômeurs³.

¹ Archives mise à notre disposition par le conseiller Philippe Coste : correspondance que la ministre Martine Aubry adresse à M. le Préfet de Département du Pas-de-Calais, 24 décembre 1997. Lire aussi *Le Monde*, « Des cas de détresse sociale », 26 décembre 1997.

² Dans la seconde circulaire, elle informe les préfets des départements les moins affectés par la « colère » des chômeurs de la nécessité de prendre aussi des initiatives avec les organismes en charge des aides sociales : circulaire du 26 décembre 1997 de la ministre de l'Emploi et de la solidarité adressée aux préfets de région et de département. Archives de Philippe Coste, ancien conseiller de Martine Aubry

³ Dans la circulaire du 26, Martine Aubry indique clairement qu'elle souhaiterait « d'ici le 2 janvier au soir qu'un état précis de l'action des comités de chômeurs dans votre [les préfets] département. Vous établirez, le cas échéant, un bilan détaillé des actions menées pour traiter les dossiers particulièrement difficiles.. » : circulaire du 30

La mise en oeuvre de ces mesures administratives ne semble pas bénéficier du même effet médiatique que les manifestations des groupes de cause des chômeurs. Ces décisions qui traduisent la volonté de l'autorité gouvernementale de répondre favorablement aux organisations des chômeurs n'influent pas sur la sympathie que les Français éprouvent pour la lutte des chômeurs¹. Le soutien « populaire » dont bénéficient les groupes de défense de la cause des chômeurs met le gouvernement de Lionel Jospin dans une situation peu confortable, du moins vis-à-vis de l'opinion publique². La ministre de l'Emploi et de la solidarité Martine Aubry, qui semble surprise par le soutien « populaire » de la mobilisation des groupes de défense de la cause des chômeurs, se résout alors à occuper aussi l'espace médiatique pour faire entendre la voix des autorités gouvernementales. Elle ne prend position ni contre les actions qui se situent à la limite de la légalité des organisations de chômeurs, ni même contre leurs demandes parfois excessives³.

La ministre Martine Aubry sollicite une sorte de « Pacte de solidarité » contre le chômage entre le gouvernement et les groupes de défense de la cause puisqu'elle demande à ce que « *ce mouvement s'arrête, que chacun juge avec responsabilité que nous ferions mieux de nous réunir tous pour combattre le chômage* »⁴. Elle qualifie même de « *salutaire* »⁵ le soutien que les organisations de défense de la cause des chômeurs reçoivent de l'opinion publique. A l'évidence, la ministre n'est pas indifférente à la demande des organisations de défenses de la cause des chômeurs puisqu'elle affirme que,

décembre 1997 de la ministre de l'Emploi et de la solidarité adressée aux préfets de région et de département. Archives de Philippe Coste, ancien conseiller de Martine Aubry.

¹ En effet, selon un sondage CSA du 29 décembre, 63 % des Français disent « *être favorables au mouvement des chômeurs* ». Près de deux Français sur trois « *soutiennent* » ou « *ont de la sympathie* » à l'égard des revendications des chômeurs. Archives de Philippe Coste.

² La ministre Martine Aubry tient une conférence de presse le samedi 3 janvier 1998, et ce, après avoir été reçue à l'hôtel Matignon. Vus l'urgence et le soutien de l'opinion publique aux groupes de cause des chômeurs, la conférence de presse, initialement prévue pour le mardi 6 janvier, a été avancée au samedi 3 janvier 1998. Source : Olivier Biffaud et Jérôme Fénoglio, « L'Etat débloque 500 millions de Francs pour aider les chômeurs de longue durée », *Le Monde*, 4-5 janvier, 1998.

³ Entretien avec François Landais.

⁴ Alain Beuve-Méry, « Le mouvement des chômeurs continue à défier le gouvernement », *Le Monde*, 15 janvier 1998, p. 6.

⁵ Ibid.

« la priorité est de créer des emplois, beaucoup d'emplois. C'est la raison d'être de toute l'action gouvernementale (...). La solidarité doit s'exercer au bénéfice de tous, sauf exception »¹.

La sensibilité de la ministre Martine Aubry à la cause des chômeurs prend tout son sens avec le déblocage d'un milliard de francs. Cette somme d'argent est destinée à venir en aide aux plus démunis ainsi que le reconnaît un des responsables d'AC !

« ... le gouvernement a répondu en mettant en place un fonds d'urgence social d'un milliard qui permet de distribuer des aides d'urgence pour le cas de « détresse sociale » et a annoncé de très faibles augmentations de l'allocation spécifique de solidarité »²

Ce montant symbolique a pour objet de satisfaire les demandes et les besoins vitaux immédiats des chômeurs et des précaires. Cette enveloppe s'accompagne de la création de « missions d'urgence sociale » dans chaque localité. Ces organismes locaux, véritables spécialistes de l'urgence, regroupent, outre, les Assedic, les organismes sociaux mais aussi les collectivités locales. En réalité, ce sont des cellules d'urgence qui ont pour mission de faciliter les versements de sommes d'argent en liquide à des chômeurs en difficulté³. « Les missions d'urgence sociales » connaissent un vif « succès » parce qu'elles sont rapidement débordées par les demandes d'aides sociales provenant des plus défavorisés. Par exemple, pour la seule ville d'Arras, plus de 250 dossiers de personnes démunies ont été accueillies⁴. Le milliard ainsi mis à disposition des plus démunis ne semble pas, selon les déclarations des leaders des groupes de défense de la cause des chômeurs, couvrir les besoins des plus nécessiteux. Ces derniers qualifient « d'effet d'annonce » les décisions prises par la

¹ La ministre Martine Aubry informe les chômeurs que l'emploi est la priorité du gouvernement et leur rappelle que le Premier ministre Lionel Jospin a, lors de sa déclaration de politique générale, pris l'engagement que l'emploi serait la priorité de son gouvernement : document de la conférence de presse de la ministre de l'Emploi et de la solidarité, le 2 janvier 1998 ; archives de Philippe Coste.

² Entretien de Laurent Guilloteau réalisé par Yann Moulier-Boutang, *Futur Antérieur*, numéro 43, printemps 1998.

³ Alain Beuve-Méry, « Le mouvement des chômeurs continue à défier le gouvernement », *Le Monde*, 15 janvier 1998, p. 6.

⁴ Ibid. p. 6.

ministre Martine Aubry¹. Les quatre groupes de défense de la cause des chômeurs expriment alors toute leur déception². Le radicalisme des groupes de défense de la cause des chômeurs pousse le premier ministre Lionel Jospin à intervenir lui aussi.

Les actions d'occupation de l'espace médiatique et de « séduction » de la ministre Martine Aubry et du premier ministre Lionel Jospin ont, de notre point de vue, pour objet de rassurer l'opinion publique et les organisations de chômeurs en « grève ». Les interventions de ces différentes personnalités s'inscrivent dans la dynamique des actions publiques visant à trouver des solutions durables aux revendications des groupes de cause. Elles indiquent clairement que les autorités gouvernementales ne sont pas insensibles à la mobilisation des groupes de défense de la cause des chômeurs, voire même aux revendications dont ces organisations de chômeurs sont porteuses.

L'attention que le gouvernement accorde aux revendications des groupes de cause est d'autant plus importante que le gouvernement de Lionel Jospin se trouve affaibli par les prises de position de certains ministres dont Marie Georges Buffet et Dominique Voynet qui ministres ne manquent pas de soutenir publiquement les groupes de défense de la cause des chômeurs.

¹ Il s'agit des groupes de cause : AC, MNCP, APEIS et de Droits devant !!!

² Pour le Mouvement national des chômeurs et précaires « *ces déclarations ne répondent pas à l'urgence sociale et aux revendications* ». Quant au groupe de cause Droit devant, il considère que « *le discours d'Aubry stigmatise les chômeurs en lutte qui refusent l'inacceptable* ». Pour l'Association pour l'emploi, l'information et la solidarité, « *Martine Aubry n'a pas apporté de réponses aux occupants des Assedics* ». Enfin, Agir ensemble contre le chômage considère que « *sur l'allocation exceptionnelle de 3 000 francs réclamée par les chômeurs, la ministre répond par un fin de non-recevoir* ». Source : Alain Beuve-Méry, « Le mouvement des chômeurs continue à défier le gouvernement », *Le Monde*, 15 janvier 1998, p. 6.

B/ La fragilité gouvernementale comme conséquence directe de la mobilisation

Les médias et les groupes de cause exercent une pression constante sur le gouvernement de Lionel Jospin¹, créant ainsi une sorte de « schisme » au sein de la coalition gouvernementale. Cette disharmonie met à mal l'unité gouvernementale. Cette dernière est sérieusement mise en difficulté du fait du soutien que certains ministres Vert et Communiste apportent aux groupes de défense de la cause des chômeurs. Ils font en effet des déclarations favorables à l'action revendicative des groupes de cause *radicaux*. Ils critiquent même la manière dont le gouvernement de Lionel Jospin gère la « grève » des groupes de défense de la cause des chômeurs.

Ainsi, les leaders du Parti communiste se prononcent en faveur des manifestations de chômeurs². Tel est le cas du député Alain Bocquet, président du groupe communiste de l'Assemblée Nationale. Celui-ci critique vivement l'évacuation par les forces de l'ordre des chômeurs qui occupent les antennes Assedic, « *le CRS n'est pas pour moi le meilleur médiateur de la République. Il vaut mieux l'envoyer là où il y a de l'insécurité* »³. Comme l'ont fait les leaders communistes, les responsables nationaux des Verts apportent, eux aussi, leur soutien aux organisations de défense de la cause des chômeurs⁴. Ces différents responsables politiques, membres de la majorité plurielle, affirment ainsi « *soutenir la manifestation contre le chômage [et] condamnent vivement l'intervention des forces de l'ordre contre les chômeurs qui occupaient la bourse du commerce de Paris* »⁵. Mieux, les ministres Dominique Voynet et Marie-Georges Buffet, toutes deux membres du gouvernement de Lionel Jospin,

¹ *Le Monde*, « Les chômeurs bousculent Lionel Jospin », 8 janvier 1998, p. 1.

² Mr Robert Hue a jugé l'action « *légitime* », apportant ainsi son soutien à l'action des sans-emploi. Quant à Mr Alain Bocquet, président du groupe communiste de l'Assemblée Nationale, il considère qu'« *il faut faire droit à la juste revendication des chômeurs* » : *Le Monde* du 1^{er} janvier 1998, p. 5.

³ *Le Monde*, « Les Verts et le PCF soutiennent les manifestants », 15 janvier 1998, p. 6.

⁴ *Ibid.* p. 6.

⁵ *Ibid.*

apportent ouvertement leur soutien aux groupes de défense de la cause des chômeurs¹.

Le soutien que les ministres et les députés accordent aux groupes de cause en « grève » constitue un sérieux revers pour l'action et l'unité du gouvernement de Lionel Jospin². En effet, la ministre en charge de l'environnement, Dominique Voynet, prend position officiellement pour l'accès des jeunes de moins de 25 ans au RMI, en rappelant même à Lionel Jospin, Premier ministre, que « *l'accord passé entre les Verts et le Parti socialiste pour les législatives prévoyait de façon explicite un R.M.I pour les jeunes* »³. Les prises de position publique de certains leaders politiques issus de la majorité plurielle tendent manifestement à fragiliser l'institution gouvernementale. En effet, ces derniers auraient normalement dû soutenir l'action du gouvernement de Lionel Jospin au nom de la solidarité de la coalition politique. La « défiance » que certains responsables politiques de gauche non socialistes manifestent affaiblit l'unité et la dynamique du gouvernement de Lionel Jospin.

Face aux voies discordantes qui proviennent pour certaines du gouvernement et des alliés traditionnels, ce qui, naturellement, a pour conséquence de porter un sérieux revers à la position et à l'image du gouvernement, le Premier ministre Lionel Jospin est obligé de monter au créneau. Il souhaite ainsi réussir à convaincre ses alliés Communistes et Verts de soutenir l'action gouvernementale, c'est-à-dire de faire preuve d'unité. Il ne manque pas d'ailleurs de souligner « *la nécessité de la cohésion gouvernementale et majoritaire* »⁴.

¹ *Le Monde*, « CGT et PCF appellent les chômeurs à imposer les 35 heures au patronat. Cinq semaines de conflit », 19 janvier 1998, p. 6.

² Les réactions de la classe politique, aux engagements du Premier ministre, sont plus réservées à droite.

³ Judith Waintraud, « Jospin se méfie des emballements », *Le Figaro*, 27 février 1998, p. 6.

⁴ Alain Beuve-Méry et caroline Monnot, « Les mouvements de chômeurs réclament le relèvement des minima sociaux », *Le Monde*, 14 janvier 1998, p. 5.

Les déclarations des décideurs politiques ne reflètent pas le clivage traditionnel droite-gauche, tant le soutien aux groupes de défense de la cause des chômeurs dépasse le cadre de la bipolarisation de la vie politique. Ces organisations reçoivent en effet le soutien des leaders de partis politiques de droite et de gauche. En fait, la mobilisation des groupes de défense de la cause des chômeurs ne semble laisser indifférent aucun responsable politique. Les leaders de partis de droite saisissent alors cet événement pour dire comment ils conçoivent la lutte contre l'exclusion.

Ainsi, pour le parti libéral, la « révolte » des chômeurs est une démarche légitime¹. En effet, Alain Madelin considère que les manifestations des groupes de défense de la cause des chômeurs traduisent un fort sentiment de dégradation du tissu social. Ces mobilisations massives à l'échelle nationale, déclare-t-il, rendent suffisamment compte de « *la déchirure sociale [et] de cette misère qui rongent la société française* ». Il dénonce vivement ce « mal social » parce que selon lui, « (...) *Des familles entières sont enfermées dans la dépendance et la dépendance héréditaire quand la RMI devient héréditaire* ». Pour le libéral Alain Madelin, le libéralisme est la seule voie possible pouvant permettre aux « exclus » de sortir de leur situation de leur précarité sociale : « *le véritable remède, affirme-t-il, n'est pas une prime de charité, mais une autre politique, libérale* ». A l'évidence, le discours du leader du Parti libéral a été en partie entendu puisque la loi relative à la lutte contre les exclusions rompt avec les politiques publiques d'assistance sociale qui ont toujours été menées jusqu'alors.

Sur le plan politique, nous constatons une sorte d'unanimité quant au soutien aux groupes de cause qui défendent les chômeurs. Tous les acteurs politiques s'accordent à reconnaître la nécessité de lutter contre les exclusions. La mobilisation des groupes de défense de la cause des chômeurs permet ainsi aux acteurs politiques de gauche ainsi qu'à ceux de droite de relever l'intérêt qu'ils portent à la question du

¹ Toutes les déclarations qui suivent sont tirées du quotidien *Le Monde* daté du 14 janvier 1998, p. 5.

chômagés¹. Le soutien de toute la classe politique aux organisations des chômeurs a eu, semble-t-il, un impact sur les décisions gouvernementales et a certainement poussé le Premier ministre Lionel Jospin à intervenir de manière à rassurer les chômeurs et les organisations qui défendent leur cause, mais aussi ses partenaires politiques de la majorité plurielle notamment le parti Communiste et les Verts.

C/ L'intervention du Premier ministre Lionel Jospin ou le nécessaire renforcement de l'unité gouvernementale

Le Premier ministre Lionel Jospin décide donc de débloquer un milliard de Franc pour venir en aide aux plus démunis. Cette décision est prise dans le but de répondre aux revendications des organisations de défense de la cause des chômeurs. Le Premier ministre prend, en outre, une série de mesures d'urgence visant à faire face à la demande pressante des groupes de défense de la cause des chômeurs². Ces mesures consistent, ainsi que nous l'avons déjà dit, en l'attribution immédiate d'une allocation financière.

Au-delà de la nécessité de répondre à l'urgence, l'intervention du Premier ministre Lionel Jospin a pour objet de tenter de briser le « pessimisme ambiant ». En prenant une telle décision, Lionel Jospin cherche à apaiser l'angoisse suscitée par l'impact du sentiment d'exclusion et de pauvreté qui prévaut au sein de l'opinion publique. En effet, les résultats du sondage exclusif CSA pour le journal *La Croix* et le groupe de cause *la Fnars*³ révèle que 57 % des personnes interrogées ont peur de connaître eux-même l'exclusion. Pour les personnes interrogées, les mesures

¹ Les critiques dont sont victimes la ministre Martine Aubry ainsi que l'ensemble du gouvernement obligent le Premier ministre Lionel Jospin à intervenir officiellement. Cette intervention est fondamentale, car elle marque la « présence » du gouvernement sur un sujet qui interpelle toute la société. Le Premier ministre qui avait confié depuis la constitution du gouvernement en juin 1997 à Martine Aubry, le soin de coordonner l'action interministérielle relative au projet de loi de lutte contre l'exclusion, prend l'engagement de se mettre en première ligne à la suite du mouvement des groupes de défense de la cause des chômeurs.

² Michel Bezat et Olivier Biffaud, « Le gouvernement débloque un milliard de franc pour un fonds d'urgence », *Le Monde*, 10 janvier 1998, p. 1.

³ Archives *Fmars* : sondage exclusif CSA pour le journal *La Croix* et la *Fmars*, 4 mars 1998.

susceptibles de contribuer de manière significative à la lutte contre l'exclusion sont « *la réquisition des logements vides et le refus de toute expulsion* ». Pour 57% de sondés « l'accès au logement » vient en tête des droits qui permettent « l'inclusion ». Certes, le sentiment d'exclusion est dominant au sein de l'opinion publique, mais 84% des personnes interrogées avouent éprouver de la sympathie pour les « exclus » et 75% des personnes sondées partagent l'idée d'une mobilisation générale pour lutter contre l'exclusion.

L'intervention du Premier ministre Lionel Jospin répond aussi à une exigence proprement politique¹. Celui-ci cherche à rassurer les partis politiques non socialistes de la majorité plurielle qui soutiennent l'action de son gouvernement. Il veut ainsi apaiser la « colère » des organisations de défense de la cause des chômeurs. Le Premier ministre Lionel Jospin prend trois mesures urgentes : il crée le 9 janvier 1998 un fonds d'urgence sociale pour les personnes privées d'emploi auquel il affecte un milliard de francs² ; cette somme d'argent étant destinée à répondre aux besoins matériels des précaires, des « exclus », des Rmistes et des chômeurs³. Ensuite, il pérennise les missions d'urgence sociale mises en place dans les départements par les préfets fin décembre 1997. Enfin, il confie à Marie-Thérèse Join-Lambert⁴ la mission de conduire une réflexion sur les ressources financières des chômeurs.

¹ Archives *Médecins du Monde* : dépêche AFP du 4 mars 1998 : une loi « *ne suffira pas à faire reculer l'exclusion* » pour 81% des Français.

² Rafaël Rivals, « Les préfets ont mis à l'ouvrage les travailleurs sociaux », *Le Monde*, 19 janvier 1998, p. 7 et Bruno Causé et les correspondants en région, « Les préfetures commencent à distribuer les 320 millions de francs débloqués par l'Etat », *Le Monde*, 15 janvier 1998, p. 6.

³ Michel Bezat et Olivier Biffaud, « Le gouvernement débloque un milliard de franc pour un fonds d'urgence », *Le Monde*, 10 janvier 1998, p. 6.

⁴ Mme Join-Lambert est Inspectrice générale des affaires sociales. Elle a, par ailleurs, exercé les fonctions de conseillère technique et sociale au sein des cabinets des Premiers ministres Bérégovoy et Michel Rocard. Source : *Who's who* France 2000-2001, 32^e édition, dictionnaire Lafitte Paris, p. 964.

A priori, les mesures que le Premier ministre propose n'enthousiasment pas les groupes de défense de la cause des chômeurs. Les leaders de groupes de cause les estiment insuffisantes. Pour le quotidien *Le Monde*¹, par exemple, « les quatre associations à l'origine du mouvement AC ! APEIS, MNCP, comité de défense des chômeurs CGT ont estimé que les mesures annoncées par M. Jospin en faveur des chômeurs étaient « un premier pas », mais qu'elles étaient « insuffisantes ». Elles ont toutes regretté l'absence de relèvement des minima sociaux et d'une allocation pour les jeunes de moins de vingt-cinq ans ». La déclaration de M. Richard Dethyre, Président de l'Apeis résume assez bien la position des responsables des groupes de défense de la cause des chômeurs : « les mesures qui viennent d'être annoncées par le gouvernement sont intéressantes mais probablement insuffisantes »². Si le dispositif financier ne recueille pas l'adhésion des leaders de ces groupes de cause, en revanche, le rapport de Marie-Thérèse Join-Lambert baptisé « Chômage : mesures d'urgence et minima sociaux. Problèmes soulevés par les mouvements de chômeurs en France fin 1997-début 1998 »³, orienté sur la problématique de la lutte contre le chômage et le pouvoir d'achat des chômeurs, est accueilli plus favorablement par les responsables de groupes de défense de la cause des chômeurs et les syndicats⁴.

La promptitude dont fait preuve le Premier ministre Lionel Jospin pour créer ce groupe de réflexion sur la précarité dont sont victimes les chômeurs, et la nécessité de prévoir les mécanismes d'insertion, démontrent l'intérêt que les pouvoirs publics portent au chômage en tant que problématique sociale. Certes, « une partie des réponses que contient ce rapport étaient déjà dans le dossier de préparation avant même le mouvement [des organisations de défense] des chômeurs »⁵, mais les autorités

¹ *Le Monde*, « Première victoire pour les chômeurs », 12 janvier 1998 p. 11.

² Ibid

³ Documentation française, « Chômage : mesures d'urgence et minima sociaux. Problèmes soulevés par les mouvements de chômeurs en France : fin 1997, début 1998 » Marie-Thérèse Join-Lambert, Collection des Rapports officiels, 1998.

⁴ Olivier Biffaud et Laurent Mauduit, « Lionel Jospin se refuse à anticiper sur la reprise économique », *Le Monde*, 27 février 1998, p. 6.

⁵ Entretien n° 3 avec M. François Landais.

publiques ne souhaitent pas laisser l'initiative des solutions aux seules organisations de lutte contre les exclusions.

La mission de Marie-Thérèse Join-Lambert prend alors la forme d'une réflexion menée en concertation avec les organisations de défense de la cause des chômeurs puisque ces dernières sont associées à cette étude¹. Ce rapport s'articule autour de trois volets : d'abord veiller à la bonne installation des missions d'urgence sociale chargées d'attribuer des sommes affectées aux personnes les plus démunies ; analyser les conditions d'articulation et de cohérence sociale entre les systèmes d'indemnisation du chômage et de solidarité nationale et les minima sociaux ; et enfin, faire des propositions en vue d'améliorer le traitement des chômeurs en grande difficulté. Mais, ce rapport² a-t-il un réel impact sur le contenu du projet de loi en préparation ?

Les revendications des groupes de défense de la cause des chômeurs portent, ainsi que nous l'avons déjà affirmé, sur le pouvoir d'achat et sur le statut social des chômeurs. En effet, les organisations qui défendent la cause des chômeurs posent une multitude de revendications : une prime de 1.500 francs, la revalorisation des minima sociaux, l'extension du revenu minimum d'insertion aux jeunes, un « guichet unique » pour les demandes d'aides, la « dégressivité » des allocations chômages et la représentation des chômeurs au niveau national dans les instances telles l'*Unedic*, l'*Anpe*³.

¹ Les résultats de ce sondage placent « l'exclusion sociale » au rang de préoccupation majeure des Français. Ces sondages n'expriment-ils pas simplement le niveau de sympathie que les actions des organisations de chômeurs de décembre 1997 et janvier 1998 ont suscité auprès de l'opinion publique ? A notre avis, la préoccupation que les personnes interrogées accordent à la problématique de l'exclusion sociale ne peut être valablement dissociée du mouvement des chômeurs. Ce sondage semble traduire l'émotion et l'inquiétude que les problèmes des chômeurs ont suscitée auprès de l'opinion publique. Certes, l'exclusion sociale est une réalité sociale incontestable et qui a même tendance à s'enraciner auprès d'une frange de la population. Mais les résultats de ces sondages ne traduisent-ils pas finalement un sentiment réactif et conjoncturel après la médiatisation de la mobilisation des organisations des chômeurs ?

² Revue de presse sur l'exclusion, « *Sur les problèmes soulevés par les mouvements de chômeurs en France fin 1997-début 1998* », Bibliothèque Municipale de Lyon (BML).

³ Lors de son audition par la Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi d'orientation relatif à la lutte contre les exclusions sociales, Eric Ducoing affirme le souhait de voir les groupes de

Marie-Thérèse Join-Lambert tient compte, dans son rapport, des revendications portées sur l'espace public par les groupes de défense de la cause des chômeurs puisqu'elle propose de « rattraper les pertes de pouvoir d'achat » par l'accumulation de l'allocation de solidarité spécifique et de l'allocation d'insertion. Elle préconise par ailleurs de « relever le niveau » du Revenu Minimum d'Insertion, qu'elle juge « particulièrement bas ». Pour éviter que les chômeurs ne sombrent dans la grande précarité, Marie-Thérèse Join-Lambert suggère la revalorisation des minima sociaux et l'octroi du revenu minimum d'insertion aux jeunes.

Ces propositions confortent la position des groupes de défense de la cause des chômeurs¹. Celles-ci portent également respectivement sur le rattrapage des retards de revalorisation de l'allocation de solidarité spécifique². Ces mesures concernent également l'indexation de tous les minima sociaux dont ceux de l'allocation de solidarité spécifique et de l'allocation d'insertion sur les prix dès le 1^{er} janvier 1998. Elle préconise, enfin, que les chômeurs de plus de 55 ans qui ont cotisé cent soixante trimestres puissent toucher l'allocation de solidarité spécifique et l'allocation d'insertion.

Les mécanismes de garantie des revenus aux jeunes de moins de 25 ans tiennent une place importante dans ce rapport. C'est une revendication essentielle et unanime des organisations de lutte contre le chômage. Marie-Thérèse Join-Lambert n'est pas indifférente à cette demande puisqu'elle suggère l'attribution du Revenu Minimum d'Insertion et l'allocation de solidarité spécifique pendant un an aux jeunes, dans la limite d'un S.M.I.C. Elle soutient enfin, comme le premier ministre Lionel Jospin, l'extension du Revenu Minimum d'Insertion aux jeunes de moins de

défense de la cause des chômeurs devenir membres des comités d'usagers auprès de l'ANPE et de l'AFPA, ainsi qu'auprès des Assedic, voir : rapport du député Jean Le Garrec Tome I : présentation générale p. 56.

¹ Le 21 janvier 1998 sur TF 1 et le 26 février, c'est-à-dire le lendemain de la remise du rapport au Premier ministre, Lionel Jospin confirme sur France 3, les cinq engagements qu'il a déjà pris.

² Par une augmentation de 6 % au 1^{er} janvier 1998 et une autre augmentation de 29 % à compter du 1^{er} janvier pour l'allocation d'insertion.

25 ans dépourvus d'emploi¹, et suggère au gouvernement Jospin de mettre en œuvre cette demande essentielle des groupes de défense de la cause des plus démunis.

Le rapport Join-Lambert² propose, des mesures qui confortent bon nombre de revendications des responsables des organisations de défense des chômeurs. Il convient de préciser que l'action de ces derniers a réussi à fragiliser l'unité de l'institution gouvernementale. En effet, les critiques contre le gouvernement de la majorité plurielle proviennent pour certains de ses propres membres, en particulier des ministres Vert et Communiste, comme on a pu le voir.

¹ TSA H – 6 mars 1998 – N° 681.

² Chargée officiellement de rédiger le rapport le 9 janvier 1998, Mme Marie-Thérèse Join-Lambert remet celui-ci au Premier ministre Lionel Jospin le 25 février 1998. Olivier Biffaud et Laurent Mauduit, « Lionel Jospin se refuse à anticiper sur la reprise économique », *Le Monde*, 27 février 1998, p. 6.

Conclusion Partie I chapitre II

Le projet de loi de lutte contre les exclusions est donc le résultat de la mobilisation « intellectuelle » et « physique » des groupes de défense de la cause des plus démunis. Celle-ci peut s'expliquer par la longue maturation de la question de la pauvreté et de la détresse sociale qui a eu lieu au sein de l'organisation *ATD Quart-Monde*, de la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion* de l'*Uniopss* depuis sa création en 1985 puis lors des réunions des membres des collectifs *Alerte* et *Contre la précarisation et les exclusions*.

Les groupes de défense de la cause des plus démunis se sont révélés être des interlocuteurs pertinents des pouvoirs publics avant et pendant le processus de construction de la loi. Ils sont à l'origine de la loi du 29 juillet 1998 et ont, à ce titre, joué un rôle important tant dans la définition de l'objet et du problème « exclusion » que durant la période d'élaboration de ladite loi. La posture sociale et politique de ces acteurs se fonde sur leur capacité à structurer la notion d'exclusion autour d'une image principale : celle du respect des droits fondamentaux et du respect de la dignité humaine. Car, c'est à eux que revient le mérite d'avoir établi, avant les pouvoirs publics, des liens directs entre les exclusions, la pauvreté et le respect des droits fondamentaux et de la dignité humaine. Ils sont donc, à ce titre, des acteurs essentiels tant en termes de définition que de mise en œuvre de politiques publiques de solidarité et de cohésion sociale.

Contrairement à la « culture » du milieu « sociétal » qui se caractérise généralement par l'affrontement entre groupes de cause pour accéder aux ressources productives et pour défendre leurs positions, ceux des collectifs *Alerte* et *CPE* ne semblent pas s'être illustrés par une concurrence acharnée entre eux. La construction de la représentation commune de l'exclusion semble être le résultat d'un processus sinon consensuel du moins convergent. La définition de l'image commune de l'exclusion constitue un puissant facteur de cohésion des « familles » des groupes de défense de la cause des plus démunis. Car, en « s'unissant » autour

d'une même représentation cognitive, les groupes de cause affirment leur rôle de forces utiles d'alerte, d'interpellation et de propositions des institutions étatiques et des décideurs politiques sur des questions sociales liées à la place des plus démunis dans la société.

Au-delà de la capacité à interpellier les autorités publiques, les organisations de défense de la cause des plus démunis sont des vecteurs essentiels du « développement » de la législation sociale puisqu'elles innovent, contribuent à la construction et à la consolidation de la cohésion sociétale. Elles ont mobilisé toutes leurs ressources afin de convaincre les décideurs politiques du bien-fondé de leurs propositions. Et, l'écoute que les gouvernements d'Alain Juppé et de Lionel Jospin accordent aux différents acteurs sociaux et à leur collectif prouvent que les institutions étatiques considèrent ces derniers comme des partenaires essentiels des politiques publiques. Les organisations de défense de la cause des plus démunis concourent d'ailleurs à l'intérêt général puisqu'elles considèrent que la pauvreté et les exclusions constituent une « entorse » majeure au respect des droits fondamentaux auxquels tous les êtres humains ont droit.

La loi contre les exclusions a un caractère curatif et préventif. Elle présente quelques innovations essentielles : elle initie, pour la première fois, l'approche globale des questions sur la pauvreté et identifie les principaux axes vers lesquels différents acteurs impliqués dans la lutte contre l'exclusion doivent orienter leurs actions. La loi énonce des repères qui permettent de circonscrire l'étendue d'un phénomène aussi hétérogène (l'emploi, la santé, le logement, l'éducation, la formation, les loisirs, etc.), d'où notre volonté d'affirmer que l'exclusion est « intersectorielle », car elle concerne plusieurs domaines. Cette qualité permet d'identifier l'objet d'analyse de ce phénomène social ainsi que les divers acteurs qui doivent concourir à la lutte contre l'exclusion. L'article premier de la loi du 29 juillet 1998 énonce les trois types d'acteurs principaux, à savoir : le secteur public dont l'Etat, les collectivités locales, les établissements publics, les organismes de sécurité sociale, les institutions sociales et médico-sociales ; le secteur privé avec les

entreprises, les organisations professionnelles, les organisations syndicales, les organismes de prévoyance, les groupements de mutualité, les groupes de défense de la cause des plus démunis ; et enfin, les citoyens, les premiers concernés par cette loi.

Partie II : « Politisation » et institutionnalisation de la lutte contre les exclusions : les groupes de cause comme acteurs du système politico-administratif

Cette partie s'articule autour d'une double problématique : en quoi la loi adoptée, et le processus de politisation qui l'accompagne font-ils des groupes de défense de la cause des plus démunis des acteurs « publics » ou quasi-publics ? Cette loi est-elle le résultat de la coordination des groupes de défense de la cause des plus démunis et des autorités gouvernementales et Parlementaires ?

Dans un premier temps, nous analysons le processus de « politisation » de la thématique de l'exclusion (Chapitre I), tout en mettant en exergue les enjeux que cela comporte aussi bien pour les groupes de cause que pour les décideurs politiques. Ensuite, nous interrogerons la capacité des pouvoirs publics à légitimer sinon l'action au moins les propositions des collectifs et des groupes de défense de la cause des plus démunis.

Dans un second temps, nous verrons en quoi cette loi propose une certaine « révolution » conceptuelle de la lutte contre les exclusions et institutionnalise la participation des groupes de cause à la définition des politiques publiques de lutte contre les exclusions au niveau local (Chapitre II).

CHAPITRE I : L'inscription à « l'agenda politique »¹ de la thématique de l'« exclusion » : politisation et pouvoir de légitimation de l'Etat

Deux questionnements orientent notre analyse dans ce chapitre. Nous interrogeons d'abord les enjeux de « la politisation » de la thématique de l'exclusion. Pourquoi et comment les décideurs politiques se mobilisent-ils en faveur de l'adoption d'une loi cadre contre les exclusions ? Nous nous interrogeons ainsi sur la manière dont les autorités gouvernementales² et parlementaires³ sélectionnent la soixantaine de groupes de défense de la cause des plus démunis qui participent à la construction de la loi contre les exclusions au travers principalement des collectifs *Alerte* et *CPE*⁴.

Comme pour toute législation l'adoption de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, relève de la seule compétence des autorités gouvernementales et parlementaires. Ces dernières sont en effet les principaux régulateurs du processus d'élaboration des lois dans la mesure où ces autorités étatiques sélectionnent par exemple les groupes de cause avec lesquels elles souhaitent discuter du contenu de la future loi. Cette aptitude confère aux décideurs politiques le pouvoir exclusif de légitimation des groupes de cause. Ainsi, les ministres, les membres de cabinets ministériels, les députés et les sénateurs participent pleinement à l'élaboration de cette loi. La mobilisation de seize ministères du gouvernement Jospin semble montrer que la construction de la loi

¹ Philippe Garraud, « Politiques nationales : élaboration de l'agenda », *L'Année sociologique*, vol.40, /1990, p. 17-41

² Seize ministères sont mobilisés pour la construction de la loi contre les exclusions sociales. La ministre de l'Emploi et de la Solidarité, Martine Aubry est la principale responsable au sein du gouvernement Lionel Jospin du processus d'élaboration de la loi.

³ Date de début de mandat : 01/06/1997 (élections générales) et fin de la législature : 18/06/2002.

⁴ Une partie des groupes de cause, essentiellement les groupes *radicaux*, qui composaient le collectif *CPE* créent en mars 1998 un autre collectif dénommé « *Groupe de travail et d'échange interassociatif sur le projet de loi d'orientation relatif à la lutte contre les exclusions* ».

contre les exclusions n'aurait pu aboutir sans l'accord et la volonté clairement affichée des responsables politiques.

Membres de l'exécutif qui ont participé à la construction de la loi	Fonctions
Jacques Chirac	Président de la République
Lionel Jospin	Premier ministre
Martine Aubry	ministre de l'emploi et de la solidarité
Elisabeth Guigou	garde des sceaux, ministre de la justice
Claude Allègre	ministre de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie
Jean-Pierre Chevènement	ministre de l'intérieur
Dominique Strauss-Kahn	ministre de l'économie, des finances et de l'industrie
Jean-Claude Gayssot	ministre de l'équipement, des transports et du logement
Catherine Trautmann	ministre de la culture et de la communication
Louis Le Pen	ministre de l'agriculture et de la pêche
Marie-George Buffet	ministre de la jeunesse et des sports
Ségolène Royal	ministre déléguée chargée de l'enseignement scolaire
Bernard Kouchner	secrétaire d'Etat à la santé
Jean-Jack Queyranne	secrétaire d'Etat à l'outre-mer
Christian Sautter	secrétaire d'Etat au budget
Marylise Lebranchu	secrétaire d'Etat aux petites et moyennes entreprises au commerce et à l'artisanat
Louis Besson	secrétaire d'Etat au logement

Les institutions exécutive et législative ne sont pas les seules à s'être impliquées dans le processus d'élaboration de la loi. Les groupes de cause ont également joué un rôle considérable.

L'interaction entre acteurs étatiques et leaders de groupes de cause soulève ainsi quelques questions fondamentales : comment les gouvernements d'Alain Juppé et de Lionel Jospin articulent-ils leurs relations avec les groupes de défense de la cause des plus démunis ? Quels sont les groupes de cause que les deux gouvernements reconnaissent comme aptes et légitimes à représenter les plus démunis ? On peut supposer que sur la soixantaine de groupes de défense de la cause des plus démunis, les décideurs politiques privilégient certains groupes de cause au détriment d'autres. Qu'est-ce qui motive et justifie alors cette inégalité dans l'accès des groupes de défense de la cause des plus démunis au statut de partenaires légitimes des pouvoirs publics ?

Selon nous, trois hypothèses peuvent permettre de comprendre le processus complexe de politisation de la thématique de l'exclusion. En effet, l'inscription sur l'agenda politique de la thématique de l'exclusion peut se justifier, soit par la mobilisation des groupes de cause qui défendent ou qui font la promotion de la cause « des plus démunis », soit en raison de la médiatisation du problème, soit enfin, parce que les décideurs politiques ont pris l'engagement – notamment électoral – de faire adopter une loi de ce type. Aucune de ces trois hypothèses ne peut être *a priori* valablement écartée, car les groupes de défense de la cause des plus démunis se sont en effet bien mobilisés pour sensibiliser l'opinion publique. Les médias semblent aussi avoir contribué à la médiatisation de « l'exclusion » avec notamment la tenue du forum « *Vaincre l'exclusion* » organisé par le quotidien *La Croix* et la radio *France Inter*. Les décideurs politiques ont, enfin, saisi cette « tribune » pour se prononcer en faveur de l'adoption de la loi cadre contre les exclusions.

Concrètement, la construction de la loi contre les exclusions a mobilisé réellement seize ministères du gouvernement de Jospin. Il apparaît donc nécessaire en raison de la contribution d'une multitude d'administrations ministérielles, de comprendre et d'analyser les enjeux politiques qui sous-tendent l'inscription sur l'agenda politique de la thématique de la lutte contre les exclusions (Section I).

Cette démarche permet aussi de s'interroger sur la manière avec laquelle les membres de cabinets des seize ministères impliqués dans la construction de cette loi se sont organisés pour harmoniser leurs actions et approches des projets de loi de lutte contre les exclusions. En effet, l'adoption de positions communes et précises donnent au gouvernement l'image d'une institution forte et solide aux yeux des groupes de défense de la cause des plus démunis et de l'opinion publique.

La seconde interrogation consiste à se demander comment le gouvernement et le parlement légitiment les collectifs de groupes de cause *Alerte* et *CPE* et comment les groupes de cause *radicaux* réussissent à obtenir le statut de médiateurs légitimes et pertinents au même titre que les grandes organisations caritatives nationales reconnues traditionnellement comme tels par les pouvoirs publics (Section II).

Section I : La thématique de l'« exclusion » comme « offre politique »¹: de la mise sur l'agenda politique à l'adoption du projet de loi

Nous souhaitons questionner ici les enjeux de « la politisation » de la lutte contre les exclusions. Il s'agit en d'autres termes de s'interroger sur les enjeux de « l'offre politique » que les principaux candidats² ont faite lors de l'élection présidentielle de 1995. En effet, l'exclusion en tant que thématique de débat public et projet « politique » passe nécessairement par un processus d'inscription sur l'agenda politique.

Selon Jean-Claude Thoenig, l'agenda politique peut être défini comme *« l'ensemble des problèmes faisant l'objet d'un traitement, sous quelque forme que ce soit, de la part des autorités publiques et donc susceptibles de faire l'objet d'une ou plusieurs décisions, qu'il y ait controverse publique, médiatisation, mobilisation ou demande sociale et mise sur le « marché » politique ou non »*³. Cette définition indique qu'il n'y a inscription sur l'agenda politique que lorsque les institutions politiques et administratives intègrent la situation vécue comme un problème social. Mais dans quel cadre s'inscrit l'interaction entre la soixantaine de groupes de cause, les gouvernements et le Parlement ?

A priori, la relation entre les gouvernements, le Parlement et les groupes de défense de la cause « des plus démunis » semble pouvoir être décrite à partir de l'approche néo-corporatiste. En effet, cette dernière autorise à penser que la politique publique de lutte contre les exclusions est le résultat des relations que les autorités gouvernementales et parlementaires entretiennent avec des groupes de

¹ Philippe Garraud, politiques nationales : élaboration de l'agenda », art. cit., p. 30

² Les principaux candidats à cette élection présidentielle sont : Edouard Balladur (Premier ministre et candidat indépendant), Lionel Jospin (PS) et Jacques Chirac (RPR). Source : Jean Michel Bezat, « Les principaux candidats à l'élection présidentielle se différencient sur le terrain social », *Le Monde*, p. 5.

³ Philippe Garraud, « politiques nationales : élaboration de l'agenda », *L'Année sociologique* : volume 40, / 1990, p. 27.

défense des « exclus » qu'elles ont sélectionnés. Cette approche fait de l'Etat l'institution publique qui exerce un pouvoir de « *contrôle sur la sélection de leurs leaders [groupes de cause] et l'articulation de leurs [mouvements sociaux] demandes* »¹. La logique néo-corporatiste semble, en l'espèce, répondre à la nature des rapports entre ces deux types d'acteurs dans la mesure où ce sont les membres de différents cabinets ministériels et les parlementaires qui choisissent les groupes de défense de la cause des plus démunis avec lesquels ils veulent discuter, négocier et donc ceux qu'ils souhaitent associer au processus de construction de la loi contre les exclusions.

La perception de la thématique de « l'exclusion » en tant que « *problème appelant un débat public, voire l'intervention des autorités politiques légitimes* »² naît en fait de la mobilisation des groupes de défense de la cause des plus démunis et de l'action des médias, en particulier *La Croix* et *France Inter*. Ce sont les deux catégories d'acteurs qui portent en premier sur la place publique le problème de l'exclusion. L'action de ces médias ne laisse pas insensible les décideurs politiques puisque tous les candidats à l'élection présidentielle de mai 1995 se prononcent eux aussi en faveur de l'adoption d'une loi cadre contre les exclusions. Tous les candidats à l'élection présidentielle en font alors une « offre politique »³. Le candidat Jacques Chirac réussira même à structurer le débat relatif à la lutte contre les exclusions autour de la notion de « *fracture sociale* »⁴.

¹ Yves Meny, Jean-Claude Thoenig *Les politiques publiques*, op. cit., p. 102.

² Jean-Gustave Padioleau cité dans *Les politiques publiques* de Pierre Muller « *Que sais-je ?* », PUF, 2000, p. 37.

³ Lors du forum organisé par *La Croix* et *France Inter* le 27 mars 1995 à la maison de la radio. Source : François Ernenwein et Robert Migliorini, « Chirac, Jospin, Balladur en force contre l'exclusion », *La Croix*, 29 mars 1995.

⁴ Un colloque consacré à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion est organisé le 27 mars 1995 à l'initiative du collectif *Alerte*, *La Croix* et de la radio publique *France Inter*. Lors de ce colloque, les principaux candidats à l'élection présidentielle, Jacques Chirac et Lionel Jospin prennent l'engagement de faire adopter une loi d'orientation pour réduire la « *fracture sociale* ». Elu Président de la République, Jacques Chirac confie la mission au Premier Ministre M. Alain Juppé d'élaborer le projet de loi sur la cohésion nationale. Source : Ibid.

L'adoption de la loi contre les exclusions devient, au cours de la campagne présidentielle de 1995, non pas un simple sujet de débat public, mais plutôt un sujet qui se situe au centre même des programmes des différents candidats. Ces derniers ne se contentent pas de reprendre cette demande sociale, ils s'engagent à répondre favorablement aux attentes des plus démunis et des groupes qui défendent la cause des plus défavorisés.

Concrètement, la lutte contre les exclusions en tant que promesse électorale majeure de l'élection présidentielle de 1995 prend forme avec la publication des projets de loi de *Renforcement de la cohésion sociale* et de *Lutte contre les exclusions* des gouvernements d'Alain Juppé et de Lionel Jospin (I). Les contributions gouvernementales sont nécessaires à l'édification d'un « corps » de mesures pour lutter contre le problème de l'exclusion, mais celles-ci tiennent aussi compte des résultats et des réflexions menées au sein des institutions publiques sociales consultatives (II).

I/ La lutte contre les « exclusions » comme offre politique : de l'engagement des candidats à l'élection présidentielle de 1995 à l'action gouvernementale

Le terme « exclusion » est une notion consensuelle qui sert à identifier et à désigner la question sociale alors dominante¹. Ainsi que nous l'avons déjà affirmé « l'exclusion » est la thématique majeure du débat public pendant la campagne présidentielle de 1995. Les candidats à l'élection présidentielle font « de la lutte contre les exclusions », l'axe essentiel de leurs interventions publiques. Ils en parlent en termes d'offre politique (A). Au-delà de l'action politique, certains médias tels *La Croix* et *France Inter* adoptent la posture de médias « citoyens » (B). Ils relaient auprès de l'opinion publique la demande sociale des groupes de défense de la cause des

¹ Marie-Thérèse Join-Lambert, « Exclusion » : pour une plus grande rigueur d'analyse », *Droit social*, n° 3 mars 1995, p. 215-221.

plus démunis qui font pression sur les décideurs politiques. L'objectif de cette pression est clair : pousser les décideurs politiques à s'engager à faire adopter la loi d'orientation contre les exclusions (C).

A/ La campagne présidentielle de 1995 comme fenêtre politique¹ : la lutte contre les exclusions, une « offre politique »

A priori, le groupe de cause *ATD Quart-monde*² et le collectif *Alerte* sont les premiers acteurs sociaux à avoir demandé l'adoption d'une loi cadre contre les exclusions³. Mais l'idée qui consiste à donner une dimension législative à la lutte contre les exclusions ne peut prendre forme que si les décideurs politiques et les institutions étatiques s'en saisissent. La réalisation de cette demande sociale suppose que les candidats à l'élection présidentielle de 1995 acceptent préalablement d'inscrire ce problème dans leur programme politique puis, une fois élu, dans leur agenda institutionnel.

Or, l'inscription de la thématique de l'exclusion sur l'agenda politique n'est pas un acte spontané des décideurs politiques. Il a fallu que les groupes de cause, membres du collectif *Alerte* organisent notamment le 27 mars 1995, avec le soutien des médias *La Croix* et *France Inter*, un colloque dénommé « *Vaincre l'exclusion* ». En prenant une telle initiative, ces derniers participent à la construction de la problématique « exclusion » et à la politisation de celle-ci.

¹ Pierre Muller et Yves Surel, *L'analyse des politiques publiques*, op. cit., p. 73.

² Jérôme Fénoglio, « Députés et associations critiquent le manque d'ambition du projet de loi sur l'exclusion » p.1 et « L'Assemblée nationale souhaite modifier le projet de loi contre l'exclusion », *Le Monde*, 15 avril 1997, p. 7.

³ La loi relative à la lutte contre les exclusions du 28 juillet 1998 est, selon la ministre de l'Emploi et de la Solidarité Martine Aubry, « *d'abord l'aboutissement d'un travail formidable qui a été fait par les associations* ». En s'exprimant ainsi, la Ministre reconnaît de manière non équivoque le rôle essentiel joué par les organisations de lutte contre les exclusions sociales. Clarisse Fabre « Le vote du projet de loi contre les exclusions met en évidence les divisions de l'opposition », *Le Monde*, 22 mai 1998, p. 7.

En fait, les groupes de cause de ce collectif profitent de la fenêtre politique née de la campagne présidentielle de 1995 pour demander publiquement aux principaux candidats, c'est-à-dire au futur Président de la République, de faire adopter une loi d'orientation contre les exclusions¹. Ce forum est l'occasion pour les responsables de groupes de défense de la cause des plus démunis et les organes de presse mobilisés pour cette « cause » de saisir et d'évaluer le degré d'engagement des décideurs politiques à répondre favorablement aux attentes des personnes considérées comme les plus démunies.

Les initiateurs de ce colloque invitent les trois principaux candidats, Edouard Balladur, Jacques Chirac et Lionel Jospin à livrer aux participants les mesures qu'ils entendent mettre en oeuvre pour lutter contre le phénomène d'exclusion.

Jacques Chirac fut le premier à prendre la parole au forum « *Vaincre l'exclusion* ». Le sens et la tonalité de son discours lui confèrent la stature de « candidat de l'espoir ». Celui-ci se positionne comme le défenseur politique le plus acharné de la cause des plus démunis puisqu'il incarne, selon lui, mieux que les autres candidats cette cause. Il évoque d'autant plus le changement qu'il met en confiance les « exclus » et rassure l'opinion publique et les groupes de cause quant à sa capacité et surtout sa volonté à lutter réellement contre les exclusions sociales. La détermination de Jacques Chirac à décrypter et à proposer des solutions à cette problématique sociale et politique est d'autant plus manifeste qu'il réussit à donner une représentation et à structurer la problématique de « l'exclusion » autour de la notion de « *fracture sociale* »².

¹ Archives *Médecins du Monde*, « Dossier de Presse « *Alerte* » : « *Pour la participation de tous. Lutter contre la pauvreté et l'exclusion : une priorité nationale* », mars 1996, p. 1.

² C'est le terme que choisit le candidat Jacques Chirac pour désigner l'exclusion sociale. Il semblerait qu'en recourant à ce terme, le candidat Chirac oppose la France des nantis à celle des pauvres et des plus démunis. Il se positionne comme « l'avocat », le défenseur acharné des plus fragiles, des plus démunis. Source : Ezra Suleiman, « Les élites et les exclus », *Le Monde*, 13 janvier 1995, p. 17.

Pour montrer sa bonne foi quant à sa détermination et sa capacité à trouver des solutions à la problématique de l'« exclusion », le candidat Jacques Chirac montre que la ville de Paris en est un bon champ d'expérimentation. Ainsi, en tant que Maire de Paris, le candidat Jacques Chirac adopte des mesures que nous pouvons qualifier « d'exceptionnelles », car non habituelles. Celui-ci annonce une batterie de mesures en faveur notamment des personnes âgées de la ville de Paris : « *chèques de vie à la charge de la mairie, augmentations substantielles du nombre de places dans les foyers pour personnes âgées et du parc de lits médicalisés* »¹. Jacques Chirac ne s'intéresse pas aux seules personnes âgées, il met également l'accent sur l'accès à l'emploi². Car, lors d'une réunion publique tenue à Amiens, le Maire de Paris s'était prononcé pour le plein-emploi comme démarche essentielle de lutte contre les exclusions³.

Toutes ces mesures sociales circonscrites à la ville de Paris intra muros renforcent et légitiment le discours « social » du candidat Jacques Chirac. Ces mesures participent, de notre point de vue, à construire l'image de Jacques Chirac en tant que grand défenseur de la cause des plus défavorisés. L'image de « sauveur » des plus démunis lui convient d'autant plus que le gouvernement d'Edouard Balladur a eu du mal à trouver des solutions concrètes aux problèmes de logements auxquels sont confrontés les mal logés et les sans logis. Le gouvernement d'Edouard Balladur semble d'ailleurs endosser les échecs des différentes politiques d'insertion sociale qui avaient été initiées depuis le milieu des années 1980⁴.

¹ Marc Ambroise-Rendu « Le maire de Paris affiche ses propositions sociales », *Le Monde*, 13 février 1995, p. 7.

² Françoise Chirot, « M. Chirac veut restaurer le pacte républicain et retrouver l'esprit de conquête », *Le Monde*, 7 janvier 1995, p. 10.

³ « Chirac critique le gouvernement sur la lutte contre le chômage », *Le Monde*, p. 7.

⁴ Michel Castaing, « Le gouvernement tente de répondre au défi de l'exclusion », *Le Monde*, 27 septembre 1994, p. 10.

En effet, les différents gouvernements qui se succèdent sous les deux septennats du président François Mitterrand prennent trois grandes lois visant à endiguer l'explosion du nombre « d'exclus ». Ces lois portent principalement sur le Revenu Minimum d'Insertion, l'accès au logement et la lutte contre le surendettement des ménages. Ces trois lois censées mettre un coup d'arrêt à la montée de l'exclusion ont été adoptées respectivement en 1988, 1990 et 1993. Malgré la spécificité de ces dispositifs, ces lois ne réussissent ni à freiner, ni a fortiori à enrayer ou à faire baisser le nombre « d'exclus »¹.

Face à cette situation sociale dramatique, le gouvernement d'Edouard Balladur accuse le coup. Le candidat Jacques Chirac semble tirer profit de la mauvaise image du Premier ministre et candidat Edouard Balladur². Jacques Chirac incarne alors une alternative crédible, car il apparaît comme politiquement neuf - au moins sur ces thématiques - ce qui est pour le moins paradoxal.

Pour le candidat Chirac « l'exclusion » constitue un obstacle au Pacte républicain ; il qualifie « l'exclusion » d'élément qui détruit ou porte atteinte à l'unité du « corps » social. Celui-ci affirme que la fracture sociale est à la fois « une réalité » parce que de nombreuses personnes et familles en sont victimes et « une blessure profonde » parce qu'il est très difficile d'en sortir³. Jacques Chirac se positionne donc comme celui qui cherche à restaurer le Pacte républicain, gage d'une meilleure lutte contre les exclusions :

¹ *Problèmes économiques* : « La pauvreté : où en est-on aujourd'hui ? » n° 2695 du 10 janvier 2001, p. 2.

² Sur le plan social, les mesures que prend le Premier ministre Edouard Balladur semblent impopulaires. En effet, après avoir suscité la mobilisation des organisations syndicales lycéennes, estudiantines et syndicales, le Premier ministre décide de retirer le Contrat d'Insertion Professionnelle (*Le Monde*, « Il met fin au CIP », 30 mars 1994, p. 8). En outre, la politique sociale qu'il conduit fait l'objet d'attaque de la part de Jacques Chirac lui-même : *Le Monde*, « M. Chirac critique indirectement le Premier ministre Edouard Balladur au sujet des logements vacants », 26 janvier 1995, p. 6)

³ Archives *Médecins du Monde* : discours prononcé par Jacques Chirac le 27 mars 1995 lors du forum organisé par *La Croix* et *France Inter*.

« Je ne crois pas que l'on puisse dire que la France dans le passé ait connu des phénomènes de cette nature. Toute l'histoire de France repose, en tous temps depuis la Révolution, sur un Pacte républicain, au terme duquel il y a un certain nombre de règles et de valeurs qui sont respectées comme l'égalité des droits, des chances, la solidarité, la liberté. Un phénomène qui est la rupture du pacte républicain... »¹

C'est justement cette posture qui conduit Ezra Suleiman² à affirmer que :

« Les prises de position de Jacques Chirac contre les élites puis en faveur des mal-logés visent à séduire des citoyens qui, il faut bien le reconnaître, apprécient d'entendre des critiques proférées à l'égard de la technocratie. Sans doute le maire de Paris, pense-t-il aussi qu'Edouard Balladur est perçu par l'opinion publique comme le symbole par excellence de cette élite »³.

L'« exclusion » se manifeste, selon lui, par une triple crise : celle du travail avec le nombre croissant de chômeurs de longue durée et de jeunes, celle de la ville⁴, et enfin celle liée aux valeurs de la République par la rupture d'égalité des chances et des droits dans les domaines de l'école, de l'accès aux soins et à la citoyenneté. « L'exclusion » constitue, selon lui, une maladie de société qu'il faut soigner. C'est en raison de toutes ces « infirmités » que la candidat Jacques Chirac se prononce en faveur de l'adoption d'une loi d'orientation, c'est-à-dire une loi qui aura vocation à sceller la lutte contre l'exclusion dans tous les domaines de la vie publique : politique, économique, sociale et culturelle.

¹ Françoise Chiro, « M. Chirac veut restaurer le Pacte républicain et retrouver l'esprit de conquête », *Le Monde* 7 janvier 1995, p. 10.

² Il est professeur de science politique et directeur du centre d'études européennes de l'université de Princeton aux Etats-Unis, lorsqu'il publie cet article dans *Le Monde* du 13 janvier 1995.

³ Ezra Suleiman, « Les élites et les exclus », *Le Monde*, 13 janvier 1995, p.17.

⁴ Archives *Médecins du Monde* : discours prononcé par Jacques Chirac, le 27 mars 1995 lors du forum organisé par *La Croix* et *France Inter*. La ville est, selon Jacques Chirac, l'espace de liberté où la « République se défait ».

Pour le candidat Jacques Chirac, l'exclusion constitue une menace directe et sérieuse pour les valeurs républicaines. Cette vision « catastrophiste » de l'exclusion est reprise sinon partagée par les autres candidats à l'élection présidentielle. Ainsi pour le Premier ministre-candidat Edouard Balladur¹, « l'exclusion » se présente sous des formes différentes. Ce phénomène menace, selon lui, l'équilibre de la société et remet en cause l'unité nationale. Il admet que ce phénomène affecte les valeurs issues de la Révolution (la justice, la fraternité, l'égalité des chances et des devoirs).

La représentation que le Premier ministre Edouard Balladur donne de « l'exclusion » indique clairement que ce « mal » social a une incidence directe et néfaste sur divers publics : les jeunes en situation d'échec scolaire, les femmes, les parents isolés, les immigrés et les personnes âgées. Aussi, affirme-t-il, « l'exclusion » engendre le développement de la violence dans les banlieues. Pour lui, la lutte contre les exclusions passe par la mise en oeuvre des grands principes de justice et de solidarité et par le déploiement de moyens conséquents.

Quant au candidat socialiste Lionel Jospin, il relève que les groupes de défense de la cause des plus démunis ont joué un rôle essentiel et important en termes d'alerte et de mobilisation de l'opinion publique. Suite aux efforts des groupes de cause du champ de l'« exclusion », Lionel Jospin promet de mettre « *l'économie au service de l'homme* »², et affirme prendre l'engagement de faire « *de la lutte pour l'intégration sociale non seulement une priorité gouvernementale mais aussi un grand dessein national autour duquel pourrait se mobiliser l'ensemble des forces sociales* »³. Il estime que la lutte contre l'exclusion doit être globale, car, déclare-t-il, « *si je suis élu, je*

¹ Archives *Médecins du Monde* : discours prononcé par le Premier Ministre Edouard Balladur le 27 mars 1995 lors du forum organisé par *La Croix* et *France Inter*.

² Archives *Médecins du Monde* : discours prononcé par Lionel Jospin le 27 mars 1995 lors du forum organisé par *La Croix* et *France Inter*.

³ Ibid.

demandera au gouvernement de soumettre au Parlement le vote d'une loi d'orientation »¹. Nous assistons avec lui à une sorte de « personnalisation » de la lutte contre les exclusions. L'usage du « je » montre bien qu'il en fait « une affaire » personnelle. C'est un défi dont il s'approprie la réalisation.

Lionel Jospin prend l'engagement dans les deux ans à venir de ramener à zéro le nombre de « sans domicile fixe » en offrant « *à tous les Français la possibilité de se loger dans les conditions décentes et à un prix en rapport avec leurs revenus* »². Pour atteindre cet objectif, il envisage de dégager une enveloppe budgétaire évaluée à 4,75 milliards par an.

Les déclarations des différents candidats montrent bien que ces derniers érigent la lutte contre les exclusions en offre politique. Ils sont tous à l'écoute des plus démunis et de leurs groupes de défense. Ces promesses électorales révèlent que ces candidats ont pris en compte les demandes des groupes de cause engagés dans la lutte contre l'exclusion et plus précisément celles du collectif *Alerte*. Le constat que nous pouvons établir des interventions de tous les candidats à la présidence de la République est que ces derniers répondent favorablement aux attentes de l'opinion publique, des « exclus », des groupes de défense de la cause des plus démunis et des organes de presse qui souhaitent qu'une loi contre les exclusions sociales soit adoptée.

Les décideurs politiques partagent plusieurs points communs : ils sont tous favorables à l'adoption d'une loi d'orientation contre l'exclusion. Les engagements des principaux candidats s'inscrivent ainsi dans la dynamique du message que le Président François Mitterrand adresse aux participants du forum « *Vaincre l'exclusion* » à savoir que seul « *un profond sentiment d'unité nationale peut empêcher que le fort*

¹ Ibid.

² Françoise Vaysse, « Le candidat du Parti socialiste présente un « plan d'ensemble » pour le logement », *Le Monde*, 29 mars 1995, p. 7.

soit toujours plus fort au détriment du pauvre »¹. Tous les principaux candidats admettent comme François Mitterrand, président de la République sortant, que c'est à « *l'Etat de maintenir le lien social* »². Ils confirment ainsi le rôle de l'Etat en tant que protecteur des plus faibles de la société et artisan de l'unité nationale.

Le consensus général qui prévaut sur l'action publique à mener contre les exclusions conforte la conviction des représentants des groupes de défense de la cause des plus démunis. Ces derniers semblent persuadés de la détermination du futur vainqueur de cette élection présidentielle à faire adopter une loi contre les exclusions puisque tous les candidats ont publiquement reconnu l'urgence qu'il y a à éviter que le corps sociétal se « disloque » et que les valeurs qui fondent la République soient mises en difficulté.

Les groupes de cause soutenus par les médias *La Croix* et *France Inter* sont, semble-t-il, déterminés à promouvoir la cause « des plus démunis », de sorte que les décideurs politiques s'en saisissent et procèdent à l'adoption d'un dispositif législatif avec des moyens budgétaires conséquents. L'engagement en faveur de la défense « des plus démunis » place ces médias au cœur même de la problématique politique dominante.

B/ *La Croix* et *France inter*, entre politisation et « humanisme » : deux médias, défenseurs de la cause « des plus démunis » ?

La presse a-t-elle joué un rôle essentiel dans la politisation et la structuration de la thématique de l'exclusion, et contribué ainsi à faire de « l'exclusion » un sujet de débat public ? Pouvons nous affirmer que le colloque organisé par *La Croix* et la Radio *France Inter* a servi de détonateur au point de convaincre, voire même de contraindre les différents candidats à l'élection présidentielle d'inscrire cette

¹ Archives *Médecins du Monde* : message que le Président de la République François Mitterrand a adressé aux participants au forum organisé par *La Croix* et *France Inter*.

² Ibid.

problématique sur leurs agendas politiques ? Ces organes de presse cherchent, eux aussi, à véhiculer un message d'humanisme et à mobiliser l'opinion publique vis-à-vis de la cause « des plus démunis ».

La médiatisation de la problématique de l'exclusion semble, en effet, être l'œuvre de tous les quotidiens, tant nationaux¹ que régionaux².

En réalité, les organes de presse ne souhaitent pas laisser l'initiative de la lutte contre les exclusions aux seuls groupes de cause. Ils pensent eux aussi pouvoir jouer un rôle politique en faveur de la cause des plus démunis. L'engagement de ces médias en faveur de la cause des plus démunis tend à confirmer l'idée selon laquelle la presse est un « *instrument de « reliance » sociale* »³. Les deux médias agissent en faveur d'une plus grande prise de conscience d'un mal social dont il va falloir trouver des remèdes. Ils renforcent ainsi l'action revendicative des groupes de cause et contribuent à exercer une forte pression sur les décideurs politiques :

« La presse ne réussit peut-être pas, la plupart du temps, à dire aux gens ce qu'il faut penser, mais elle est extrêmement efficace pour dire à ses lecteurs à quoi il faut penser »⁴.

Les médias ont la faculté de créer des « espaces » de rencontres, de débats, de confrontations d'idées entre groupes de cause et décideurs politiques. Ces « lieux » sont faits pour susciter et contribuer à la mise en place de politiques publiques de lutte contre les exclusions. Ces actes correspondent à leur vocation d'informer et de servir de relais aux organisations de défense de la cause des plus démunis, puisque ces derniers souhaitent alerter l'opinion publique et interpeller les acteurs politiques sur cette problématique sociale.

¹ *Le Monde, Libération, Le Figaro, l'Humanité*, etc.

² Plusieurs quotidiens ont largement fait écho de la problématique de lutte contre l'exclusion : *La Renaissance du Loir et Cher*, 2 et 24 décembre 1994 ; *L'Aurore du Bournonnais* 2 décembre 1994 ; *Réforme*, 10 décembre 1994 ; *Les dernières nouvelles d'Alsaces*, 13 décembre 1994 ; *Autrement dit*, 25 novembre 1994 ; *Ouest France*, 1^{er} décembre 1994 ; *La Provence Libérée*, 10 décembre 1994.

³ Grégory Derville, *Le pouvoirs des médias*, PUG, p. 50.

⁴ Ibid. p. 61.

Les médias jouent donc un rôle très important tant dans la diffusion et la prise de conscience que dans la capacité de mobilisation collective en faveur de la cause des plus démunis, car comme l'affirme Tonino Sérafino « *dans un pays libre, la presse joue un rôle décrypteur, porte sur la place publique des faits de société, assume une fonction de contre-pouvoir. A ce titre elle contribue à faire vivre le débat démocratique (...)* »¹. Les médias ont ainsi permis aux citoyens, aux « exclus » et aux groupes de défense de prendre connaissance des propositions des responsables politiques puisque selon Tonino Sérafino, « *La presse n'a fait que porter sur la place publique un fait de société [ici, la lutte contre les exclusions]. Mais en l'analysant, en le décryptant, en le mettant en perspective* »². Ils se sont par ailleurs constitués en groupes de pression vis-à-vis des décideurs politiques.

Toutefois, affirmer que cette rencontre marque l'essor social et politique de la problématique de l'exclusion est une appréciation qui peu paraître un peu exagérée. En réalité, la maturation de la question de la lutte contre les exclusions date de la fin des années 1970, avec notamment, l'évocation progressive des thématiques de « nouveaux pauvres », de « précarité », « d'insertion », de « relégation » de « chômage » de longue durée ou même « d'inadaptés sociaux »³. Tous ces thèmes précurseurs ont largement contribué à la prise de conscience collective de la problématique de l'exclusion et des conséquences néfastes qu'elle induit sur les individus, les familles et même sur la cohésion nationale. Il semble que la rencontre organisée par ces médias ait plutôt permis le positionnement public des candidats à l'élection présidentielle, de sorte que les électeurs prennent acte de l'engagement des différents acteurs politiques face à ce qui apparaît comme un véritable fléau social.

¹ Entretien n° 31 avec le journaliste Tonino Sérafino

² Ibid

³ François Bonnet et Franck Nouchi, « Les pouvoirs publics n'ont pas su enrayer la montée de la grande pauvreté », *Le Monde*, 30 mars 1995, p. 9. Lire également Sous la direction de Serges Paugam, *L'exclusion, l'état des savoirs*, Paris, La découverte, 1996.

La tenue de la rencontre organisée à la maison de la radio a été le premier acte symbolique que des médias *La Croix* et *France Inter* ont posé pour marquer leur soutien à l'action des groupes qui se mobilisent pour cette cause. Cette rencontre entre différents acteurs de la lutte contre les exclusions a favorisé l'émergence d'une nouvelle représentation des médias et du rôle que ceux-ci peuvent jouer dans un contexte d'élection présidentielle. En effet, l'implication des médias dans le processus de « politisation » de la lutte contre les exclusions laisse supposer que ces derniers ne sont plus de simples observateurs et ne servent plus uniquement de tribunes aux décideurs politiques et aux organisations de défense de la cause des plus démunis. Désormais, ces organes de presse semblent accéder au statut d'acteurs sociaux et peut-être aussi de groupes de pression.

La réunion convoquée par les deux organes de presse donne alors une consistance à la thématique de la *Lutte contre les exclusions*, puisque tous les acteurs acceptent d'en débattre : les représentants du collectif *Alerte*, les spécialistes de l'exclusion et du chômage, des universitaires spécialistes des questions de pauvreté et de l'exclusion, et les principaux candidats à l'élection présidentielle. Ces derniers incarnent le pouvoir décisionnel de l'Etat. Ils sont la clef politique du dispositif d'éradication de ce phénomène social. Tous expriment alors leurs préoccupations et tentent de formaliser leurs schémas de lutte contre les exclusions de manière à répondre favorablement aux attentes des plus démunis.

En prenant l'initiative d'organiser une réunion dont le thème est « *Vaincre l'exclusion* », *La Croix* et *France Inter* s'engagent à jouer un rôle central dans la politisation de la thématique de l'exclusion. Les médias ne constituent-ils pas parfois des vecteurs dont usent les groupes de pression pour contraindre les responsables politiques à prendre des décisions publiques lors des consultations électorales ?

C/ *La Croix* et *France inter*, comme vecteurs médiatiques et forces de pression ?

Les médias constituent des « canaux » dont se servent les candidats à l'élection présidentielle pour tenter de séduire l'électorat. La décision par laquelle le journal catholique *La Croix* et la station de radio publique *France Inter* organisent le forum « *Vaincre l'exclusion* » répond ainsi à un double objectif : favoriser la rencontre entre les groupes de défense de la cause des plus démunis et les décideurs politiques, et inciter les principaux candidats à se prononcer sur les stratégies qu'ils entendent mettre en place pour éradiquer l'exclusion. Le moment de la convocation de ce forum n'est pas « innocent » : il a lieu à une période cruciale, c'est-à-dire à la veille d'une élection présidentielle.

La capacité des décideurs politiques à se prononcer sur la question de l'exclusion est d'autant plus aisée que la pauvreté et le chômage constituent des thématiques plus ou moins récurrentes de l'action gouvernementale depuis la fin des années 1970. Ce sont des questions sociales auxquelles les gouvernements et toute la classe politique française sont confrontés.

Il y a donc dans la démarche de *La Croix* et de *France Inter* la recherche d'une identité « sociale », *La Croix* et *France Inter* ne souhaitant pas se comporter en « spectateurs », mais plutôt en « acteurs » de l'élection présidentielle. L'implication de ces deux organes de presse dans l'espace « politique » tend à montrer la détermination de la presse à contribuer à l'émergence de « l'exclusion » comme problème social et politique dominant de la présidentielle de 1995. En effet, à la faveur de la campagne *Grande Cause Nationale*, la lutte contre l'exclusion est portée sur la place publique par les médias et principalement par les groupes de défense de la cause des plus démunis du collectif *Alerte*.

Il y a probablement dans la démarche de ces organes de presse, une volonté de s'afficher voire même de s'affirmer comme des médias citoyens puisque leurs journalistes cherchent à convaincre l'opinion publique de soutenir la mobilisation des groupes de cause de défense de la cause des plus démunis. En effet, l'engagement de ces médias dans l'espace « politique » obéit à une nouvelle philosophie et approche : celle de médias « humanistes » et acteurs de la vie politique et sociale. Les trois facteurs que sont la médiatisation du problème de l'« exclusion », l'intervention des principaux candidats à l'élection présidentielle, et la prise de position des groupes de cause (notamment *ATD Quart-Monde* et *Alerte*¹) pour l'adoption d'une loi d'orientation contre les exclusions, confortent la place de cette thématique comme sujet politique majeur de la campagne présidentielle 1995.

La participation des principaux candidats à l'élection présidentielle à ce forum consacré à la lutte contre les exclusions peut être considérée comme l'acte fondateur de la mise sur agenda politique de la loi contre les exclusions. Mais l'engagement des décideurs politiques ne doit pas occulter la contribution significative des institutions consultatives, en particulier celle du Conseil économique et social.

¹ Archives *Médecins du Monde*, compte-rendu de la conférence de presse du 5 mai 1998 : il ne fait aucun doute que l'un des moments forts de l'intervention médiatique des leaders de groupes de défense de la cause des plus démunis est marqué par la conférence de presse qu'ils organisent le 5 mai 1998. Au cours de cette conférence de presse, les leaders du collectif *Alerte* et du collectif *CPE* demandent à tous les membres du Parlement de voter à l'unisson pour la loi contre les exclusions. Ces derniers invitent les parlementaires à se placer au-dessus de leurs clivages politiques.

II/ Les institutions publiques sociales consultatives : des « forums »¹ pour aider la décision politique

Les gouvernements d'Alain Juppé et de Lionel Jospin ont régulièrement consulté les institutions publiques consultatives. En quoi peut-on alors dire que ces institutions ont contribué à la construction de la loi contre les exclusions ? Pouvons nous affirmer que ces apports ont largement permis de légitimer les décisions des autorités gouvernementales et parlementaires ?

Historiquement, le Conseil Economique et Social est le lieu central des débats relatifs aux problèmes de lutte contre la pauvreté et l'exclusion². C'est le premier « cadre » institutionnel de production de savoir sur « les plus démunis ». Le Conseil Economique et Social fait figure de laboratoire institutionnel et de « précurseur » de la loi contre les exclusions (A), puisqu'il fut le premier à élaborer un rapport relatif à la lutte contre la pauvreté et les précarités économiques³. Ce rapport a permis aux différents gouvernements de mieux apprécier les phénomènes de pauvreté et d'exclusion. Si, le Conseil Economique et Social a été le « lieu » de la maturation de la loi, d'autres institutions sociales consultatives ont aussi contribué à éclairer les institutions gouvernementale et législative sur l'orientation générale et le contenu de la loi contre les exclusions (B).

¹ Laurie Boussaguet et Pierre Muller, « L'impact du forum politique sur la formulation des politiques publiques », *Politiques et Management Public*, Volume 23, n° 3, Septembre 2005, p 41-59.

² Les articles de la Constitution du 4 octobre 1958 qui concernent le Conseil économique et social ont été modifiés par les lois constitutionnelles n° 93-952 du 27 juillet 1993 et n° 95-880 du 4 août 1995.

Article 69 : Le Conseil économique et social, saisi par le Gouvernement, donne son avis sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret ainsi que sur les propositions de loi qui lui sont soumis. Un membre du Conseil économique et social peut être désigné par celui-ci pour exposer devant les assemblées parlementaires l'avis du Conseil sur les projets ou propositions qui lui ont été soumis. Article 70 : le Conseil économique et social peut être également consulté par le Gouvernement sur tout problème de caractère économique ou social. Tout plan ou tout projet de loi de programme à caractère économique ou social lui est soumis pour avis.

³ Rapport *Grande pauvreté et précarité économique et sociale* de Joseph Wrésinski, avis et rapport du Conseil Economique et Social, année 1989, n° 6, Paris, Journal officiel, 28 février 1987.

A/ Le Conseil Economique et Social : « forum » de maturation et de légitimation de la cause « des plus démunis »

Le Conseil Economique et Social est l'institution publique qui présente la caractéristique de regrouper en son sein toutes les catégories socioprofessionnelles et certaines organisations de la société civile¹. Cette institution républicaine est investie d'une triple mission : conseiller le gouvernement et participer à l'élaboration de la politique économique et sociale, favoriser le dialogue entre catégories socioprofessionnelles, et enfin, informer et faire des propositions aux autorités gouvernementales et parlementaires. Les avis et les rapports qu'il émet ou adopte ont donc pour finalité d'éclairer les autorités publiques sur les politiques publiques et les décisions à prendre.

Traditionnellement, les séances plénières du Conseil économique et social sont moins médiatisées que celle de l'Assemblée Nationale par exemple. Et pourtant, cette institution joue parfois un rôle non négligeable dans la maturation et l'émergence des lois sociales dominantes. En effet, depuis le début des années 1970, les travaux du Conseil économique et social² portent sur des thèmes qui touchent

¹ Le Conseil économique et social comprend 231 conseillers répartis en 18 groupes de représentation. La durée de leur mandat est de 5 ans. Les 163 d'entre eux sont désignés par les organisations socioprofessionnelles dont 65 par les organisations professionnelles représentant les entreprises privées, industrielles, commerciales, artisanales et agricoles, et les professions libérales ; 19 par les organismes de la coopération et de la mutualité ; 10 par les associations familiales. Les 63 autres conseillers sont nommés par le Gouvernement dont : 17 sur proposition des organismes consultatifs compétents pour les représentants des entreprises publiques, de la vie associative et des Français établis hors de France ; 9 après consultation des organisations professionnelles les plus représentatives des départements, territoires et collectivités territoriales à statut particulier d'Outre-mer ; 2 au titre de l'épargne et du logement ; 40 parmi des personnalités qualifiées dans le domaine économique, social, scientifique ou culturel

² Geneviève de Gaulle-Anthonioz, « *L'évaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté* », 12 juillet 1995 ; Harlem Désir, « *La situation et le devenir des associations à but humanitaire* », 23 mars 1994 ; Marcel Lair, « *Evaluation de l'efficacité économique et sociale des aides publiques au logement* », 15 décembre 1993 ; Michel Creton « *La situation des handicapés profonds* », 8 juillet 1992 ; Roger Leray « *Le chômage de longue durée* », 25 mai 1991 ; Evelyne Sullerot « *Les problèmes posés par la toxicomanie* », 31 mai 1989 ; Jean Talandier « *Travail et prison* », 9 décembre 1987 ; Père Joseph Wrésinski « *Grande pauvreté et précarité économique et sociale* », 11 février 1987 ; Daniel Pétrequin « *Logements des personnes à faibles*

soit à l'économie soit au social : pauvreté, logement, handicap, chômage, ressources, emploi, etc. Tel est justement le cas de la loi contre les exclusions¹.

Le Conseil économique et social est une institution publique qui joue parfois un rôle de premier plan dans l'étude des grandes questions sociales qui dominent le débat politique, car l'une de ses fonctions est « *d'examiner et de suggérer les adaptations économiques ou sociales [au gouvernement] rendues nécessaires notamment par les techniques nouvelles* »². Les médias, les ministres et les parlementaires mentionnent souvent les rapports et l'importance du Conseil économique et social dans l'élaboration des mesures législatives économiques et sociales lors de leurs interventions publiques.

Le Conseil économique et social joue, depuis les années 1970, un rôle essentiel dans la maturation de la notion de « pauvreté »³, dans la mesure où il analyse et élabore des stratégies pour mieux lutter contre ce mal social. Le Conseil économique et social fut la première institution à favoriser une réelle prise de conscience publique sur la problématique de l'exclusion⁴. Le rapport sur « *La lutte contre la pauvreté* » élaboré et présenté en 1970 par Henri Pequignot, et celui du père Joseph Wrésinski sur « *La grande pauvreté et la précarité économique* » présenté le 11 février 1970, témoignent de l'action avant-gardiste de cette institution publique sur la situation des plus démunis.

Depuis la fin des années 1980, le Conseil économique et social contribue à faire émerger l'idée de construction d'une loi d'orientation en faveur des plus

ressources », 28 mai 1986 ; Henri Péquignot « *La lutte contre la pauvreté* », 20 septembre 1970 ; Robert Duvivier « *La connaissance du chômage et des demandes d'emploi* », 14 mai 1970.

¹ Certains membres du gouvernement adressent quelquefois des remerciements aux conseillers pour le travail qu'ils accomplissent. Tel est justement le cas de la ministre Martine Aubry : « *Je veux ici, en particulier, rendre un hommage particulier à Mme Geneviève de Gaulle-Anthonioz [en sa qualité de membre du Conseil économique et social], à ses travaux et à son engagement personnel* ». Discours de Martine Aubry devant le Conseil Economique et Social, Archives de Philippe Coste, ancien conseiller de la ministre Aubry.

² Article 1^{er} de l'ordonnance du 29 décembre 1958 relative au Conseil économique et social.

³ Le Rapport du père Joseph Wrésinski dans lequel il recommande l'adoption d'une loi d'orientation contre les exclusions sociales a été adopté le 11 février 1987. Il a fallu attendre juillet 1998 pour qu'une loi soit enfin adoptée par les députés soit 11 ans après.

⁴ Archives de Philippe Coste : discours de Martine Aubry devant le Conseil Economique et Social.

démunis. Les divers rapports ainsi réalisés ont, de notre point de vue, largement inspiré les programmes des gouvernements d'Alain Juppé et de Lionel Jospin ainsi que la préparation des projets de *Renforcement de cohésion sociale* et de *Lutte contre les exclusions*.

Le capital de « savoir » du Conseil économique et social¹, en termes d'expertise des politiques publiques sociales, est d'autant plus difficilement contestable que les gouvernements d'Alain Juppé et de Lionel Jospin se réfèrent régulièrement à cette institution avant de publier leur projet de loi respectif². En effet, selon François Landais, « *le C.E.S a été mis au courant du contenu du projet de loi que nous élaborions de la même manière que les associations et les assemblées parlementaires ont été informées* »³. Les avis du Conseil économique et social⁴ servent à éclairer les gouvernements afin qu'ils prennent des mesures adéquates :

*« C'est éclairé par ces réflexions [celles du conseil économique et social] et pour améliorer la situation des plus faibles de nos concitoyens que le gouvernement a préparé un programme de prévention et de lutte contre les exclusions sans précédent par ses propositions et par les moyens mis en oeuvre. Il a été examiné et adopté par le Conseil des ministres le 4 mars 1998 »*⁵.

La contribution du Conseil économique et social, en termes de définition de la notion d'exclusion, d'orientation de l'esprit de la loi et de précisions du contenu

¹ Le Conseil Economique et Social, bien que peu médiatisé par rapport au Parlement par exemple, est souvent consulté par les gouvernements, notamment lorsque ces derniers adoptent des projets de loi de nature sociale.

² La consultation du Conseil Economique et Social et d'autres organismes consultatifs répond à la volonté du gouvernement d'entamer une large concertation avec tous les acteurs institutionnels, c'est-à-dire à recueillir les avis de toutes les institutions officielles compétentes ou susceptibles d'éclairer leur engagement. Cette démarche est, par exemple, clairement affichée par le Premier ministre Alain Juppé dès la prise de ses fonctions. C'est la raison pour laquelle il saisit le Conseil Economique et Social après que les ministres en charge de ce dossier ont rendu public le contenu du projet de loi. L'avis des 10 et 11 décembre 1996 du C.E.S est qualifié « *d'exigeant et constructif* ». Source : *TSA*, 13 décembre 1996, n° 622.

³ Entretien n° 3 avec M. François Landais, Paris, 17 mars 2003 à 14 heures 30.

⁴ Travaux du C.E.S sur « *la pauvreté et l'exclusion* » depuis 25 ans. Note du conseiller du Premier ministre. Archives Contemporaines de Fontainebleau

⁵ Archives de Philippe Coste, ancien conseiller de la ministre Aubry : discours de Martine Aubry devant le Conseil Economique et Social.

du texte de loi, ne peut être valablement remise en cause. En effet, c'est le père Joseph Wrésinski qui fut le premier à préciser la notion de « précarité » dans le rapport qu'il publia en 1987 au nom du Conseil économique et social. Pour ce dernier, la précarité se définit comme « *l'absence d'une ou plusieurs des sécurités, notamment celle de l'emploi, permettant aux personnes et familles d'assumer leurs obligations professionnelles, familiales et sociales, et de jouir de leurs droits fondamentaux* »¹. En définissant ainsi le terme « précarité », le père Joseph Wrésinski évoque déjà, de manière sous jacente, la notion « d'exclusion » puisque celle-ci constitue le stade ultime du cumul de plusieurs précarités dans le temps.

La définition émise par le père Joseph Wrésinski semble également fixer les « contours » de ce qu'il faut entendre par « exclusion ». Cette définition est reconnue par l'ensemble des groupes de cause des collectifs *Alerte* et *CPE* et par les gouvernements, les députés et les sénateurs. Pour les groupes de cause qui luttent contre les exclusions, la notion d'exclusion apparaît comme le stade ultime d'accumulation de diverses difficultés et handicaps sociaux.

A travers le rapport du père Joseph Wrésinski, le Conseil Economique et Social réclame, en réalité, l'adoption d'une loi d'orientation qui vise à créer une dynamique sociale et à coordonner les différentes demandes des groupes de défense de la cause des plus démunis afin de rendre effectif l'accès aux droits fondamentaux pour les plus démunis. Les recommandations de ce rapport ne seront pas prises en compte par les décideurs politiques. Néanmoins, le gouvernement du Premier ministre Michel Rocard s'en servira pour faire voter la loi sur le Revenu Minimum d'Insertion². Cette loi sur le RMI, qui constitue certes une des propositions du

¹ Cette définition de la précarité est reprise par plusieurs institutions dont le HCSP : Jérôme Fénoglio, *Le Monde*, « Des experts s'alarment des dégâts de l'exclusion sur la santé », 22 et 23 février 1998, p. 2.

² Archives *Uniopss*, « *Projet de loi sur le revenu minimum d'insertion* », Paris, 7 août 1998.

rapport du père Joseph Wrésinski, ne répond que partiellement à la principale demande du rapport¹.

L'adoption de la loi cadre contre les exclusions telle que le père Joseph Wrésinski la propose est finalement prise en compte par les gouvernements d'Alain Juppé et de Lionel Jospin. Ainsi, contrairement à la politique de traitement adapté à chaque handicap social, les deux gouvernements du premier septennat du Président Jacques Chirac envisagent de prendre en compte tous les handicaps « sociaux » et de les inscrire dans un cadre de politique générale. Cette nouvelle approche doit donner de l'énergie et des « pouvoirs » aux décideurs politiques pour prévenir et éradiquer l'exclusion et la grande pauvreté.

Le gouvernement Jospin semble avoir tenu compte de certaines remarques que le Conseil économique et social avait faites au gouvernement Juppé, après que celui-ci a publié l'avant-projet de loi relatif au *Renforcement de la cohésion sociale*². Le projet de loi de lutte contre les exclusions prévoit une approche globale de la lutte contre l'exclusion et garantissent l'accès aux « droits pour tous ». Celui-ci conçoit l'emploi comme le fondement même de l'insertion sociale et admet comme axes essentiels l'accès à la l'éducation, à la culture, à la santé et au logement. Enfin, le projet de loi de lutte contre les exclusions prévoit des moyens financiers conséquents pour éradiquer l'exclusion. En débloquent des moyens financiers plus importants que ceux du gouvernement Juppé, le gouvernement Jospin cherche

¹ Ce rapport recommande de lutter contre la grande pauvreté d'une façon globale, de permettre véritablement de répondre au cumul des privations subies par les plus démunis, quant à l'Education, la Santé, l'Emploi, la Formation, la Culture, le Logement, etc.

² Document que M. Philippe Coste, ancien conseiller de la ministre Martine Aubry, nous a remis lors de l'entretien à Paris. Les médias utilisent les termes « sévérité », « critique », « griefs », « déception » pour exprimer la réprobation du Conseil Economique et Social. Celui-ci reprend deux arguments : le manque de moyens financiers et le contenu insuffisant. A propos de l'insuffisance de moyens financiers, le gouvernement d'Alain Juppé, par l'intermédiaire du Conseil social du Premier ministre M. Antoine Durrleman, s'en défend : « *C'était d'abord un projet de loi de mobilisation et au fond c'est un peu le problème de la poule et de l'oeuf, est-ce qu'on met les moyens et puis derrière on définit les objectifs ou est-ce qu'on définit les objectifs qui permettent précisément à chacun de s'appuyer pour avoir une démultiplication des moyens. Très clairement on était intervenu à ce colloque à la maison de la radio organisé par la Croix, c'était bien sur une loi de mobilisation qu'il avait insistée, convaincu qu'il était par la démarche qui avait été la sienne au niveau de la ville de Paris que tout n'était pas une question de moyens. Le problème de placement des enfants, les démembrements familiaux, les problèmes d'inscription au fichier d'HLM. Ce n'est pas une question de moyen.* Entretien n° 5 avec Mr Durrleman.

visiblement à éviter d'être confronté aux principaux griefs énoncés par le Conseil Economique et Social contre le projet de loi du précédent gouvernement.

L'engagement que les décideurs politiques prennent lors du forum organisé par les médias *La Croix* et *France Inter* contribue donc au renforcement du processus de construction politique d'une vieille demande sociale qui a été initiée par les groupes de défense de la cause des plus démunis. L'offre politique faite par les candidats à l'élection présidentielle en mars 1995 apparaît en fait comme une « victoire » du Conseil économique et social. Car huit ans après l'adoption du rapport rédigé par le père Joseph Wrésinski (1987-1995), la demande principale de ce rapport est sur le point de prendre enfin « corps » sous forme de texte de loi d'orientation relatif à la lutte contre les exclusions¹.

Si le Conseil économique et social a le mérite d'avoir été le précurseur institutionnel de l'idée de construction d'une loi d'orientation contre les exclusions sociales, d'autres institutions publiques consultatives ont également joué un rôle non négligeable pendant le processus d'élaboration de cette loi. La contribution du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées, de la Commission nationale consultative des droits de l'homme, du Conseil National des Politiques de Lutte contre la Pauvreté et l'exclusion sociale et du Haut Comité de la santé Publique, en sont de bons exemples.

B/ L'apport d'autres institutions sociales consultatives : des contributions spécifiques mais complémentaires

Le Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées, la Commission nationale consultative des droits de l'homme, le Conseil National des Politiques de Lutte contre la Pauvreté et l'exclusion et enfin le Haut Comité de la

¹ Le Rapport de Joseph Wrésinski a été adopté en 1987 et le principe de la loi en 1995, soit huit ans après.

Santé Publique, ont également largement contribué à consolider et à légitimer l'idée selon laquelle il est nécessaire de faire adopter une loi d'orientation de lutte contre les exclusions. Ces différentes institutions ont été régulièrement consultées par les gouvernements d'Alain Juppé et de Lionel Jospin¹. Elles ont donné leurs avis quant à l'orientation générale du texte de loi et aux mesures qui forment le *corpus* de cette loi. Mais la contribution de ces institutions est toutefois restée limitée à leur champ de compétence.

Les avis des institutions publiques consultatives apparaissent, soit sous forme de critiques, soit sous forme de soutiens à la philosophie, à l'architecture du texte projeté et au contenu des projets de loi. Nous ne pouvons affirmer que ce sont les institutions publiques sociales consultatives qui sont à l'origine de cette loi, ni même de son contenu. Cependant, elles ont joué le rôle de garant « moral » et politique de l'esprit et du contenu de la loi. En effet, les critiques émises par ces institutions contre l'avant-projet de loi de *Renforcement de cohésion sociale* du gouvernement d'Alain Juppé ont permis par exemple au gouvernement de Lionel Jospin d'améliorer « son » projet de loi. Objectivement, le gouvernement de la « majorité plurielle » a évité les lacunes, les carences et les insuffisances qui avaient déjà été reprochées au projet de loi présenté par le gouvernement Juppé.

Ainsi, par exemple, le projet de loi du gouvernement Jospin a intégré la recommandation du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées²,

¹ Archives *Médecins du Monde*, dépêche AFP, « La loi de cohésion sociale manque d'ambition, selon la Commission consultative des droits de l'Homme », Paris, 10 décembre 1996 ; Archives *Médecins du Monde*, dépêche AFP, « Loi de cohésion sociale : l'avis critique du CES massivement adopté », Paris, 11 décembre 1996.

² Archives *Médecins du Monde* : le Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées considère que le droit au logement doit être une réalité concrète et non un vœu pieux. Il préconise alors la mise en place d'un droit de recours dont pourraient user toutes les personnes et familles non logées ou mal logées. Ils font quatre propositions : la publication annuelle de l'occupation sociale des HLM, l'utilisation réelle des contingents préfectoraux, l'obligation pour les organismes d'HLM de leur politique d'attribution, de leurs objectifs, de leurs résultats aux préfets et aux maires et enfin, l'instauration d'une taxe d'habitation sur les logements vacants. Les membres du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées ont émis cet avis le 10 octobre 1996, c'est-à-dire bien avant même que ne soit dissout l'Assemblée Nationale. Le Conseil national des

puisque la loi relative à la lutte contre les exclusions prévoit un ensemble de mesures visant à garantir l'accès au logement aux personnes les plus démunies.

La Commission nationale consultative des droits de l'homme a apporté aussi sa caution « morale » au projet de loi contre les exclusions¹. Cette institution dit se satisfaire de la philosophie générale du projet dans la mesure où ce texte de loi met l'accent, selon elle, sur des mécanismes d'insertion sociale par la mise en œuvre de garantie d'accès à tous aux droits fondamentaux, la prévention des situations d'exclusion en enfin, la mise en place des mécanismes d'urgence et d'actions préventives contre les exclusions sociales. Le projet de loi de lutte contre l'exclusion affiche des objectifs qui correspondent donc à l'avis de la Commission nationale consultative des droits de l'homme. Il résulte de l'avis de cet organisme que le gouvernement de Lionel Jospin a pris en compte les observations de la CNDH puisque cette dernière relève avec satisfaction que le projet de loi réaffirme « *le respect de l'égalité dignité de tous les êtres humains* »².

Toutefois, la Commission nationale consultative des droits de l'homme regrette l'absence de référence à la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen de 1789 et au préambule de la constitution de 1958. Elle exprime également des regrets quant au recours aux droits économiques, sociaux et culturels. En revanche, elle accueille favorablement des dispositions relatives à l'accès au logement, aux soins des plus démunis et à l'exercice de la citoyenneté. Elle souhaite que soient pris en compte le traitement des situations de surendettement, la saisie immobilière,

politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale adopte un avis le 12 décembre 1996 dans lequel il souhaite l'instauration d'une taxe d'habitation.

¹ Il en est de même du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. il apprécie la philosophie de ce texte qui consiste à ne pas créer de droits pour les exclus, mais à organiser simplement l'accès de chacun aux droits reconnus à tous, c'est-à-dire l'accès effectif de tous les citoyens aux droits fondamentaux : citoyenneté, logement, emploi, santé, éducation et culture. Selon le C.N.L.E, ce projet de loi présente des avancées certaines parce que « *l'objectif de résoudre la cohésion sociale devient l'affaire de tous* » et qu'une fois adoptée, la loi garantira l'engagement de la nation dans la lutte contre ce phénomène. En dehors de ces aspects positifs, le C.N.L.E note quelques dispositions qui lui paraissent critiquables. Il dénonce la tonalité générale plus curative que préventive et l'insuffisance de moyens déployés par rapport aux objectifs affichés. Source : Document que M. Philippe Coste a mis à notre disposition lors de notre entretien.

² Gérard Adam, « Un programme de trois ans pour lutter contre l'exclusion », *La Croix*, 5 mars 1998, p. 3.

l'interdiction bancaire et les moyens d'existence. Enfin, la Commission nationale consultative des droits de l'homme recommande la garantie des droits à l'éducation et à la culture, à la mobilisation et à la coordination des acteurs institutionnels¹.

La position de la Commission nationale consultative des droits de l'homme reste par ailleurs mitigée sur le chapitre relatif à l'emploi. Elle se déclare favorable aux dispositions qui prévoient l'accès à l'emploi des personnes en difficulté et à la lutte contre l'illettrisme. Elle fait toutefois remarquer que le programme d'action d'accompagnement personnalisé pour les jeunes de 16 à 25 ans en difficulté reste en dessous des besoins annuels².

Le projet de loi du gouvernement de Lionel Jospin cherche également à se saisir de la question de la dégradation de la situation sanitaire des personnes les plus démunies. En effet, aux termes d'une étude sur l'état de santé des « exclus », le Haut comité de la santé publique³ a, dans un rapport baptisé *La progression de la précarité en France et ses effets sur la santé*, constaté que « la progression actuelle des phénomènes de précarisation qui fragilisent des secteurs entiers de la population est susceptible, à moyen terme, de provoquer une réelle dégradation de la santé des couches sociales les plus défavorisées et, au-delà, celle de la population toute entière »⁴. Selon cet organisme le phénomène d'exclusion atteint des proportions inquiétantes, car la précarité sanitaire touche 12 à 15 millions de personnes représentant 20 % à 25 % de la population. Face à cette situation

¹ Dépêche AFP : « La loi de cohésion sociale manque d'ambition » selon la CDH, Paris, décembre 1996.

² Archives Médecins du Monde : a vis de la Commission nationale consultative des droits de l'homme portant sur le projet de loi d'orientation relatif à la lutte contre les exclusions.

³ Selon le site internet du Haut Comité de la santé publique, (HCSP), cette institution créée par décret du 3 décembre 1991 est placée auprès du ministre chargé de la Santé. Elle a pour mission générale d'apporter des éléments d'aide à la décision en vue d'améliorer la santé publique : « Il [le HCSP] développe l'observation de l'état de santé de la population et contribue à la définition des objectifs de la politique de santé. Il établit à cet effet un rapport triennal *La santé en France* comportant des indicateurs régulièrement suivis ainsi que des analyses prospectives et globales sur des problèmes de santé publique. Il établit chaque année un rapport destiné à la conférence nationale de santé et au Parlement dans le cadre de la préparation du projet de loi de financement de la sécurité sociale. Saisi par le ministre sur des problèmes spécifiques de santé publique ou d'organisation des soins, il élabore des rapports et formule des recommandations qui participent à l'élaboration de mesures législatives et réglementaires ». Il publie une revue trimestrielle, Actualité et dossier en santé publique (adsp) qui propose un dossier thématique et des repères juridiques, économiques, épidémiologiques, politiques et institutionnels. Source : <http://hcsp.ensp.fr>

⁴ *Le Monde*, 22 et 23 février 1998 p. 7.

sociale particulièrement critique, le HCSP interpelle les autorités publiques sur « l'absence d'envergure visant les jeunes peu qualifiés et d'origine modeste qui sont les plus exposés à la précarité », et suggère alors que « la lutte contre la précarité de l'emploi, mais aussi contre la dégradation des conditions de travail », puissent « représenter la priorité des priorités, en particulier pour la jeunesse »¹.

Le gouvernement Jospin a répondu favorablement à cette recommandation en élaborant une loi spécifique dite de couverture maladie universelle. Celle-ci vise à permettre aux plus démunis d'avoir accès aux soins gratuitement, et ce, à moindre coût. *A priori*, le gouvernement de Lionel Jospin a tenu compte des critiques qui avaient été adressées au projet de loi de *Renforcement de la cohésion sociale*² du gouvernement d'Alain Juppé. Il s'en est même servi pour élaborer une loi plus consensuelle puisqu'à la publication du projet de loi de *Lutte contre les exclusions*, celui-ci a suscité moins d'hostilité de la part des groupes de défense de la cause des plus démunis et des décideurs politiques.

Ainsi que nous l'avions déjà affirmé, les institutions publiques consultatives ne disposent certes pas du pouvoir de décider du sens et du contenu des projets de loi, mais elles ont, quant même, proposé certaines options et permis de conforter l'orientation philosophique et politique du texte de loi. Elles ont contribué, grâce à leurs avis, parfois critiques, à façonner le texte de loi. Les institutions consultatives n'ont donc pas été de simples organismes dont le rôle consisterait uniquement à légitimer les décisions du gouvernement ou du Parlement³.

¹ Ibid.

² Selon *Actualités Sociales hebdomadaire*, « Les associations [Celles du collectif Alerte] restent critiques [sur le projet de loi de renforcement de cohésion sociale] regrettant à nouveau les lacunes du texte en matière de soins médicaux et l'absence d'implication dans le projet des ministères de l'Education nationale et de la Culture [...] Plus radicaux, les mouvements de sans-abri, chômeurs et autres « sans-droits » ont, après avoir occupé symboliquement le château de Versailles le 13 avril, manifesté le 15 avril devant l'Assemblée nationale pour demander « l'abolition de l'exclusion » et réclamer « la mise au placard de la loi » ». *Actualités Sociales hebdomadaire*, n° 2019 du 18 avril 1997 p. 13.

³ Archives *ATD Quart-Monde*, Geneviève de Gaulle-Anthonioz : « En un an, nous sommes passés de 3 à 51 milliards, ce n'est pas rien » proclame la Présidente d'*ATD Quart-Monde*. Dépêche AFP n°051317, datée du 5 mars 1998.

Les institutions consultatives soutiennent au final les mécanismes d'insertion sociale prévues par les projets de loi de *Renforcement de la cohésion sociale* et de *Lutte contre les exclusions*.

III/ Deux projets pour un même objet : la défense des « plus démunis »

Les projets de loi présentés par les gouvernements d'Alain Juppé et de Lionel Jospin sont-ils motivés par un certain nombre de « calculs » politiques ? Quelles stratégies les gouvernements d'Alain Juppé, de Lionel Jospin, l'Assemblée Nationale et le Sénat mettent-ils en place pour construire un projet de loi auquel participent seize ministères ? Ces questions renvoient à l'analyse du contenu des projets de loi respectifs de chaque gouvernement, en tenant compte de leurs propres options politiques.

L'Etat, par l'intermédiaire des gouvernements et du parlement est la seule institution à disposer du droit de présenter soit les projets de loi, soit les propositions de loi. La prérogative exclusive de ces institutions étatiques se manifeste par le rôle essentiel que les gouvernements d'Alain Juppé et Lionel Jospin jouent dans le cadre du processus d'élaboration du texte de loi qui doit permettre de lutter contre le phénomène d'exclusion. Le gouvernement d'Alain Juppé fut ainsi le premier à présenter le projet de loi dit de *Renforcement de la cohésion sociale*. Le processus législatif conduisant à l'adoption du projet de loi n'ira toutefois pas jusqu'à son terme du fait de la dissolution de l'Assemblée Nationale sur décision du Président de la République Jacques Chirac¹. Mais le projet de loi est reconduit sous une nouvelle dénomination. Ce projet de loi nouveau est présenté par l'équipe gouvernementale dite de « la majorité plurielle »². On parle désormais de projet de loi de *Lutte contre les exclusions*.

¹ *Actualités Sociales hebdomadaire*, n°2020 du 25 avril 1997, p. 31.

² Nom de coalition de partis politiques de gauche qui composent la majorité parlementaire et qui soutiennent l'action du gouvernement de Lionel Jospin. Selon Wikipédia « *La Gauche plurielle est le nom de l'alliance de partis de la gauche française (Parti communiste ; Parti socialiste ; Parti radical de gauche ; le*

La continuité de ce projet sous une autre dénomination est justifiée par le fait que la lutte contre les exclusions est la promesse électorale majeure de tous les candidats à l'élection Présidentielle de 1995, dont Lionel Jospin. Concrètement, les principaux ministres en charge de ce texte de loi vont s'opposer sur les stratégies de lutte contre les exclusions. Cette divergence d'approches au sein du gouvernement d'Alain Juppé contribue à affaiblir le projet de loi de *Renforcement de la cohésion sociale* (A). Les projets de loi de *Renforcement de la cohésion sociale* et de *Lutte contre les exclusions* sont ainsi au cœur de l'activité des gouvernements d'Alain Juppé et de Lionel Jospin (B). Ces deux projets de loi présentent des points de convergences et de divergence (C). Ils sont l'expression de l'offre politique des candidats Jacques Chirac et Lionel Jospin (D).

A/ Des divergences de stratégies à la prise de position commune : « l'interministérialité » comme logique d'action

Le texte de loi étudié présente la caractéristique de concerner une quinzaine de ministères. Pour autant, les cabinets ministériels engagés dans le processus de construction de ce texte de loi partagent-ils la même représentation de la lutte contre les exclusions, tant en termes d'approches que de dispositifs ? En fait, la construction du projet de loi de lutte contre les exclusions a été parfois victime des conflits d'approches entre ministres (1), mais au-delà de ces oppositions entre membres de gouvernement un consensus a finalement été trouvé (2).

Mouvement des Citoyens) et des Verts, de 1997 à 2002. Cette alliance correspond au gouvernement de Lionel Jospin. La Majorité plurielle a été imaginée en quelques semaines, suite à la dissolution ratée de l'Assemblée Nationale ordonnée par Jacques Chirac, sur les conseils de Dominique de Villepin. Les limites de cette formule dérivée de l'union de la gauche sont contenues dans le Parti communiste au nom de cet accord essentiellement électoral. Le pluralisme implique que nul ne renonce à ses spécificités ni à la critique de ses partenaires, parfois au mépris de la solidarité gouvernementale. On observe de forts tiraillements entre les formations politiques, obligeant les socialistes à se placer en position d'arbitre, une hégémonie mal ressentie par les autres partis. Ainsi, par exemple, Les Verts contestent sa position de seconde force dans la coalition ». Source : http://fr.wikipedia.org/wiki/Gauche_plurielle

1 – *Renforcement de la cohésion sociale*, un projet de loi victime de deux visions opposées

L'élaboration d'un projet de loi interministériel peut être source de conflits entre différents cabinets. En effet, rien ne garantit que tous les cabinets ministériels ont la même approche de la lutte à mener contre l'exclusion. Il suffit, pour cela, de se référer au conflit d'approches et de stratégie qui oppose en 1996 les ministres Jacques Barrot à Xavier Emmanuelli¹. Et pourtant, tous deux poursuivent le même objectif : lutter contre l'exclusion ou « *la fracture sociale* ».

Les gouvernements d'Alain Juppé et de Lionel Jospin élèvent le projet de loi relatif à la lutte contre les exclusions au rang de priorité politique et gouvernementale majeure². Cependant, si l'action interministérielle paraît acquise, les stratégies d'élaboration des projets de loi semblent être différentes selon qu'il s'agit des gouvernements d'Alain Juppé ou de Lionel Jospin. Au sein du gouvernement Juppé, deux ministres³ ont en charge la coordination de l'action gouvernementale en matière de lutte contre les exclusions : Jacques Barrot et Xavier Emmanuelli, respectivement Ministre du Travail et des Affaires Sociales et Secrétaire d'Etat à l'action Humanitaire d'urgence. Ils s'engagent chacun de leur côté à élaborer un texte sur la cohésion sociale. En pratique, Xavier Emmanuelli semble avoir reçu le mandat d'élaborer ce projet de loi,

¹ Michel Castaing, « Deux projets de loi divergent sur la lutte contre l'exclusion », *Le Monde*, 23 juillet 1996, p. 8.

² *Actualités Sociales Hebdomadaires* n° 2061 du 6 mars 1998.

³ Eric Raoult ministre de l'Intégration et de la lutte contre l'exclusion est le premier membre du gouvernement à s'occuper du projet de loi de cohésion sociale du premier gouvernement Juppé. C'est lui qui commande et reçoit de M. Bertrand Fragonard en octobre 1995 un rapport sur la lutte contre les exclusions sociales. La remise de ce rapport fait suite à la mission que le Premier ministre avait confiée à M. Fragonard. Mais, le remaniement ministériel opéré par le Premier Ministre Alain Juppé en novembre 1995 ne permet pas à Eric Raoult de poursuivre son « œuvre » politique. Il change de ministère et est déchargé de ce projet de loi. Finalement, Eric Raoult ne se sera occupé de ce dossier que pendant six mois. Michel Castaing, « L'avant-projet de loi contre l'exclusion doit être remis à Alain Juppé à la fin du mois », *Le Monde*, 12 mars 1996, p. 12.

« Le Premier ministre avait confié à Xavier Emmanuelli, le soin de mener la concertation sur les problématiques de lutte contre l'exclusion, donc la concertation avec le monde associatif et la concertation interministérielle. Y a eu un travail de balisage par des réunions interministérielles régulières pour définir le problème des uns et des autres.... comme dans tout processus d'arbitrage, y a eu des discussions sur la configuration exacte du projet de loi, est-ce qu'on prend cela, est-ce qu'on prend pas cela [...] L'élaboration d'un projet de loi est un problème d'arbitrage. Y a des propositions qui viennent de différents niveaux, de différentes administrations ou qui viennent des partenaires de l'administration, et c'est un travail d'approximation successive, d'arbitrage successif qui amène un projet de loi tel qu'il est présenté d'abord au Conseil d'Etat ensuite au conseil des ministres »¹

La présentation de deux avant-projets de loi de *Renforcement de la cohésion sociale* par le ministre des Affaires sociales Jacques Barrot et le Secrétaire d'Etat à l'action Humanitaire Xavier Emmanuelli témoigne des difficultés des deux copilotes du gouvernement Juppé à présenter un projet commun. Ce conflit que le quotidien *Le Monde* a mis à jour démontre bien que l'institution gouvernementale n'est pas un acteur monolithique. Il peut y avoir en son sein des actions concurrentes, voire même contradictoires, entre différents ministres qui ne partagent pas les mêmes approches en fonction des enjeux et de la représentation qu'ils se font du problème. Ces ministres peuvent donc entrer en conflit les uns contre les autres. Ce conflit à l'intérieur même de l'institution gouvernementale tend à confirmer l'assertion de Michel Offerlé selon laquelle il existe,

« Un système général de transaction sur les orientations générales d'un pays impliquant les représentants de l'Etat politique et administratif et des groupes d'intérêt généralistes pouvant à la limite marginaliser les formes de délibération classique de la démocratie politique »².

¹ Entretien n° 5 avec M. Durrleman.

² Michel Offerlé *Sociologie des groupes d'intérêt*, op. cit., p. 143.

Les ministres Jacques Barrot et Xavier Emmanuelli ne conçoivent en fait pas la lutte contre les exclusions de la même manière. Les divergences d'approches conduisent ainsi chaque responsable ministériel à déposer son projet. Selon le quotidien *Le Monde*, Xavier Emmanuelli et Jacques Barrot ont présenté chacun leur propre vision de la lutte contre les exclusions¹. Pour le secrétaire d'Etat à l'action humanitaire, la lutte contre l'exclusion est « *indissociable du pacte républicain, [car, elle] doit être placée au coeur de la politique du gouvernement* »².

Xavier Emmanuelli propose alors une approche de la lutte contre les exclusions qui correspond à celle que les groupes de défense de la cause des plus démunis réunis au sein des collectifs *Alerte* et *CPE* défendent. Ces derniers, rappelons-le, réclament depuis plusieurs années la mise en place d'une « *politique globale* »³ de lutte contre les exclusions et s'opposent à ce qu'une partie du financement de la loi « *provienne de redéploiements budgétaires* »⁴.

Quant à Jacques Barrot ministre des Affaires sociales, son « projet » s'inspire plutôt du rapport de Bertrand Fragonard. Celui-ci insiste sur « *la spécificité de la lutte contre l'exclusion, ce qui suppose l'adoption de mesures particulières en faveur des plus démunis* »⁵. L'orientation générale du projet de loi que défend Jacques Barrot s'oppose ainsi à celle que les groupes de défense de la cause des plus démunis proposent. Pour Jacques Barrot, la lutte contre les exclusions sociales constitue un point « marginal » de l'action du gouvernement. Or, ce point de vue est remis en cause par le Secrétaire d'Etat à l'action d'Urgence auprès du Premier ministre, Xavier Emmanuelli. En

¹ Selon le quotidien *Le Monde*, Xavier Emmanuelli a remis un document de 102 pages le 3 mai 1996 au Premier ministre Alain Juppé. Jacques Barrot a remis, à son tour, le sien de 84 pages plus d'un mois après, plus précisément le 5 juin 1996. Michel Castaing, « Deux projets de loi concurrents sur la lutte contre l'exclusion », *Le Monde*, 23 juillet 1996, p. 1.

² Ibid. p.1

³ Ibid, p. 8.

⁴ *Actualités Sociales Hebdomadaires*, « Plus de 600 amendements au projet de loi de cohésion sociale », n° 2019 du 18 avril 1997.

⁵ Michel Castaing, « Deux projets de loi divergent sur la lutte contre l'exclusion », art. cit., p. 8.

effet, pour celui-ci, « *la lutte contre les exclusions sociales doit être placée au cœur de la politique du gouvernement* »¹.

Notre rôle ne consiste pas à prendre position ou partie pour tel ou tel projet, mais à constater simplement que l'avant-projet de loi présenté par Xavier Emmanuelli est très proche des revendications des groupes de cause. Ainsi, en reprenant la thèse défendue par les groupes de défense de la cause des plus démunis, le Secrétaire d'Etat à l'action d'urgence Xavier Emmanuelli réussit, sans doute, à concilier son double statut de décideur politique et de médiateur social dans la mesure où il est Président du Samu social de la ville de Paris et co-fondateur de *Médecins sans frontières*².

Les conflits d'approches qui semblent caractériser l'action du gouvernement Juppé sont maintes fois dénoncés par les groupes de cause du collectif *Alerte* et par le quotidien *Le Monde*³. La remise de deux projets « concurrents » en est une bonne illustration. Cette « cacophonie » ne surprend pas les coordonnateurs du collectif CPE :

« [...] à plusieurs reprises on a été voir Xavier Emmanuelli, c'est sûr que sur des questions qu'on lui a posées, directement parce que lui c'est un type qui répond sans détour, (...) quand on lui a parlé des..., quand on lui a parlé des questions relatives à l'engagement de l'Etat et de la société, que l'engagement devait passer par un meilleur fonctionnement administratif, il avait répondu « aller donc

¹ Ibid. p.8.

² Le docteur Xavier Emmanuelli est le co-fondateur de Médecins sans Frontières en 1971 avec Bernard Kouchner, du SAMU social de Paris en 1993 et du SAMU social international en 1999.

³ Evidemment, ce « conflit » ouvert, révélé par le quotidien *Le Monde* et donc mis sur la place publique embarrasse fortement le gouvernement. Le Premier ministre Alain Juppé est obligé d'intervenir afin de redonner au gouvernement une image d'institution unie sur un projet très attendu par les plus démunis, les associations de solidarité, l'opinion publique et surtout par la communauté nationale entière. Alain Juppé convoque deux réunions avec les ministres concernés par le projet de loi, tentant ainsi d'harmoniser les points de vue fortement opposés qu'entretiennent un certain nombre de ministres au sujet de ce projet de loi. L'objectif de ces rencontres est clair : harmoniser les deux projets concurrents. Le manque de cohérence ministérielle sur ce texte a même été remarqué et dénoncé par les responsables des groupes de défense de la cause des plus démunis. Source : Michel Castaing, « Deux projets de loi divergent sur la lutte contre l'exclusion », art. cit, p. 8.

voir mon collègue de la fonction Publique ». ça veut bien dire ce que ça veut dire, c'est-à-dire que la concertation interministérielle n'existait pas »¹.

Les leaders de groupes de cause percevaient déjà un « *un décalage d'un ministère à un autre [et notaient un manque] de coordination entre les ministères, voire à l'intérieur d'un même ministère* »², lors du processus de construction du projet de loi. Ces divergences révèlent l'existence de deux approches, de deux philosophies, de deux visions possibles de lutte contre les exclusions. En réalité, deux approches de la lutte contre les exclusions s'opposent, celle défendue par les groupes de défense de la cause des plus démunis et reprise au sein du gouvernement par Xavier Emmanuelli, et celle que soutient Jacques Barrot.

Les divergences d'approches enregistrées au sein du gouvernement d'Alain Juppé ne portaient pas seulement sur le traitement de la question de l'exclusion³, elles touchaient aussi aux secteurs qui pouvaient être concernés par la problématique de l'exclusion. En effet, une des difficultés du Premier ministre Alain Juppé a été par exemple de convaincre les responsables des ministères de l'éducation nationale, de la justice et de la culture que le phénomène de « l'exclusion » concernait aussi leur département ministériel. Pour le ministre de l'éducation nationale François Bayrou l'éducation ne semblait pas pouvoir constituer un élément d'exclusion,

« [...]Une des difficultés était la mobilisation du monde de l'enseignement sur les problématiques de prévention, de l'illettrisme et d'engagement justement dans la lutte contre la prévention. C'était tout à fait clair que le fait de pointer du doigt un certain nombre de difficultés est quelque chose qui, pour certaines administrations, n'était pas faciles à recevoir »⁴.

¹ Entretien avec Emmaüs, le 14 juin 2000, in Eric Cheynis, « Usages et enjeux associatifs de la construction du champ de l'exclusion », op. cit., p.87.

² Archives Fédération Entraide protestante : réactions des groupes de cause de la Commission Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale de l'Uniopss, 25/09/1995.

³ Entretien n° 5 avec M. Durrelman, ancien conseiller social d'Alain Juppé, Paris, 17 avril 2003.

⁴ Généralement, les divergences sont plus nombreuses, plus apparente et plus fortes au sein du gouvernement d'Alain Juppé : « [...]Je pense particulièrement aux problématiques du logement. Comment faciliter l'inscription au fichier HLM ? Comment avoir une classification de ces conditions,... il y avait des

Les difficultés que rencontrent les co-pilotes du projet de loi de *Renforcement de la cohésion sociale* à cerner l'étendue du problème « exclusion » contraste avec l'esprit qui prévaut au sein du gouvernement de Lionel Jospin. En effet, un consensus semble ici se dégager plus facilement.

2 – La Lutte contre les exclusions, un projet de loi finalement marqué par le consensus politique

La ministre de l'Emploi et de la Solidarité Martine Aubry, de par ses fonctions ministérielles au sein du gouvernement Jospin, joue le rôle de coordinatrice du projet de loi contre les exclusions. Pour marquer le caractère interministériel de ce texte de loi, il avait été demandé, selon François Landais, aux différents cabinets ministériels de formaliser directement leurs propositions. Pour mener à bien le processus d'élaboration du projet de loi, la ministre Martine Aubry réunissait souvent ses collaborateurs pour faire l'état d'avancement des travaux d'avancement dudit texte de loi,

« Au début les relations avec la ministre n'ont pas été directement formalisée sous forme de réunions, mais plutôt sous forme de notes qui étaient transmises à la ministre, pour l'informer et pour lui demander de valider les options qui étaient prises. Et à partir d'un certain moment y a eu des réunions qui étaient organisées sous l'égide du directeur du cabinet Dominique Marcel, réunions qui devaient avoir une périodicité rapprochée qui permettaient d'avancer et de suivre le travail donc soit tous les 8 jours soit tous les 15 jours et puis ensuite quand on est entré dans la phase d'élaboration de choix, les réunions ont eu lieu directement avec la ministre qui s'est beaucoup appliquée sur chacun des points de la loi et du programme »¹.

oppositions ministériels qui étaient fortes ? » Les oppositions étaient ainsi très fortes sur la taxe concernant les logements vacants. Entretien n° 5 avec Mr Durreleman.

¹ Entretien n° 3 avec M. François Landais.

Ce travail interministériel est donc placé sous la coordination de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité, Martine Aubry. Mais l'action des conseillers du Premier ministre était tout aussi essentielle à la conduite dudit projet de loi même si ces derniers ne dialoguaient pas directement avec les responsables de groupes de défense de la cause des plus démunis¹. On peut donc se demander quel rôle joue, dans ce cas, les conseillers du premier ministre Lionel Jospin, dans la mesure où la coordination du projet incombait à Martine Aubry ? La présence et le rôle des conseillers de Matignon sont en fait essentiels. En effet, comme Alain Juppé, Lionel Jospin a également présidé quelques réunions au niveau ministériel pour décider des orientations à donner à cette loi. Ces réunions se tenaient quelquefois à Matignon :

« Il y a eu des réunions sur chacun des grands thèmes du projet de loi et du programme sous l'autorité des conseillers du Premier ministre qui nous ont permis d'arbitrer les dispositions de la loi et du programme ainsi qu'une réunion de ministres présidée par le Premier ministre... pour arrêter les dernières dispositions du programme et du projet de loi... notamment pour constituer les enjeux financiers du programme, donc avant l'annonce de ce programme »².

Ainsi, l'action de coordonnateur du projet de loi confiée à Martine Aubry n'empêche pas le Premier ministre Lionel Jospin de décider des orientations et des dispositifs que doit contenir le projet de loi. C'est cela qui fait dire à Jacques Rigaudiat que :

« c'est le cabinet du Premier ministre Lionel Jospin qui a véritablement géré la genèse de cette loi parce que Martine Aubry n'avait pas l'autorité suffisante pour une loi qui est mise en œuvre avec près de vingt ministères. C'est l'autorité du Premier ministre qui a permis de faire cette loi »³.

¹ Entretien n° 3 avec François Landais, « Matignon a suivi l'élaboration au niveau des conseillers du Premier ministre. Ils étaient dans toutes les réunions entre cabinets qui avaient lieu physiquement dans les bureaux du cabinet de Martine Aubry. Les conseillers de Matignon étaient présents pour poursuivre le travail et confirmer ce que le Premier ministre avait dit, c'est-à-dire qu'il confiait à Aubry la charge d'assurer la coordination de la préparation du projet de loi ».

² Entretien n° 3 avec François Landais.

³ Entretien n° 12 avec Jacques Rigaudiat.

En effet, le Premier ministre Lionel Jospin, bien qu'ayant confié la mission à la ministre de l'Emploi et de la solidarité de coordonner les différents apports interministériels, a veillé directement, grâce à son conseiller Jacques Rigaudiat, à l'évolution du projet de loi,

Le Premier ministre Lionel Jospin avait souhaité, vu la contribution de plusieurs ministères, qu'il y ait un ministre chef de file pour faire les premiers arbitrages. Car, en termes de méthode, le Premier ministre avait dit que ne devaient arriver à Matignon que les points qui étaient à arbitrer et qui n'avaient pas pu trouver d'accord entre les ministres. Donc, le cabinet du Premier ministre se situait en seconde ligne. L'idée qui prévalait à l'époque se résumait de la manière suivante : les ministres font leur travail de coordination entre eux pour qu'il ait le moins possible de choses à arbitrer, ce qui était bien dans l'esprit de ce gouvernement de travailler vite »¹.

Nous présumons que les débats au sein du gouvernement Jospin ont bien eu lieu, mais ceux-ci étaient circonscrits aux questions strictement techniques, à l'étendue et à la limite des compétences de chaque ministère. Ces débats ne portent vraiment pas atteinte à la dynamique du texte dans la mesure où,

« y a eu des débats un temps pour savoir si les dispositions sur l'accès au droit par exemple au sens de justice du terme feraient l'objet d'une loi spécifique préparée par la ministre de la justice ou si les éléments seront intégrés dans la loi exclusion. C'était plus des questions pratiques que des questions de fond (...) Un des éléments essentiels et qui, avec le recul est un des éléments les plus forts sur le plan des droits qui ont été ouverts, est la couverture universelle. Il a fait l'objet d'une loi séparée pour des raisons de calendrier d'élaboration. Donc ça ne révèle pas des divergences mais des enjeux techniques de préparation des textes »².

¹ Entretien n° 13 avec Jourdain-Monninger.

² Entretien n° 3 avec François Landais.

L'harmonie « interministérielle » qui semble caractériser la préparation du projet de loi est aussi relevée par la conseillère technique du conseiller aux affaires sociales du premier ministre Lionel Jospin, Mme Monninger. Selon elle,

« il y a véritablement eu peu de dissension entre Bercy et Martine Aubry à propos du budget à allouer à ce projet de loi. En effet à l'époque, ce n'était pas l'idée de dépenser plus qui importait mais plutôt celle de dépenser mieux. Et même au ministère du budget, on avait des conseillers très ouverts qui pensaient qu'avec ces financements de prévention de l'exclusion on éviterait des dépenses plus importantes ultérieurement »¹.

Les gouvernements d'Alain Juppé et de Lionel Jospin semblent donc s'être inspirés des résultats de réflexion produits par les groupes de cause pour bâtir « leur » projet de loi. Les responsables de groupes de cause ont pu dresser en effet des diagnostics et réaliser des états de lieux de l'exclusion et de la pauvreté, avant toute action des pouvoirs publics².

En fait, la construction des politiques publiques de lutte contre les exclusions sociale a été précédée d'un travail d'analyse et de compréhension du problème d'exclusion effectué par les groupes de défense de la cause des plus démunis³. Ce travail était centré autour d'une triple démarche : d'abord observer les types de détresse des personnes fragiles, ensuite alerter l'opinion publique et les pouvoirs publics, et enfin faire des propositions à caractère normatif. La réalisation d'un tel « projet » n'a été rendu possible que par la volonté des détenteurs des décideurs politiques de mettre à exécution cette demande sociale.

Le travail d'analyse et de compréhension des groupes de cause étant reconnu, celui des décideurs politiques ne saurait pas non plus être sous estimé. Plusieurs institutions se sont mobilisées pour édifier une loi consensuelle : l'Assemblée

¹ Entretien n° 13 avec Jourdain-Monninger.

² Archives *Fédération Entraide Protestante*, compte-rendu de la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, 1^{er} octobre 1996, 6 p.

³ Les principaux groupes de cause se réunissent au sein de la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* depuis 1985, alors que la loi contre les exclusions a été adoptée en juillet 1998, soit treize ans après.

Nationale (Commissions chargée de l'examen de la loi sur la cohésion sociale puis celle de lutte contre les exclusions), le Sénat, le Président de la République, les Premiers ministres Alain Juppé et Lionel Jospin et leurs gouvernements. Toutes ces institutions forment un enchevêtrement d'acteurs dont les positions sur les dispositifs de la loi peuvent ne pas être toujours les mêmes. L'existence de plusieurs « centres » de décisions permet d'ailleurs aux responsables de groupes de cause de s'adresser à des décideurs politiques différents.

Ils ont plusieurs interlocuteurs publics vers lesquels ils peuvent faire pression pour séduire les décideurs politiques et les convaincre du bien-fondé de leurs propositions. Concrètement, la soixantaine de groupes de cause qui participe à la construction de cette loi sollicite une ou plusieurs institutions et des décideurs politiques qui oeuvrent au processus d'édification de cette loi.

L'action des groupes de cause en direction des pouvoirs publics est d'autant plus utile que les projets de loi de *Renforcement de cohésion sociale* et de *Lutte contre les exclusions* se situent au centre de l'action des gouvernements d'Alain Juppé et de Lionel Jospin.

B/ La matérialisation de l'offre politique en actes législatifs

Les stratégies d'élaboration de ce projet de loi semblent avoir été les mêmes puisqu'elles sont fondée sur « l'interministérialité » des projets. Face à l'interministérialité des deux projets de loi, comment les deux gouvernements organisent-ils et coordonnent-ils la contribution de tous les ministères impliqués dans le processus d'élaboration de cette loi ? Enfin, l'intervention des gouvernements d'Alain Juppé et de Lionel Jospin, ainsi que le parlement en faveur de la cause des plus démunis, est-elle motivée principalement par des « calculs » politiques ?

Le processus d'élaboration gouvernementale du projet de loi sous le gouvernement Juppé est marqué du sceau du co-pilotage¹ entre Jacques Barrot et Xavier Emmanuelli. Cette stratégie du co-pilotage ministériel adoptée par le Premier ministre Alain Juppé n'est toutefois pas reproduite au sein du gouvernement de Lionel Jospin. Ce dernier fait plutôt le choix de confier la responsabilité de ce projet à la ministre Martine Aubry. Deuxième personnalité du gouvernement de Lionel Jospin, Martine Aubry² occupe le poste de Ministre de l'Emploi et de la Solidarité. Elle a donc en charge des projets aussi nombreux que divergents : l'emploi, la réduction des dépenses de santé, la couverture maladie universelle et la réduction du temps du travail. A ces projets, s'ajoute celui de la lutte contre les exclusions sociales. Contrairement au co-pilotage qui caractérise l'action du gouvernement Juppé, la ministre de l'Emploi et de la solidarité, Martine Aubry se voit confier la mission de coordonner l'action du gouvernement Jospin sur le même projet de loi.

Les deux projets de loi initiés par les gouvernements d'Alain Juppé et de Lionel Jospin présentent un point commun : ils ont été construits avec la participation de plusieurs ministères. Nous distinguons, par exemple sous l'ère Alain Juppé, l'organisation de trois types de réunion : la première concerne les réunions interministérielles. Celles-ci sont présidées par M. Durrleman, conseiller social du Premier ministre. Les représentants de la présidence prenaient part à ces réunions ainsi que ceux d'une quinzaine de ministères,

« Tous les ministères ont eu accès. Ils ont répondu inégalement. Certain dans un premier temps étaient moins présents, mais ils se sont finalement progressivement impliqués. Je pense, par exemple, au ministre du logement qui dans un premier temps était assez réticent, mais progressivement est entré dans l'approfondissement et a fait de bonnes propositions, a été amené à accompagner le mouvement parce qu'il s'est rendu compte que c'était inéluctable mais à l'accompagner de manière positive »³.

¹ *Les Echos*, « Xavier Emmanuelli : la loi-cadre contre l'exclusion s'appliquera en 1997 », 15 mars 1996.

² Ainsi, dès juillet 1997 et durant tout l'été les membres de son cabinet travaillent d'arrache pied pour que le projet de loi soit présenté aux parlementaires à l'automne 1997.

³ Entretien n° 5 avec Mr Durrleman.

Les deux projets de loi ont un caractère interministériel puisque plusieurs ministères ont participé à leur élaboration. S'agissant du projet de loi relatif à la lutte contre les exclusions par exemple, « *il avait été demandé dès fin juillet [1997] à chaque ministre de désigner un membre de son cabinet comme correspondant* »¹. Ainsi, les conseillers de la ministre Martine Aubry en charge de ce projet de loi avaient,

*« des correspondants dans tous les cabinets qu'on avait réunis à plusieurs reprises [...], une des particularités de cette loi est qu'elle était complètement interministérielle et nous avions des réunions périodiques avec eux ou des points bilatéraux. Il y avait des réunions de lancement de travaux et des réunions de point de situation et après on travaillait avec chacun d'entre eux pour voir ce qui avançait »*².

L'élaboration de ce texte de loi a nécessité la tenue de réunions de représentants de tous les ministères impliqués dans le processus d'élaboration de ce projet de loi. Le nombre élevé de domaines que contient ce projet de loi est tel qu'il était « impossible », selon Antoine Durrleman, conseiller du premier ministre Alain Juppé de les évaluer réellement. Car précise-t-il,

*« Comme toujours y a en deux types de réunions. Des réunions au niveau des cabinets des administrations que j'ai animées personnellement ou que la conseillère technique qui était auprès de moi animait personnellement avec derrière un certain nombre d'orientation, d'arbitrage et d'autres part une série de réunions spécifiquement consacrées à ce sujet et présidées directement par le Premier ministre. Quand c'est au niveau du cabinet, c'est un conseiller du Premier ministre, quand c'est au niveau des ministres, c'est le Premier ministre qui préside personnellement. Donc, le Premier ministre a tenu personnellement plusieurs réunions avec les ministres sur ce projet de loi »*³

¹ Entretien n° 3 avec François Landais.

² Entretien n° 2 avec Philippe Coste.

³ Entretien n° 5 avec Durrleman, ancien conseiller social d'Alain Juppé. Paris, 17 avril 2003.

Plusieurs réunions interministérielles ont été tenues. Elles avaient une dimension thématique : sur l'accès aux soins, au logement, à l'Emploi, la prévention, le financement ou l'aspect budget lié à la mise en oeuvre de la loi¹.

Dans la seconde période, les Parlementaires, le premier ministre Alain Juppé, son gouvernement et le Président de la République appartiennent à la même majorité politique. Ainsi, lorsque les pouvoirs exécutif et législatif appartiennent à la même famille politique, le Président de la République peut jouer un rôle important dans le processus de construction de la loi, puisque comme le Premier ministre Alain Juppé², Jacques Chirac³ a présidé aussi certaines réunions⁴. Par contre pendant la période de cohabitation, le Président de la République Jacques Chirac était tout simplement « spectateur » du processus d'élaboration de la loi, étant donné que c'est le gouvernement de la majorité plurielle qui avait désormais la charge de procéder à l'élaboration de ce projet de loi.

¹ Archives Contemporaines de Fontainebleau : Fonds d'Antoine Durrleman, conseiller auprès d'Alain Juppé, Premier ministre – côte n° 20010533 art. 14 : préparation du projet de loi contre l'exclusion (05/1995-08/1996) et côte n° 20010533 art. 15 : préparation du projet de loi contre l'exclusion (09/ 1996-04/1996).

² Cette réunion est consacrée à l'arbitrage des différentes approches et à l'adoption de la position commune et définitive du gouvernement. Compte-rendu de Durrleman au Premier ministre suite à la tenue de la réunion du 6 août 1996. Y ont pris part les ministres suivants : Toubon, Pons, Debré, Gaudin, Perben, De Peretti, Drut, Raoult, Lamassoure. Les ministres Arthuis et Bayrou étaient représentés par leur directeur de cabinet.

³ Enfin, le troisième type de réunions concerne celles que préside le Président de la République. Il se tient une réunion de ce genre le 6 mai 1996 à l'Élysée. Présidée par Chirac, cette réunion à laquelle participent le Premier ministre, Jacques Barrot et Xavier Emmanuelli, a pour objet de peser en termes politiques l'opportunité de poursuivre la préparation du projet de loi d'orientation contre l'exclusion. Au cours de cette réunion, le Président de la République rappelle qu'il s'est engagé à plusieurs reprises à faire la loi d'orientation contre l'exclusion et qu'il faut donc la faire. Il souligne la nécessité de fonder ce projet de loi autour de la reconnaissance des droits et leur mise en oeuvre, puis insiste sur les deux points qu'ils considèrent comme importants : la santé et le logement. Quant au Premier ministre, il insiste aussi sur la santé et le logement. Xavier Emmanuelli considère que la loi contre l'exclusion est nécessaire. Jacques Barrot insiste sur le fait qu'il ne faut pas faire une loi « *trop ambitieuse* ». Selon lui, la loi doit se limiter à quatre volets : Emploi ; Santé ; Logement et Institutions. Voir le Compte rendu de la réunion du 5 mai 1996 tenue à l'Élysée rédigé par le conseiller du Président de la République M. Olivier Dutheillet de Lamotte et adressé au conseiller du Premier ministre M. Durrleman. Archives Contemporaines de Fontainebleau

⁴ Le 22 janvier 1997, le Président de la République, M. Jacques Chirac, a réuni un conseil restreint, avec le Premier ministre et les ministres concernés par la lutte contre l'illettrisme. *Travail Social actualité*, n°608 du 6 septembre 1996, p. 18.

A priori, rien ne laissait présager l'existence d'un quelconque « conflit » majeur entre différents ministères, car dès la constitution du gouvernement, la ministre Martine Aubry avait reçu la mission de coordonner l'ensemble des apports des seize ministres impliqués dans l'élaboration de ce projet de loi. La décision de confier la charge de coordination de ce projet de loi à la ministre Martine Aubry n'exclut pas totalement l'existence de conflits entre administrations ministérielles. Les divergences de positions entre ministres du gouvernement de Lionel Jospin semblent avoir eu un effet moindre, mais l'action de la ministre Martine Aubry rencontra quelques oppositions de la part de son collègue du ministère des Finances. Selon *Libération*, pour présenter un programme de lutte si ambitieux, la ministre Martine Aubry a « dû batailler ferme contre son collègue des finances, Dominique Strauss-Kahn, qui jugeait trop coûteux le volet emploi et qui s'est opposé à la couverture maladie universelle »¹.

Les révélations de *Libération* montrent bien que le processus interministériel au sein du gouvernement Jospin a suscité aussi quelques dissensions, notamment entre la ministre Martine Aubry et son collègue du ministère des Finances, Dominique Strauss Khan².

Les divergences d'orientations ou d'approches qui caractérisent les prises de position de ministres membres des mêmes gouvernements mériteraient qu'on s'interroge sur la complémentarité et les points de divergences des deux projets de *Renforcement de la cohésion sociale* et de *Lutte contre les exclusions*.

¹ *Libération*, « Trente huit milliards pour l'exclusion et la bénédiction de Chirac », 5 mars 1998, p. 14.

² Michel Bezat, « Martine Aubry, un destin qui se cherche », *Le Monde*, 2 février 1998, p. 11.

C/ Du Renforcement de la cohésion sociale à la Lutte contre les exclusions : deux projets de loi, complémentarité et divergence

En quoi le projet de loi de *Lutte contre les exclusions* peut-il être considéré comme le prolongement du projet de loi de *Renforcement de la cohésion sociale* ? Les gouvernements d'Alain Juppé et de Lionel Jospin ont-ils la même représentation, la même approche de la notion d'exclusion sociale ?

Nous entendons établir une comparaison autour de trois volets importants de ces deux projets de loi¹ : l'emploi, le logement et la santé. Nous interrogerons ces différents points pour tenter de comprendre en quoi le nouveau texte s'inspire de celui qui avait été préparé puis rendu public par Jacques Barrot et Xavier Emmanuelli ?

Ces trois volets constituent le socle même de la lutte contre l'exclusion. D'abord au niveau de l'Emploi, le programme « Trajet d'accès à l'emploi » prévu par Martine Aubry pour les jeunes de 16 à 25 ans qui sont confrontés à des difficultés pour accéder à un emploi s'apparente à « l'itinéraire personnalisé d'insertion professionnelle » de Jacques Barrot et Xavier Emmanuelli. De même l'élargissement des publics du contrat emploi-consolidé est proche du dispositif que le précédent gouvernement souhaitait développer sous la forme de contrats d'initiative locale.

Au chapitre logement, plusieurs points sont identiques : le mécanisme de réforme des attributions de logements sociaux qui doit être mis en place par l'intermédiaire de conventions signées au niveau départemental entre les préfets et les organismes d'HLM, le nouveau système de gestion des *Fonds de Solidarité pour le Logement*, les mesures dérogatoires en matière d'obligation de construction de places de stationnement dans les logements HLM, ainsi que pour la mise en place du

¹ Nous insistons uniquement sur les points les plus importants.

coefficient d'occupation des sols. Il en est de même pour les procédures de réquisition et de taxation de logements vacants.

Les mesures qui consacrent l'inscription des personnes sans domicile fixe sur les listes électorales sont également prévues. Elles concernent « l'exercice de la citoyenneté » à travers l'octroi de l'aide juridictionnelle aux personnes qui n'ont pas de domicile fixe. Enfin, les deux projets accordent une importance identique aux institutions sociales et médico-sociales avec, entre autre, la création d'un Observatoire national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Pour la ministre Martine Aubry, le projet de loi et le programme de lutte contre les exclusions sociales présentent la particularité de prendre en compte les besoins des plus démunis¹ et de répondre favorablement à une demande émanant des groupes de cause, *« nous savons tous ici, à droite comme à gauche, que ce projet est venu devant le Parlement parce que de nombreuses associations l'ont porté depuis des années, dans leur action quotidienne auprès des exclus, dans leurs propositions qu'elles ont formulées. Elles ont aussi réussi à nous convaincre qu'il était temps d'agir et d'accorder la priorité à la lutte contre l'exclusion »*².

Selon la ministre Martine Aubry, « son » projet est la continuité de ce qui a été déjà fait par ces prédécesseurs dans la mesure où affirme-t-elle, *« ce programme reprend aussi certaines des dispositions élaborées par le précédent gouvernement sous la responsabilité de MM. Jacques Barrot et Xavier Emmanuelli »*³, puisque le projet de loi de celle-ci s'appuie sur *« l'immense travail »*⁴ de maturation réalisé par les groupes de défense de la cause des plus démunis réunis au sein de la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion* de l'Uniopss et le Conseil économique et social. Ainsi, le texte

¹ Isabelle Mandraud, Cathérine Maussion et Tonino Serafini, , « La droite se drape dans le refus », *Libération*, 21 mai 1998, p. 10.

² Mme Aubry, J. O. débats Assemblée Nationale, 2^{ème} séance du 20 mai 1998, p.4207.

³ Archives *Médecins du Monde* : discours tenu par la ministre Martine Aubry à l'Assemblée nationale, 5 mai 1998, p. 7.

⁴ Ibid.

préparé et coordonné par le ministère de l'Emploi et de la solidarité et une dizaine d'autres n'est pas si éloigné, en termes de principes et d'orientation générale du projet dit de *Renforcement de la cohésion sociale*.

Contrairement au précédent projet de loi, celui du gouvernement Jospin contient un volet sur la « Prévention des exclusions ». Celui-ci constitue une véritable « révolution » au regard du précédent texte de Jacques Barrot et de Xavier Emmanuelli. Le projet de loi de *Renforcement de la cohésion sociale* traitait en effet dans un premier chapitre de la procédure de traitement de surendettement, et dans un second de la réforme de la procédure de saisie immobilière et de la procédure d'interdiction bancaire tout en abordant la problématique de la prévention des expulsions. Quant au troisième chapitre, il était consacré aux « moyens d'existence ».

Ces mesures, qui sont de nature économique et sociale, concernent toutes la limitation du montant maximal des saisies opérées sur les prestations familiales, l'indexation de l'allocation de solidarité spécifique sur l'évolution des primes, la fourniture minimale en eau et en énergie et enfin l'institutionnalisation d'un véritable droit au compte bancaire. Le « *droit à l'égalité des chances par l'éducation et la culture* » est également un chapitre innovant. L'élément le plus important de ce chapitre est sans doute la distribution de l'aide à la scolarité par un système de bourses des collèves.

Aussi, contrairement au projet de loi présenté par le gouvernement d'Alain Juppé qui ne comportait pas le volet « éducation », celui du gouvernement de Lionel Jospin en a tenu compte. En effet, les responsables du ministère de l'éducation nationale se sont associés, sous Lionel Jospin, à l'action gouvernementale contre les exclusions. Ces derniers ont participé aux différentes réunions, aux échanges de correspondances et de documents. Les contacts téléphoniques étaient même fréquents entre membres de différents cabinets ministériels¹.

¹ Entretien n° 2 avec Philippe Coste.

Le texte de loi du gouvernement Jospin semble donner une définition plus large de la notion d'exclusion, au regard de l'étendue de son champ d'action. Ce projet de loi s'articule ainsi autour de cinq volets¹: l'emploi, le logement, la santé, la prévention des exclusions, l'urgence sociale et le dispositif institutionnel local de lutte contre l'exclusion.

Le gouvernement Jospin affiche ses ambitions quant à sa volonté à mettre en œuvre la loi relative à la lutte contre les exclusions et le programme y afférant. Il prévoit pour cela une enveloppe de 51,412 milliards sur une période de trois ans². La mobilisation de moyens financiers aussi conséquents marque de manière non équivoque la volonté du gouvernement Jospin de faire refluer l'exclusion, en comparaison des 3 milliards prévus par le gouvernement d'Alain Juppé pour financer son projet de loi de *Renforcement de la cohésion sociale*³. Il convient de noter que le budget triennal affecté à la lutte contre les exclusions provient à hauteur de 38 milliards de l'Etat. 13 milliards sont financés par les collectivités locales. Quant au reste, il émane du Fonds social européen⁴.

Nous nous permettons de relever quelques chapitres phares qui symbolisent l'élargissement du champ d'action de la loi. Ces volets concernent l'accès à l'emploi et au logement. Sur l'accès à l'emploi, plusieurs mesures n'existaient pas dans le précédent projet de loi : en effet, les règles de l'insertion par l'activité économique dévolue aux entreprises d'insertion et aux organisations intermédiaires sont

¹ Notre démarche consiste à faire ressortir uniquement les principales dispositions contenues dans ce programme de lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

² L'enveloppe financière de 51,4 milliards constitue le premier « argument de vente » du projet de loi défendu par la ministre Martine Aubry en comparaison au 3 milliards seulement mobilisés par le précédent gouvernement sur le projet de loi de *Renforcement de la cohésion sociale*. Source : Propos recueillis par Michel Feltin, « Le projet Aubry n'existera que si tout le monde s'y met », *La Croix*, 6 mars 1998, p. 7.

³ *Actualités Sociales Hebdomadaire*, n° 2061 du 6 mars 1998.

⁴ Ibid.

regroupées et rendues plus cohérentes au sein du code du travail. Les contrats de qualification sont ouverts aux adultes de plus de 26 ans sous certaines conditions¹.

Le gouvernement de Lionel Jospin tente de faire accéder un grand nombre de personnes aux stages d'insertion et de formation en alternance et de faire bénéficier les chômeurs des contrats emploi consolidé², tout en favorisant le recentrage des contrats emploi-solidarité³. Enfin, la prime d'aide aux titulaires « d'emploi-jeunes » qui créent ou reprennent des entreprises, est étendue aux titulaires de minima sociaux. Quant à l'accès au logement, il est prévu l'instauration d'une taxe annuelle sur les logements vacants ainsi que la mise en place de conférences intercommunales du logement dans les communes dites sensibles par exemple.

L'importance du programme de lutte contre les exclusions réside donc dans le fait que ce texte fixe les grandes lignes du futur projet de loi contre les exclusions sociales. Nous pouvons penser que le choix du gouvernement de Lionel Jospin a, en définitive, était guidé par le souhait de voir les plus démunis accéder aux droits fondamentaux mais également de donner une plus grande visibilité à l'action de son gouvernement dans ce domaine.

D/ La lutte contre les exclusions : une offre politique à l'épreuve du calendrier politique, de la promesse à l'action concrète

Les Premiers ministres Alain Juppé et Lionel Jospin placent donc la lutte contre les exclusions au centre de leurs actions politiques. Alain Juppé s'engage à faire de la lutte contre les exclusions « *la première exigence de l'action collective* »⁴. Il en est

¹ *Actualités Sociales Hebdomadaires*, « Prévention et lutte contre les exclusions », 6 mars 1998, n° 2061, p. 12.

² Ibid. p. 11-12. Lire également *La Tribune*, « Les dispositifs pour l'emploi recentrés et complétés », 5 mars 1998, Stéphane Tisserond.

³ Ibid.

⁴ Jérôme Fénoglio, « l'Assemblée nationale souhaite modifier le projet de loi contre l'exclusion », *Le Monde*, 15 avril 1997, p. 7.

de même de Lionel Jospin¹. Et, d'ailleurs la nomination de certaines personnalités « socio-politique »² aux fonctions ministérielles des affaires sociales traduit la volonté des deux gouvernements de construire la loi en faveur des plus démunis³. Cette loi avait été promise aux groupes de défense de la cause des plus démunis par les candidats à l'élection présidentielle de 1995⁴.

Les projets de loi de *Renforcement de cohésion sociale* et de *Lutte contre les exclusions* sont le reflet de l'engagement des candidats à l'élection présidentielle. La dissolution de l'assemblée nationale (1) apporte toutefois une dynamique nouvelle à la construction de la loi contre les exclusions (2).

¹ Lors de son discours de politique générale, le Premier ministre Lionel Jospin déclare que « *la solidarité doit s'exercer au bénéfice de tous sans exception. Une loi contre les exclusions sociales sera à cette fin présentée au Parlement* ». p. 3 : Archives Uniopss. Reprenant les propos du Premier ministre Lionel Jospin, la ministre Martine Aubry déclare « *Il y a dans notre société quelque chose d'aussi absurde qu'injuste. Nous n'avons globalement jamais été aussi riches et pourtant des milliers de personnes dorment dans la rue, renoncent à se soigner faute d'argent, des enfants ne peuvent même plus fréquenter les cantines scolaires. La crainte de l'avenir se fait toujours plus forte. C'est cette spirale qu'il faut briser. C'est ce changement là que les français attendent. C'est à cette aspiration que nous voulons répondre* ». Source : discours de la ministre Martine Aubry à l'Assemblée nationale, 5 mai 1998.

² Nous pensons en particulier au Secrétaire d'Etat à l'Action Humanitaire Xavier Emmanuelli.

³ Archives Contemporaines de Fontainebleau. Fonds d'Antoine Durrleman, conseiller auprès d'Alain Juppé, Premier ministre, côte n° 20010533, art. 14 : préparation du projet de loi contre l'exclusion (05/1995-08/1996). Note de M. Antoine Durrleman au Premier ministre Alain Juppé, « *mon sentiment est que sur le plan politique tout abandon de ce projet sera vu comme le « signe » de l'abandon définitif de toute volonté de « réduire la fracture sociale » Jacques Barrot, [...] est convaincu désormais qu'il faut faire cette loi « de manière raisonnable ».* Xavier Emmanuelli, avec la passion qui le caractérise, en fait une affaire personnelle. En cas d'abandon de ce projet dont il s'estime porteur, je suis fondé à penser qu'il remettra sa démission ». Paris, 4 mai 1996.

⁴ « *Parce qu'elle avait été promise aux associations ! [...] et que ... et que le gouvernement a pris l'habitude de faire ce qu'il disait, donc on avait promis une loi de lutte contre l'exclusion, on a fait une loi de lutte contre l'exclusion mais on aurait très bien pu faire diverses mesures d'ordre social un peu partout euh en nourrissant le code de la santé, le code de la famille, le code du travail, euh, etc., le code de la justice, pour donner....donner une existence légale au projet qui était contenu dans le programme, et la loi, elle aurait tout aussi été opérationnelle, une fois que la loi est faite, elle vient alimenter chacun des codes, de la même manière, bon, euh ça n'aurait pas été compris, euh, et, à juste titre, par les associations, je pense principalement par ATD Quart-Monde. Entretien réalisé par Eric Cheynis, « Usages et enjeux associatifs de la construction du champ de l'exclusion », op. cit., p. 86*

1- La dissolution de l'Assemblée nationale : de la « colère » des leaders des groupes de cause à la continuité du projet politique

Après avoir attendu pendant près de deux ans¹, et alors même que les groupes de défense de la cause des plus démunis sont enthousiastes de voir enfin les députés débattre de ce projet de loi, le Président de la République Jacques Chirac prend la décision, à la surprise générale de dissoudre l'Assemblée Nationale². Cette dissolution est jugée « inacceptable » par certains députés³, surtout que ces derniers avaient déjà commencé à faire amender le contenu du projet de loi de *Renforcement de la cohésion sociale* à l'Assemblée Nationale et au Sénat⁴.

Certes, l'Assemblée Nationale est dissoute mais « *le travail des parlementaires ne l'est pas* »⁵ puisque le Premier ministre Alain Juppé s'engage à ce que la discussion sur le projet de loi de *Renforcement de cohésion sociale* reprenne après les élections législatives⁶. Le Premier ministre Alain Juppé tente ainsi de rassurer non seulement les parlementaires de son bord politique, mais aussi les organisations de défense de

¹ L'engagement de faire adopter une loi contre les exclusions sociales avait été pris par le candidat Jacques Chirac en mars 1995 à la maison de la radio lors du forum organisés par *La Croix* et *France Inter*. Le projet de loi de *Renforcement de la cohésion sociale* a été présentée à l'Assemblée nationale en avril 1997, soit presque deux ans d'attente.

² Dans le cadre de la procédure de dissolution de la chambre basse, le Président de la République reçoit le Premier ministre, Alain Juppé et les Présidents du Sénat, René Monory et de l'Assemblée nationale, Philippe Seguin, conformément à l'article 12 de la constitution qui prévoit que : « *le président de la République peut, après consultation du Premier ministre et des présidents des assemblées, prononcer la dissolution de l'Assemblée Nationale* ». La décision par décret du Président de la République de la dissolution de l'Assemblée Nationale survient cinq jours seulement après l'ouverture des travaux parlementaires consacrés à l'examen du projet de loi sur le renforcement de la cohésion sociale. Au cours de ces quelques jours d'examen, les députés avaient déjà adopté les 13 premiers articles pour un texte de loi qui en comportait 52. Les 13 articles correspondaient tous au volet Emploi. *Liaisons Sociales*, 23 avril 1997.

³ Tel est le cas de la député socialisme Véronique Neiertz qui nous l'a confirmé lors de notre entretien. Elle me l'a dit lors de l'entretien que j'ai eu avec elle.

⁴ Jérôme Fénoglio, « L'assemblée souhaite modifier le projet de loi contre l'exclusion », *Le Monde* 15 avril 1997, p. 9.

⁵ Selon le ministre du Travail et des Affaires sociales, Jacques Barrot. Sources : *Liaisons Sociales*, 23 avril 1997.

⁶ *Actualités Sociales hebdomadaires*, n° 2020, 25 avril 1997, p. 5.

la cause des plus démunis¹ en leur réaffirmant une fois de plus sa détermination à reprendre les débats là où ils ont été interrompus puis faire adopter ce projet de loi : « *si la Droite l'emporte, le projet de loi sur la cohésion sociale serait, dans les quarante jours, de nouveau soumis au Parlement* »².

Le président de la République Jacques Chirac³ tente lui aussi de contenter les leaders de groupes de cause. Il les rassure en réaffirmant que si les partis qui soutiennent son action politique obtiennent la majorité à l'Assemblée Nationale, les travaux parlementaires du projet de loi de *Renforcement de la cohésion sociale* reprendront. Toute idée visant à l'enterrement de ce projet de loi tant attendu par les organisations de défense de la cause des plus démunis est rigoureusement écartée.

Le Président de la République Jacques Chirac affirme à Geneviève de Gaulle-Anthonioz, présidente du groupe de cause *ATD Quart-Monde*, que le projet de loi sera « *la priorité absolue* »⁴ en cas de reconduite ou de victoire de la majorité sortante. En recevant cette dernière, Jacques Chirac cherche manifestement à apaiser la colère des organisations de lutte contre l'exclusion. Celles-ci ne comprennent pas pourquoi la décision de dissolution de l'Assemblée Nationale a été prise alors que les parlementaires venaient d'entamer les travaux d'adoption de « leur » projet de loi⁵.

¹ La *Fnars* avait déjà adopté un document où elle propose 21 amendements pour améliorer le texte de loi sur le renforcement de la cohésion sociale. Sources : *Actualités Sociales hebdomadaires* n° 2016 du 28 mars 1997.

² *Liaisons Sociales*, 24 avril 1997.

³ Selon Alain Lamassoure, porte-parole du gouvernement, le projet de loi serait non seulement à nouveau soumis en priorité à l'Assemblée nationale, mais mieux, il sera même amélioré puisqu'il contiendra désormais les amendements réalisés par les députés, juste avant la dissolution de l'Assemblée nationale. Il convient de mentionner que pendant la campagne électorale, le gouvernement avait saisi le conseil d'Etat. Cet acte a une double signification : il permet une reprise rapide du débat parlementaire en cas de victoire de la Droite d'autre part et d'autre part, il confirme l'intérêt que le gouvernement accorde à l'adoption de ce texte. Mais, les garanties du Premier ministre Alain Juppé et la saisine du Conseil d'Etat ne seront pas tenus, car les résultats des élections législatives de mai 1997 consacrent finalement la victoire des partis de gauche. Source, *Liaisons Sociales*, 13 mai 1997.

⁴ *Liaisons Sociales*, 5 mai 1997.

⁵ *Actualités Sociales Hebdomadaire* n°2020 du 25 avril 1997 p. 31. Les citations qui suivent sont tirées de la même source.

Les réactions recueillies auprès des responsables de groupes de défense de la cause des « exclus » témoignent du niveau de déception et de tristesse qui minent alors les leaders de groupes de cause. Mme Geneviève de Gaulle-Anthonioz ne cache pas sa profonde déception : « *nous sommes très déçus, c'est certain. De même que le Conseil économique et social et l'ensemble des associations* ». A la Fnars, c'est la tristesse et surtout le doute qui prédominent quant à la continuité de l'examen du projet de loi. « *Nous sommes très inquiets* » affirme pour sa part Gilbert Lagouanelle du Secours catholique. Mais bien que « révoltés » contre cette décision inattendue de dissolution, les leaders de groupes de cause n'entendent pas pour autant baisser les bras,

« Nous n'entendons pas lâcher prise et souhaitons faire de la campagne électorale un nouveau tremplin. Notre objectif, c'est que le prochain gouvernement reprenne le projet de loi avec les améliorations apportées par les députés. Et que finalement, le retard, pour difficile qu'il soit aujourd'hui, se révèle positif demain »¹.

Ainsi les responsables de groupes de cause continuent à faire pression sur les acteurs politiques. Ils sont déterminés à voir la future majorité Parlementaire et le gouvernement qui sera formé aux termes des élections législatives de d'avril-mai 1997 présenter une loi d'orientation contre les exclusions.

2 - L'avènement de la majorité plurielle ou la continuité du projet de loi contre les exclusions

Le changement de majorité à l'Assemblée Nationale et la constitution d'un nouveau gouvernement de gauche ne marquent pas la fin du projet de loi en tant que tel. En principe, il n'y avait pas de doute pour que le projet de loi soit repris puisque lors du forum organisé en mars 1995, Lionel Jospin, alors candidat à la présidence de la République, avait lui-même pris l'engagement, s'il était élu à la fonction de Président de la République, de porter un projet de loi contre l'exclusion. La reprise de ce projet de loi par son gouvernement était donc un engagement qui

¹ *Travail Social Actualités*, 2 mai 1997.

s'inscrivait dans l'ordre « naturel » des choses. Ainsi, après la déclaration de politique générale de Lionel Jospin, la ministre de l'emploi et de la solidarité Martine Aubry accélère le processus d'élaboration de la loi contre les exclusions. C'est l'un des « grands chantiers d'été »¹ martèle-t-elle.

La ministre Martine Aubry déclare au cours de la séance de débats à l'Assemblée nationale que : « (...) *qu'avant le texte* [le projet de loi relatif à la lutte contre les exclusions sociales] *soumis à votre vote* [Elle s'adresse aux députés] *aujourd'hui, le projet de loi de cohésion sociale, bien qu'imparfait, ce qui justifiait les critiques que nous lui adressons, a constitué une première étape* »². Elle admet le caractère précurseur du projet du gouvernement d'Alain Juppé en se référant à la disposition autorisant la réquisition de logement au profit des plus démunis puisque selon elle, « (...) *la disposition prévue* [dans son texte] *reprend exactement celle qui figurait dans le projet de loi de cohésion sociale* »³.

En effet, le projet de loi de Martine Aubry s'inscrit dans la continuité des principes du projet de loi présenté par Jacques Barrot et Xavier Emmanuelli dans la mesure où il donne la priorité à l'emploi. La ministre Martine Aubry reconnaît que son projet de loi s'appuie sur le projet de loi de *Renforcement de la cohésion sociale*⁴. L'aveu de la ministre Martine Aubry semble contraster avec les déclarations qu'elle avait faites lors de la présentation du programme de lutte contre l'exclusion, lorsqu'elle avait qualifié son texte de « *sans précédent* »⁵. En réalisant un tel revirement,

¹ Jean Michel Bezat, « Mme Aubry prend son temps pour préparer la conférence sur l'emploi et les salaires », *Le Monde*, 3 juillet 1997 p.7.

² J. O. débats Assemblée Nationale, 2^{ème} séance du 20 mai 1958, p. 4207.

³ Ibid. p. 4207.

⁴ La ministre Martine Aubry déclara que « *Ce programme reprend aussi certaines des dispositions élaborées par le précédent gouvernement sous la responsabilité de MM. Jacques Barrot et Xavier Emmanuelli* ». Source : Rapport n° 450 fait au nom de la Commission des Affaires sociales sur le projet de loi d'orientation relatif à la lutte contre les exclusions par M. le Sénateur Bernard Seillier. Tome I : « Exposé général et examen des articles », p. 55.

⁵ La ministre Martine Aubry qualifie ce texte de « *sans précédent* » puisque le projet de loi qu'elle rend public, prend en compte la lutte contre l'exclusion sociale aussi bien dans sa dimension « curative » ou dynamique que dans son aspect préventif. Jérôme Fénoglio, « 50 milliards pour lutter contre l'exclusion » et « Mme Aubry qualifie de sans précédent son plan de lutte contre l'exclusion », *Le Monde*, 5 mars 1998, p. 1 et 6.

du moins au plan discursif, la ministre Martine Aubry ne cherche-t-elle pas à rendre hommage aux parlementaires de droite afin que ces derniers soutiennent « son » projet de projet ?

Pour la ministre Martine Aubry, le projet de loi de *Renforcement de cohésion sociale* du gouvernement d'Alain Juppé constitue une référence. N'est-ce pas cela qui justifie le soutien que le Président de la République et l'ancien ministre des Affaires sociales accordent au projet de loi ? Car comme le précédent, le nouveau projet de loi organise l'insertion sociale par l'accès à l'emploi. Il lie solidarité nationale et responsabilité individuelle et veille, enfin, à ce que les aides publiques ne désavantagent pas ceux qui travaillent. En fait, le projet de loi de lutte contre les exclusions comme celui de *Renforcement de la cohésion sociale* cherche à valoriser l'égale dignité de tous les êtres humains.

Nous pouvons effectivement affirmer que l'approche philosophique du projet de loi du gouvernement de la majorité plurielle correspond à celle du gouvernement « conservateur » d'Alain Juppé. Elle se situe au dessus des clivages politiques puisque tous deux donnent la priorité au travail, au logement et à la santé.

Quelle a été la réaction des acteurs politiques après la publication par la ministre Martine Aubry du projet de loi et du programme de prévention et de lutte contre les exclusions du gouvernement de Lionel Jospin ?

Le gouvernement Jospin ambitionne de présenter un projet de loi qui, de par son ampleur et son étendue, marque une véritable volonté de progresser sur le domaine des exclusions. Car contrairement au projet de loi sur le *Renforcement de la cohésion sociale*, qui avait suscité une vive hostilité de la part des responsables de partis politiques de gauche et des responsables de groupes de défense de la cause des plus démunis, celui dit de *Lutte contre les exclusions* présente la caractéristique de susciter un consensus général au-delà des clivages partisans. Le projet de loi de la ministre Martine Aubry s'inspire largement du texte qui avait déjà été présenté par le

gouvernement d'Alain Juppé sur la cohésion sociale. Le Président de la République Jacques Chirac et l'ancien ministre des Affaires sociales Jacques Barrot furent même les premiers à soutenir l'approche philosophique du projet de loi présenté par la ministre Martine Aubry¹.

Du Président Jacques Chirac² en passant par le gouvernement et les partis socialiste, communistes³ et les Verts⁴, tous s'accordent à reconnaître que le projet de loi du gouvernement Jospin constitue une avancée en termes de mise en valeur de droits nouveaux pour permettre aux individus d'exercer pleinement leurs droits de citoyens. Pour Alain Bocquet par exemple, député et président du groupe communiste à l'Assemblée Nationale, il y a dans le programme de lutte contre les exclusions,

« la volonté affichée de Mme la ministre de l'emploi et de la Solidarité de substituer à la logique d'assistanat, une logique de réinsertion, mais il doit y avoir de pair des mesures économiques qui visent à enrayer, voire à bloquer la machine à exclure [car] il y a une course de vitesse dans laquelle le train de l'exclusion va plus vite que le train de la réinsertion. Dans ce plan présenté par Mme Aubry, que j'appuie et que je soutiens et dans lequel nous voulons intervenir pour l'améliorer, il faut que parallèlement il y ait des mesures financières, économiques qui visent à la relance de l'investissement, la création d'emploi, l'application des 35 heures »⁵

Cependant des voix apportent quelques nuances à l'opinion ambiante. L'ancien ministre des Affaires Sociales, Jacques Barrot, se démarque ainsi de l'unanimité. Ce dernier considère que le texte de loi de la ministre Martine Aubry

¹ Selon *Les Echos*, Jacques Barrot « s'est réjoui de voir qu'un certain nombre de bonnes idées font leur chemin ». Source : Cécile Cornudet, « Loi contre l'exclusion : Martine Aubry appelle à conclure un pacte social », *Les Echos*, 5 mars 1998, p. 3.

² Pour le Président Jacques Chirac, la lutte contre l'exclusion « priorité nationale qui s'impose au-delà de tous les clivages politiques [constitue] une priorité de son septennat ». Source : *Le Figaro*, 5 mars 1998.

³ Quant à Alain Bocquet, président du groupe communiste à l'Assemblée Nationale, il a jugé le projet « tout à fait positif » : *Aujourd'hui*, 5 mars 1998, dépêche AFP, 4 mars 1998 : Archives Médecins du Monde.

⁴ Les Verts déclarent « appuyer fermement les réformes structurelles que comporte ce projet, même s'il est loin de répondre aux exigences du mouvement des chômeurs, en particulier sur la hausse dérisoire des minima sociaux », *Aujourd'hui*, 5 mars 1998. Puis Noël Mamère renchérit « Avant c'était du bricolage ; aujourd'hui, il y a une vraie volonté politique d'apporter des réponses » : *Les Echos*, 5 mars 1995.

⁵ Archives Médecins du Monde : dépêche AFP, 4 mars 1998.

n'est que la continuité de ce qu'il avait déjà préparé et présenté, car, affirme-t-il, on ne peut pas dire « *que ce programme [celui de Martine Aubry] est sans précédent, parce que le texte avait manifestement la même envergure, peut-être les moyens financiers seront plus importants, mais on ne peut pas dire qu'il y a une rupture* »¹. Quant à Patrick Devedjian, député RPR, il considère qu'« *avec l'exclusion qui est un vrai drame national, le gouvernement essaie de faire de la petite politique politicienne* »². Il se déclare hostile à la volonté du gouvernement de vouloir « s'approprier » le statut d'artisan exclusif du projet de lutte contre l'exclusion. Car, déclare-t-il, la majorité...

*« reprend notre projet, elle en modifie les intitulés, elle fait des effets d'annonce sans vouloir considérer que la lutte contre les exclusions nous l'avons engagée avant elle et que donc c'est quelque chose qui est du bien commun de la démocratie et non pas l'affaire d'un parti [mieux] on constate que c'est presque mesures pour mesures toutes celles qui étaient contenues dans le projet de loi sur l'exclusion du gouvernement Juppé, à l'exception d'une seule chose, le contrat d'initiative locale, qui avait le grand intérêt de remettre les gens au travail et qui est hélas abandonné »*³.

Si le discours du député Patrick Devedjian atténue sensiblement la « paternité » du projet de loi octroyé au gouvernement de Lionel Jospin, le leader du Front national, Jean-Marie Le Pen doute quant à lui sérieusement de l'efficacité de cette loi. Ce dernier considère que le programme triennal du gouvernement contre les exclusions « *ne résoudra aucun problème* »⁴.

Les gouvernements d'Alain Juppé et de Lionel Jospin ont donc présenté des projets de loi pour permettre aux plus fragiles de "s'insérer" socialement. Contrairement, à Jacques Barrot et à Xavier Emmanuelli qui ont publié le projet de loi avant le programme de cohésion sociale, la ministre Martine Aubry a fait le choix de rendre public le programme de lutte contre l'exclusion que le gouvernement

¹ Interview de Jacques Barrot au journal *La Tribune*, « *Les regrets de Jacques Barrot* », 5 mars 1998, propos recueillis par Jean-Pierre Gratién, p. 3.

² Archives *Médecins du Monde* : dépêche AFP, 4 mars 1998. M. Devedjian (RPR) déclare que le gouvernement « *fait de la petite politique avec l'exclusion* ».

³ Ibid.

⁴ Archives *Médecins du Monde* : dépêche AFP, 4 mars 1998.

entend réaliser avant d'officialiser le projet de loi de lutte contre les exclusions sociales¹.

Mais quelle importance revêt le programme de lutte contre les exclusions par rapport à la loi ? Les responsables politiques semblent admettre la nécessité de construire un programme de lutte contre les exclusions en marge ou parallèlement au processus de construction d'un texte de loi. Le choix de disjoindre ce qui révèle de la loi de ce qui constitue un programme d'action permet de mobiliser un maximum d'outils et de moyens. En effet, selon Philippe Coste :

« ... à vouloir traiter le problème de l'exclusion sociale uniquement à l'aide d'une loi, les décideurs politiques encouraient le risque d'une grande insatisfaction parce que d'une part de nombreuses initiatives qui étaient nécessaires relevaient de mesures financières immédiates et d'autre part de nombreuses actions de nature réglementaire ne pouvaient être entreprises avant que la loi ne soit adoptée. Or, le processus d'adoption de la loi devait prendre du temps, avec notamment les possibilités de voir aboutir de nombreux amendements et surenchères, des demandes de compléments. Tout ceci devait normalement retarder la mise en œuvre sur le terrain de la lutte contre les exclusions sociales »².

L'adoption d'un programme visait donc à contourner cette difficulté administrative et politique, car, finalement,

« Ce qui importe, c'est le résultat de l'action par les services de l'Etat, les collectivités locales, les associations. Ce qui compte, c'est donc de bâtir un programme avec des moyens financiers. [Ainsi], la loi sera au service de ce programme, c'est-à-dire que la loi va prévoir des dispositions nécessaires pour mettre en œuvre ce programme. Donc dès la conception initiale, il avait été fait ce choix »³.

¹ De manière chronologique, la présentation du programme de lutte contre les exclusions sociales a eu lieu au cours du Conseil des ministres du 4 mars 1998, puis il a été porté à la connaissance des médias et des différents responsables de groupes de défense de la cause des plus démunis.

² Entretien n° 2 avec Philippe Coste.

³ Entretien n° 2 avec Philippe Coste.

La présentation du projet de loi du gouvernement Jospin pousse les Parlementaires à s'organiser de manière à mieux saisir la complexité de l'exclusion sociale. Ils mettent alors sur pied un cadre d'études et d'analyses. Objectivement, les députés créent un « cadre » d'analyse et de discussion qu'ils nomment « *Mission d'information commune sur la prévention et la lutte contre les exclusions* »¹. Celle-ci compte 157 députés. Ils sont issus de cinq groupes Parlementaires différents : socialiste, Rassemblement Pour la République, Union pour la Démocratie Française, les Communistes et le R.C.V.

La direction de cette structure comprend six membres dont deux du groupe Socialiste ; un du RPR ; un de l'UDF ; un du RVC et un Communiste. Les députés auditionnent les leaders des principaux groupes de défense de la cause des plus démunis. Ces derniers expriment, lors de ces séances d'audition, le bien fondé de leurs approches, représentations et autre orientation générale qu'ils souhaitent voir le gouvernement et les Parlementaires donner à cette loi. Cette stratégie de travail apparaît nécessaire aux parlementaires car elle leur permet de recueillir les points de vue de différents groupes de défense de la cause des plus démunis. Cette démarche conduit les parlementaires à mesurer l'étendue du champ de connaissance de la problématique de l'exclusion²,

¹ Cette mission ne dure que 26 jours, car en date du 1^{er} avril est mise sur pied, et ce, à la demande du gouvernement, une commission spéciale dénommée Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi d'orientation relatif à la lutte contre les exclusions. Les membres qui composent la Commission spéciale sont les mêmes qui font partie de la mission d'information. Cette mission est créée le 5 mars 1998. Son bureau est composé de :

Président : M. Georges Hage (communiste)

Vice – présidents : M. Patrick Devedjian (RPR)

Mme Hélène Mignon (PS)

Secrétaires : M. Pierre Cardo (UDF)

M. Jean- Michel Marchand (RCV)

Rapporteur : M. Claude Bartolone (PS)

² Trois rapporteurs ont été désignés pour établir un bilan et des perspectives de lutte contre les exclusions sociales au travers de certains axes essentiels de ce phénomène. Il s'agit de M. Jean Le Garrec, dont le rapport porte l'accès à l'Emploi, aux soins, à l'exercice de la citoyenneté, aux moyens d'existence ; au droit à l'égalité des chances par l'éducation et la culture et sur les institutions sociales. Le second rapporteur est M. Alain Caheux. Il traite de l'accès au logement et des mesures relatives au maintien dans le logement. Et, enfin, Mme Véronique Neiertz, troisième rapporteur examine la procédure de traitement des situations de surendettement et des saisies immobilières et interdiction bancaires. Source : Bulletin des Commissions, 1998, n°8, p. 847.

« Si vous voulez, les missions d'information, c'est une démarche extrêmement classique que j'ai beaucoup utilisée pendant ces cinq années. Quand vous voulez avoir une vision un peu plus précise d'un sujet et avoir le temps d'un regard attentif sur un sujet, vous créez une mission d'information que vous déléguez à un nombre relativement restreint de députés qui permettent en ne faisant que ça, de balayer un problème, de sortir les premières conclusions, de nourrir un débat général. C'est une démarche assez classique. Quand on a vraiment un grand sujet de préoccupation, on utilise souvent ce type de mission d'information. Je l'ai fait souvent. Elle dépose des conclusions qui nourrissent un texte législatif ou une réflexion politique...ça permet d'avoir un travail précis relativement limité dans le temps, quelques mois, avec des gens qui sont passionnés par ça et qui alimentent la réflexion politique...ça permet d'alimenter la réflexion »¹.

L'implication de l'Assemblée Nationale, du Sénat, du gouvernement et des institutions consultatives montre bien que l'Etat est un prisme institutionnel. Il est composé de plusieurs centres de réflexion et de production de décisions. L'existence de ces centres d'étude et d'analyse des décisions publiques peut à certains moments faire naître des conflits d'approches entre différentes institutions ministérielles puisque toutes n'ont pas forcément la même vision ou représentation du problème.

Nous venons de voir que les gouvernements d'Alain Juppé puis de Lionel Jospin en tant que principaux acteurs de la politique publique de lutte contre les exclusions ont mobilisé seize ministères. En dehors de ces institutions ministérielles, les groupes de cause des collectifs *Alerte*, *CPE* et *GTI* ont également contribué à l'élaboration de la loi contre les exclusions. Si les gouvernements disposent du droit de choisir les groupes de cause avec lequel ils entendent négocier ou associer à leurs actions, quels sont les groupes de défense de la cause des plus démunis que le gouvernement Jospin choisit comme interlocuteurs pertinents et donc comme groupes, aptes à défendre la cause des plus démunis ?

¹ Entretien n° 8 avec le député Jean Le Garrec.

Section II : La légitimation des collectifs et groupes de cause, une prérogative étatique

Les gouvernements d'Alain Juppé et de Lionel Jospin et les Parlementaires ont joué un rôle déterminant lors du processus de légitimation des groupes de défense de la cause des plus démunis puisque ce sont les décideurs politiques qui garantissent le monopole de représentation aux groupes d'intérêt¹. Les institutions étatiques disposent du droit exclusif de reconnaissance « politique » des groupes d'intérêt². Cette reconnaissance peut consister à intégrer les groupes de défense de la cause des plus démunis au processus décisionnel. En effet, selon Yves Surel et Yves Meny, « *partout, les pouvoirs publics consultent les groupes d'intérêt, car il n'est plus possible de gouverner et de réglementer dans un style purement régalien* »³.

Par l'acte de consultation, les groupes d'intérêt bénéficient des privilèges d'attention et d'écoute des pouvoirs publics : les portes des administrations publiques ministérielles et institutionnelles s'ouvrent plus facilement aux groupes de défense de la cause des plus démunis. Ces derniers ont alors accès aux autorités et institutions publiques. De cette manière, les groupes d'intérêt peuvent obtenir le statut de représentant de tel ou tel secteur et devenir ainsi membre d'une ou plusieurs institutions publiques⁴. En France ainsi que l'affirme Yves Meny⁵, la reconnaissance par l'administration publique peut déboucher sur ce qui convient de qualifier d'honneur suprême : le label de représentativité.

¹ Pierre Muller, *Les politiques publiques*, op. cit, p. 99.

² Pierre Hassenteufel « *Les groupes d'intérêt dans l'action publique* », *Pouvoirs, Les juges*, n° 74, 1995, p.161.

³ Yves Meny, Yves Surel, *Politique comparée*, op. cit., p.159.

⁴ Le groupe de cause *ATD Quart-Monde* est membre du Conseil économique et social. Il siège également au sein du Conseil national des politiques de Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale aux côtés d'autres groupes de cause tel le Secours Catholique.

⁵ Yves Meny, « *La légitimation des groupes d'intérêt par l'administration française* », *Revue française d'administration publique*, n° 39, 1986.

Les autorités gouvernementales et Parlementaires peuvent aussi jouer un rôle majeur dans le processus « d'institutionnalisation » des groupes de cause, dans la mesure où elles sont aptes à décider de la constitution des monopoles représentatifs à travers la création d'institutions de droit public. Ainsi, les autorités gouvernementales peuvent contribuer à structurer un « champ », un « domaine » ou un « secteur » donnés. La réalisation de cette compétence répond à une finalité : permettre aux pouvoirs publics de *stabiliser* un ensemble de groupes de cause. La capacité des pouvoirs publics à construire « un environnement social » lui assure en retour un ou plusieurs interlocuteurs avec lesquels ils peuvent valablement négocier ou associer à son action publique.

La politisation de la problématique de l'exclusion pose alors la question de l'action des autorités gouvernementales et parlementaires et met en lumière les rapports que ceux-ci entretiennent avec les organisations de défense de la cause des plus démunis. Les institutions étatiques sont-elles des « chambres d'enregistrement » des propositions des groupes de cause ? Ne cherchent-elles pas, elles aussi, à faire prévaloir leur propre vision de « l'exclusion » ? Quelle posture le gouvernement et le Parlement adoptent-ils alors dans le cadre de leurs rapports avec les groupes de défense de la cause des plus démunis ?

Yves Meny et Jean-Claude Thoenig¹ analysent la problématique des relations entre les pouvoirs publics et les acteurs de la société civile en faisant appel à quelques concepts essentiels : ces derniers distinguent cinq approches de modèles types de relation entre l'Etat et les organisations de la société civile : ce sont les approches fonctionnaliste, pluraliste, instrumentaliste, néo-institutionnaliste et néo-corporatiste.

¹ Yves Meny et Jean- Claude Thoenig, *Politiques publiques*, op. cit..

Il nous semble difficile voire même impossible de cerner les relations Etat-groupes de défense de la cause des plus démunis en limitant notre champ d'analyse aux seuls modèles types définis par Yves Meny et Jean-Claude Thoenig. Car ils ne permettent pas de dégager une configuration exacte des rapports entre les gouvernements d'Alain Juppé et de Lionel Jospin, producteurs des projets de loi relatifs au *Renforcement de la cohésion sociale* et de *Lutte contre les exclusions*. Pour mieux comprendre les relations que les gouvernements d'Alain Juppé et de Lionel Jospin entretiennent avec les groupes de défense de la cause des plus démunis, il faut se reporter à l'histoire et à la réalité empirique des relations « *intuitu personae* » entre décideurs politiques et les responsables de groupes de cause de cette loi, puisque la construction de la loi est une démarche qui suppose des débats, des consultations avec les groupes de cause et enfin la délibération.

Il convient de mentionner que les gouvernements d'Alain Juppé et de Lionel Jospin adoptent rarement une posture de contrainte en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Ils s'arrangent toujours, avant de procéder à des changements législatifs ou de réaliser des réformes sociales, pour associer ou consulter les groupes de cause. Cette stratégie permet aux décideurs politiques de ne pas assumer seuls les effets néfastes de leur décision ; ensuite ces négociations participent à l'implication des organisations de défense de la cause des plus démunis dans le jeu démocratique.

Mais quels sont les critères sur lesquels se fondent les gouvernements successifs d'Alain Juppé et de Lionel Jospin pour sélectionner parmi la soixantaine de groupes de cause ceux avec lesquels ils entendent négocier et qu'ils souhaitent associer au processus de construction de cette loi ?

A notre avis, trois hypothèses peuvent être relevées pour tenter de comprendre et de justifier les choix effectués par les pouvoirs publics pour sélectionner leurs interlocuteurs pertinents parmi les groupes de cause. La première hypothèse serait de penser que les gouvernements d'Alain Juppé et de Lionel Jospin

choisissent d'associer ou de négocier avec les groupes de défense de la cause des plus démunis qui sont membres d'institutions publiques consultatives ; la deuxième hypothèse consiste à supposer que les gouvernements négocient avec les entrepreneurs de cause qui articulent les demandes sociales, c'est-à-dire ceux qui ont su bâtir une posture de médiateur. Enfin, la troisième hypothèse consisterait à dire que les gouvernements cèdent à la pression des groupes de cause *radicaux* et prennent alors contact avec les groupes de cause qui font appel à la mobilisation des masses ou l'opinion publique pour poser leurs revendications. Objectivement, les gouvernements prennent en compte ces trois hypothèses comme critères de sélection de leurs interlocuteurs parmi les groupes de défense de la cause des plus démunis.

Les cabinets ministériels et les parlementaires ont adopté, dans le cadre de leurs relations avec les groupes de défense de la cause des plus démunis, une double posture : ils sont maîtres du processus de construction de la loi et détiennent, à ce titre, le pouvoir de légitimation de l'action de ces organisations, en même temps qu'ils attribuent aux groupes de cause le statut de médiateurs sociaux (I). Les institutions ministérielles, parlementaires et même présidentielle semblent avoir marqué leur préférence pour les groupes de cause *réformistes* dont *ATD Quart-Monde* et *l'Unipss*, et pour le collectif *Alerte* par rapport au collectif *CPE* et aux groupes de cause radicaux tels *AC* ou le *DAL* par exemple (II).

La proximité qui semble caractériser les relations entre certains acteurs politiques et certains leaders de groupes de défense de la cause des plus démunis *réformistes* peut s'expliquer et se justifier par le fait qu'un grand nombre d'entre eux, membres de cabinets ministériels et responsables de groupes de cause, se connaissent depuis longtemps et semblent se retrouver parfois dans les mêmes sphères étatiques et au sein des directions de certains groupes de cause depuis

plusieurs années¹. Le fait de partager les mêmes espaces, les mêmes « milieux » et les mêmes sujets sociaux créent une certaine « proximité relationnelle » entre ces différents acteurs. Ce rapprochement semble déboucher sur une proximité sociale, c'est-à-dire vers une même représentation du problème « exclusion » (III).

I/ De la maîtrise du processus de construction de la loi à la légitimation des médiateurs sociaux, une prérogative régalienn

Quels sont les rapports que les autorités gouvernementales et parlementaires entretiennent avec les responsables des groupes de défense de la cause des plus démunis ? Cette interrogation renvoie à la définition de la posture que les gouvernements d'Alain Juppé et de Lionel Jospin adoptent face aux groupes de défense de la cause des plus démunis pendant le processus de construction de la loi.

Les gouvernements d'Alain Juppé et de Lionel Jospin se comportent en fait en véritables maîtres du processus de construction de la loi contre les exclusions (A). Le pouvoir de conduite et de direction que ces deux gouvernements exercent, dans le cadre du processus d'élaboration de la loi contre les exclusions s'articule principalement autour de deux axes : le droit dont disposent les autorités gouvernementales et parlementaires de fixer le calendrier de construction de la loi et le pouvoir d'orientation du contenu de la loi. Seules les institutions publiques ont en effet le droit d'exercer ces deux prérogatives. Les gouvernements jouissent du pouvoir exclusif de légitimation des actions des groupes de défense de la cause des exclus, dans la mesure où ils sont habilités à leur accorder le statut de médiateurs sociaux (B).

¹ Lors de nos entretiens (non enregistrés), Antoine Durrlemann, Jacques Rigaudiat et François Landais, respectivement conseillers des Premiers Ministres Alain Juppé, Lionel Jospin et la ministre Martine Aubry ont déclaré avoir été sympathisants d'*ATD Quart-Monde* et proches de sa Présidente Geneviève de Gaulle-Anthonioz pour les deux premiers, et être sympathisant de l'organisation *Coorace* par exemple. Selon Eric Cheynis, le conseiller de la ministre Martine Aubry Pierre de Saintignon est sympathisant depuis plusieurs années d'*ATD Quart-Monde*. Par ailleurs, M. Doutreligne, membre de l'*Unipss* a occupé les fonctions de conseiller du Secrétaire d'Etat au logement, etc.

A/ Le processus de construction de la loi, une prérogative essentiellement gouvernementale

Les gouvernements et le Parlement sont les principaux acteurs de la construction de la loi. Ces institutions publiques sont celles qui confèrent le statut d'interlocuteurs pertinents aux groupes de défense de la cause des plus démunis. Les gouvernements d'Alain Juppé et de Lionel Jospin consultent ainsi les responsables des groupes de défense de la cause des plus démunis de manière à permettre à ceux-ci de participer à la construction de la loi. Cette stratégie permet aux pouvoirs publics de légitimer leur projet politique.

Les gouvernements d'Alain Juppé¹ et de Lionel Jospin² conçoivent et conduisent le processus d'élaboration de leur projet de loi tout en respectant la tradition de dialogue qui existe entre eux et les grandes organisations nationales sociales, humanitaires et caritatives. En fait, le gouvernement de Lionel Jospin associe plus particulièrement les groupes de cause *réformistes* à sa démarche législative en faveur des plus démunis. C'est la raison pour laquelle le projet de loi de lutte contre les exclusions a recueilli un avis favorable unanime de la part des groupes qui luttent justement contre les exclusions.

¹ L'agenda du projet de loi de *Renforcement de la cohésion sociale* a fait l'objet de plusieurs reports : initialement annoncé pour l'automne 1995, il a été renvoyé à mars 1996. Puis, pressé par les groupes de défense de la cause des exclus, le gouvernement d'Alain Juppé a finalement annoncé que le projet de loi devait être publié « fin mars – début avril 1996 ». Le projet de loi de *Renforcement de la cohésion sociale* a été finalement présenté au Conseil Economique et Social fin mai puis au Parlement en juin. Quant au vote, il ne devrait avoir lieu qu'à l'automne 1996. Mais, contrairement à ce qui a été initialement prévu, ce calendrier ne sera pas tenu. Ce n'est finalement que le 30 septembre 1996 que les ministres Jacques Barrot et Xavier Emmanuelli tiennent une conférence de presse. Ils livrent le contenu du projet de loi de cohésion sociale à la presse et aux associations de solidarité, avant d'être présenté aux parlementaires en avril 1997, c'est-à-dire presque deux ans après que le Président Jacques Chirac a pris l'engagement de faire adopter une loi contre l'exclusion.

² Le gouvernement de Lionel Jospin a mis dix mois avant de présenter publiquement son projet de loi baptisé projet de loi contre les exclusions sociales. Il avait prévu de consacrer tout l'Été 1997 ainsi que les mois de novembre et décembre à consulter les organisations de défense de la cause des plus démunis et les syndicats ; de janvier à février 1998, le projet de loi devait faire l'objet d'un débat public ; de mars à juin 1998, les parlementaires devaient être saisis du projet et en juin, le projet sera voté puis la loi devait être mise en application en 1999.

L'absence de critique de fond ou de rejet de celui-ci, aussi bien du côté des décideurs politiques que des groupes de cause, atteste de la prise en compte par les membres de cabinets ministériels et des ministres concernés des remarques, propositions et autres suggestions des organisations de lutte contre les exclusions qu'ils ont rencontrées. Il convient de préciser que le succès du projet de loi du gouvernement de Lionel Jospin est dû aussi en partie au fait que la ministre Martine Aubry a su tirer profit des lacunes et insuffisances que la soixantaine de groupes de cause avaient déjà relevées contre l'avant-projet de loi de *Renforcement de la cohésion sociale* présenté par les ministres Jacques Barrot et Xavier Emmanuelli.

Les deux gouvernements affichent clairement l'ambition de bâtir une loi d'orientation de lutte contre toutes les formes d'exclusion et mettent donc en oeuvre une stratégie de gouvernance qui se matérialise par la concertation avec les groupes de cause des collectifs *Alerte* et *CPE*. En pratique, ce sont les responsables de cabinets ministériels¹ qui s'entretenaient le plus souvent avec les leaders de groupes de cause et les leaders des collectifs *Alerte* et *CPE*. Le pouvoir de direction et d'orientation que les représentants de cabinets ministériels exercent sur ce projet de loi conforte alors la posture de ceux-ci en tant que maîtres du calendrier² et de la méthode de travail à suivre.

¹ Il s'agit des conseillers Saintignon, Obadia et Landais. Les membres du cabinet de la ministre Martine Aubry ont d'abord précisé le calendrier et la méthode retenus par le gouvernement pour la préparation de la loi, ensuite ils ont dévoilé la conception générale qu'ils se font de cette loi.

² Les gouvernements dont celui d'Alain Juppé ont fixé le calendrier indiquant le processus d'élaboration du projet jusqu'à son adoption. Nous avons trouvé les Archives du conseiller du ministre des Affaires sociales, Serges Milano, qui précisent les modalités de préparation du projet de loi contre les exclusions sociales. Il est le suivant :

novembre 1996 : - Consultation
- Commission de lutte contre la pauvreté et l'exclusion;
- Conseil nationale de l'insertion par l'activité économique
- Conseil supérieur du travail social
- Conseil national des missions locales
10 janvier 1996 : - Avis du Conseil Economique et Social
2 janvier 1997 : - Saisine du conseil d'Etat
15 février 1997 : - Conseil ministres
1^{er} mars 1997 : - Parlement

Les autorités publiques exercent donc une véritable « magistrature » sur le processus d'élaboration du projet de loi. Certes, les représentants de cabinets ministériels ont un pouvoir de direction mais le dialogue entre ceux-ci et les responsables de groupes de cause participe à la définition des politiques publiques de lutte contre les exclusions puisque « *les politiques publiques doivent être conçues en termes d'échanges : [autrement dit] les acteurs sociaux doivent devenir des partenaires sociaux associés à la définition des politiques publiques* »¹.

A chacune des séances d'audition des responsables des groupes de défense de la cause des plus démunis correspond un ordre du jour spécifique établi et imposé par les représentants des pouvoirs publics. Ces derniers étaient *a priori* tenus de s'y conformer dans la mesure où les autorités étatiques avaient le monopole de l'agenda, du choix du type de réunion et des points inscrits à l'ordre du jour². Certes, les autorités gouvernementales avaient le monopole de la conduite du projet de loi, mais parfois le pouvoir de direction des conseillers de ministères était contesté. Nous avons su par exemple que les responsables du collectif *CPE* avaient refusé les conditions de rencontre que Serge Milano, conseiller social du ministre Jacques Barrot leur avait fixée³.

En refusant de répondre favorablement à cette rencontre, les membres du collectif *CPE* réaffirment leur « identité » et marquent leur ambition de se faire considérer comme des interlocuteurs pertinents par les pouvoirs publics. Les actes de contestation du collectif *CPE* ne portaient alors ni sur le principe de la rencontre,

¹ Pierre Muller et Bruno Jobert, *L'Etat en action, Politiques publiques et corporatisme*, op. cit., p. 166.

² L'Etat a le monopole des dates de rencontres et du nombre d'interlocuteurs avec lesquels il souhaite s'entretenir.

³ La définition du contenu du texte de loi constitue une compétence exclusive de l'Etat. Ainsi dans une correspondance adressée à la coordination Mission France *Médecins du Monde* pour le compte du collectif *Contre la précarisation et l'exclusion*, le conseiller Serge Milano ne souhaite pas que les leaders d'associations de ce collectif s'appesantissent sur leurs propositions, car affirme-t-il : « *il connaît très bien les propositions des associations pour en avoir reçu un grand nombre* ». Il souhaiterait, par contre, que les membres du collectif *Contre la précarisation et l'exclusion*, orientent leurs interventions autour de trois questions essentielles : quelle conception ont-ils de la loi cadre ? Quelles sont les particularités de leurs propositions par rapport à celles des groupes de cause *Alerte* déjà reçus ? Et enfin, sur quels points veulent-ils attirer l'attention des pouvoirs publics ?

ni sur l'ordre du jour, mais sur les modalités de la rencontre. Toutefois, le collectif CPE ne pouvait se résoudre à endosser le rôle de « spectateur » du processus de construction de la loi,

« En effet, le secrétariat du conseiller technique appelle le secrétariat du collectif le 19 juin 1996 et l'informe de sa volonté de l'auditionner. Je signifie au secrétariat du conseiller que six représentants, « spécialistes » de différents thèmes doivent m'accompagner et prendre la parole afin d'exposer la vision et faire les propositions du collectif. Le conseiller n'apprécie pas le nombre particulièrement élevé d'intervenants et s'oppose à ce que tous prennent la parole. Le collectif maintiendra sa position, mais en vain puisque le conseiller ne changera pas de position. Les positions tranchées des deux interlocuteurs ne feront pas évoluer le débat... »¹.

Les nombreuses réunions organisées à l'initiative des représentants du gouvernement, en particulier par les membres des cabinets ministériels, prouvent bien que le gouvernement est le principal maître du processus de construction de cette loi. Concrètement, ce sont ces derniers qui organisaient les séances de travail avec les responsables de groupes de cause. Cette prérogative étatique permet d'affirmer que seules les autorités publiques avaient le monopole du processus d'élaboration de la loi ainsi que du contenu de celle-ci. L'exercice de cette prérogative autorise les décideurs politiques à conférer la qualité de médiateur social et d'interlocuteur pertinent à n'importe quelle organisation de défense de la cause des plus démunis.

B/ Entre légitimation et attribution du statut de médiateurs sociaux, des prérogatives régaliennes

Les organisations membres des collectifs *Alerte*, *CPE* puis *GTI* poursuivent un même objectif : la défense de la cause des plus démunis. Ainsi, tirent-ils normalement leur légitimité de leur engagement ou de leur mobilisation sur le terrain et de leurs prises de positions publiques en faveur de la cause des plus

¹ Entretien n° 4 avec Nathalie Simonnot.

démunis. Si tel est le cas en théorie, en pratique, les institutions étatiques choisissent et négocient librement avec les groupes de cause avec lesquels elles souhaitent discuter du processus d'élaboration et du contenu de la loi. Quelles sont les organisations de défense de la cause des plus démunis avec lesquelles les autorités ministérielles et parlementaires nouent des relations de dialogue ? Sur quels critères les institutions gouvernementales et parlementaires se fondent-elles pour privilégier telle organisation du champ « exclusion sociale » par rapport à telle autre ? Ces questionnements posent le problème de l'inégalité de considération ou de traitement dont seraient bénéficiaires certains groupes de cause au détriment d'autres.

Les ministres et les parlementaires préfèrent dialoguer avec des groupes qui ont « la culture » et la pratique de la négociation « pacifique », c'est-à-dire les groupes de cause *réformistes*¹. Ce sont les groupes de cause caritatifs membres du collectif *Alerte*. Il s'agit en l'espèce des groupes de cause qui ont fait le choix de faire prévaloir leurs arguments uniquement au sein de l'espace institutionnel. Les pouvoirs publics refusent souvent de négocier avec les organisations de défense de la cause des plus démunis qui privilégient les actions d'éclat et violentes comme mode d'accès à l'espace public. En général, les autorités gouvernementales ne négocient pas avec les groupes de cause qui adoptent un mode opératoire qui se caractérise par des actions se situant à la limite de la légalité ou du forcing².

¹ Les groupes de cause *radicaux* se plaignent quelquefois de ne pas recevoir les invitations des pouvoirs publics contrairement aux groupes de cause *réformistes*. Archives *Médecins du Monde* : communiqué « *Plusieurs associations dénoncent l'absence de concertation pour l'élaboration de la loi cadre contre l'exclusion* », Paris, 28 février 1996. Archives *Médecins du Monde* : dépêche AFP « *Loi contre l'exclusion : les associations de chômeurs veulent être entendues* », Paris, 22 octobre 1998. Deux documents confirment l'inégalité de traitement des deux collectifs par les décideurs politiques. Nous avons d'une part le communiqué de presse diffusé par le ministère de l'Emploi et de la solidarité. Archives *Médecins du Monde* : communiqué de Martine Aubry daté du 2 mars 1998. Ce communiqué aurait dû être porté à la connaissance des groupes de cause *radicaux*. Ceci semble ne pas avoir été fait puisque seuls se sont présentés à la réunion avec la ministre Martine Aubry, les groupes de cause *réformistes* ainsi que le confirme *Le Monde*, « *Les associations jugent insuffisantes les mesures envisagées contre l'exclusion* », 27 mars 1998, p. 7.

² Jacques Bassot, Michele Ruffat, « Nouveaux regards sur les groupes », *Problèmes politiques et sociaux*, La documentation française, 3 mai 1985, Paris, n° 511, p. 5-8.

En fait, les gouvernements d'Alain Juppé et de Lionel Jospin ont, lors du processus de construction de la loi contre les exclusions, revêtu une double posture : soit, ils se mettent dans une configuration où ils agissent seuls sans rechercher nécessairement l'avis des groupes de cause, soit ils se mettent en situation d'interaction avec les groupes de cause. Les gouvernements d'Alain Juppé et de Lionel Jospin soutiennent, à l'évidence, l'émergence d'acteurs représentatifs des « exclus » et reconnaissent à ces derniers le droit d'exercer la fonction de groupe de pression. C'est la raison pour laquelle, ils invitent les responsables de groupes de cause à exprimer leurs points de vue sur le contenu du projet de loi en construction. En agissant ainsi, les autorités gouvernementales affichent leur désir d'avoir en face d'eux des groupes de cause comme interlocuteurs pertinents. En choisissant de dialoguer avec certains groupes de cause, cette démarche permet aux autorités publiques de s'appuyer sur ces acteurs « sélectionnés » de manière à légitimer leurs décisions. Les gouvernements d'Alain Juppé et de Lionel Jospin préfèrent ainsi discuter avec les groupes de cause *réformistes* dont les propositions sont plutôt « consensuelle ».

Les responsables ministériels en charge de la préparation de la loi contre les exclusions reçoivent régulièrement les groupes de cause qui portent leurs revendications dans un cadre institutionnel. Les revendications et les propositions faites en dehors du cadre institutionnel ne semblent au contraire jouir d'aucune légitimité. Tel est *a priori*, la conviction des décideurs politiques. En effet, la réalisation d'actions qui se situent en marge de la légalité ne favorise pas l'accès à « la qualité » d'interlocuteur pertinent des pouvoirs publics¹. Cette mise au point est révélatrice de la toute-puissance que les autorités gouvernementales exercent dans la conduite dudit projet de loi. Ces derniers disposent de la capacité d'attribuer « la qualité » de partenaire légitime à telle organisation et à la refuser à tel autre groupe

¹ Telle est en substance le message que les autorités ministérielles des Affaires sociales font passer aux responsables de mouvements dits « d'extrême gauche ». Ce message a pour objet de convaincre ces organisations de cesser toute action illégale et « jusqu'au boutiste ».

de cause dont les actions n'intègrent pas la philosophie et la ligne de conduite que les responsables politiques souhaitent voir afficher :

« Deux incidents récents nous [ministère des Affaires sociales] obligent à cette mise au point : l'occupation du bureau de la déléguée à l'emploi et à la formation professionnelle, Mme Vanlerberghe, l'interpellation de Mme Aubry à l'occasion de la réunion des DDTEFP. Ces envahissements ne correspondent pas à notre conception des règles à respecter. En termes d'efficacité et de climat, ça n'aide pas, alors même que le travail avec les associations de chômeurs est encore très controversé. Ces deux événements ont plutôt fait reculer ce que nous faisons. Néanmoins, nous gardons la perspective d'une rencontre entre les associations et la Ministre, mais pas dans ce contexte ».¹

La présence « physique » sur le terrain, aux côtés des plus démunis, ne suffit donc pas à justifier du statut d'interlocuteur légitime du gouvernement ou du Parlement, encore faut-il avoir une certaine posture vis-à-vis des autorités et des institutions étatiques. Généralement, les représentants de l'Etat ne négocient qu'avec les responsables d'organisations de défense de la cause des plus démunis qui agissent dans le cadre de la légalité, c'est-à-dire celles qui ont fait le choix de négocier et non d'affronter les institutions républicaines et les décideurs politiques. Il s'agit, pour l'essentiel, d'organisations caritatives. En choisissant de marquer leur présence au sein des institutions publiques, ces groupes de cause veulent exercer une influence certaine et peut-être déterminante sur les institutions étatiques et les décideurs politiques. C'est dans cette logique que s'inscrit, par exemple, le groupe de cause *ATD Quart-Monde*.

Le choix du père Joseph Wrésinski de positionner *ATD Quart-Monde*, le groupe de cause qu'il a créé, en collaborateur des autorités gouvernementales et parlementaires lui vaut probablement sa nomination au Conseil Economique et Social. La décision par laquelle le Président de la République Valéry Giscard

¹ Archives *Médecins du Monde* : mise au point qui ressort du compte-rendu de la réunion qui a eu lieu le 27 novembre 1997 au Ministère des Affaires sociales entre les représentants d'*AC !*, de *l'APEIS*, du *MNCP*, de *Droits Devant*, et du Réseau Alerte contre les Inégalités et de M. Obadia représentant la Ministre Martine Aubry.

d'Estaing nomme le père Joseph Wrésinski au Conseil Economique et Social est en effet un acte politique. Il fait d'*ATD Quart-Monde*, le représentant des organisations qui luttent contre la pauvreté et l'exclusion au sein de cette institution publique. Cette nomination traduit le choix du politique de faire du groupe de cause *ATD Quart-Monde* un partenaire légitime et légitimé de l'Etat.

Cette nomination prouve aussi que les institutions étatiques ont besoin des réflexions, des visions, des avis autres que ceux donnés par son administration. Concrètement, les gouvernements et les législateurs font de ces groupes de cause des partenaires pertinents tant dans la conception des programmes ou des projets que dans la mise en oeuvre de leurs actions publiques. La reconnaissance des groupes de cause crée des interactions entre les gouvernements, le parlement et les organisations de lutte contre les exclusions.

Le statut que le Président de la République Valéry Giscard d'Estaing confère au groupe de cause *ATD Quart-Monde* conduit à penser que ce groupe de cause est un médiateur social et un acteur des politiques publiques de lutte contre la pauvreté et les exclusions.

C/ *ATD Quart-Monde*, un médiateur privilégié des pouvoirs publics ?

Nous avons vu que les gouvernements et le Parlement ont la capacité de sélectionner leurs interlocuteurs. C'est le Président Valéry Giscard d'Estaing qui a ainsi pris un décret en 1979 qui accorde un siège au groupe de cause *ATD Quart-Monde* au Conseil économique et social¹. Cette nomination marque probablement les premières esquisses de légitimation des groupes sociaux en tant que défenseurs de la cause des plus démunis.

¹ Cette décision éminemment politique confère à cette organisation, la qualité de membre du Conseil Economique et Social.

Nous pouvons penser que le groupe de cause *ATD Quart-Monde* se sert de la reconnaissance politique et institutionnelle de statut de partenaire social légitime¹ pour prendre un ascendant sur tous les autres groupes de cause². Cette situation dominante se fonde sur la double « étiquette » que le Président de ce groupe de cause revendique : il appartient à la fois à la « société civile », tout en étant conseiller d'une institution publique, le Conseil économique et social. *ATD Quart-Monde* jouit donc d'une double « visibilité » ce qui lui donne plus de capacité à engager des actions auprès des décideurs politiques et en direction des espaces institutionnels³. Cette nomination est la preuve du pouvoir exclusif que les décideurs politiques exercent en considérant que tel ou tel groupe de cause mérite – ou non - d'accéder au statut de partenaire légitime. Par cette aptitude décisionnelle, les pouvoirs publics manifestent leur pouvoir discrétionnaire.

En témoigne la prise de parole de la Présidente du mouvement *ATD Quart-Monde* Geneviève de Gaulle-Anthonioz devant les représentants du peuple lors des travaux parlementaires relatifs à l'adoption de la loi sur le *Renforcement de la cohésion sociale*. Cette prise de parole à l'Assemblée Nationale traduit l'importance et le poids que Mme Geneviève de Gaulle-Anthonioz occupe au sein du Conseil économique et social. Ce discours devant les députés conforte l'aura de cette conseillère et confirme le respect qu'elle suscite auprès de l'ensemble des groupes de cause du champ de l'« exclusion ».

¹ C'est donc au nom de son statut de représentant des mouvements de solidarité et surtout de sa qualité de rapporteur au Conseil Economique et Social que Geneviève de Gaulle-Anthonioz a été invitée à prendre la parole ce 15 avril 1997 devant les députés au sein de l'hémicycle de l'Assemblée nationale à l'occasion de l'ouverture des débats parlementaires en première lecture sur le projet de loi relatif au renforcement de la cohésion sociale présenté par le gouvernement d'Alain Juppé.

² Cette ascendance sur les autres groupes de cause peut se justifier par le fait que la Présidente d'*ATD Quart-Monde* est la première responsable de groupe à être auditionnée par les députés. Archives *Médecins du Monde*, dépêche AFP, « Assemblée – exclusion. Mme de Gaulle-Anthonioz première invitée par la mission sur les exclusions », Paris, 5 mars 1998.

³ Cela se vérifie par l'audition d'*ATD Quart-Monde* à l'élaboration des plans VII et VIII^e de lutte contre la pauvreté et la misère. A la fin des années 1980 M. Oheix tient par exemple compte des avis du groupe de cause *ATD Quart-Monde* dans le rapport qu'il rédige à la demande du Premier Ministre Raymond Barre.

Eric Cheynis relève deux anecdotes qui confirment le poids, la respectabilité et l'aura que le groupe de défense de la cause des plus démunis *ATD Quart-Monde* et de sa présidente peuvent avoir vis-à-vis des pouvoirs publics. Il note par exemple qu'à la suite d'une demande d'audience portée le matin même par un volontaire de ce groupe de cause à l'Élysée, le Président de la République, « *Jacques Chirac a, l'après-midi du jour même, à la surprise de la standardiste, téléphoné au siège parisien dudit groupe de cause, afin de donner son accord de principe sur le rendez-vous et la date de la rencontre* »¹. La promptitude de cette réponse s'explique, semble-t-il, par la stature de sa présidente Geneviève Anthonioz de Gaulle. En effet, celle-ci porte l'étiquette de présidente d'*ATD Quart-Monde*, une « institution » qui est respectée par les décideurs politiques et l'ensemble des groupes de cause. Elle est, par ailleurs, la nièce du Général de Gaulle dont Jacques Chirac revendique l'héritage politique.

La seconde anecdote met en exergue l'attitude que la ministre Martine Aubry a eue à l'égard de la Présidente d'*ATD Quart-Monde* après qu'elle a terminé de lire son discours lors de la première lecture du projet de loi d'orientation relatif à la lutte contre les exclusions. La ministre Martine Aubry était venue saluer les cinq ou six représentants des groupes de défense de la cause des plus démunis qui étaient présents dans une loge de l'Assemblée et avait raccompagné Geneviève de Gaulle-Anthonioz à son domicile². Cette attention traduit la considération et l'estime que les autorités publiques accordent à la présidente d'*ATD Quart-Monde*.

La proximité relationnelle que le groupe de cause *ATD Quart-Monde* entretient avec les décideurs politiques de gauche et de droite est reconnue par les autres organisations de défense de la cause des plus démunis³. Cette double identité confère à la présidente d'*ATD Quart-Monde* une posture d'actrice incontournable de

¹ Ces propos lui ont été tenus par un représentant du Secours Populaire Français le 21 juin 2000, cité par Eric Cheynis, « *Usages et enjeux associatifs de la construction du champ de l'exclusion. Éléments pour une genèse de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions* ». op. cit., p. 67.

² Ibid.

³ Bernard Lahire, *L'invention de l'illettrisme. Rhétorique publique, éthique et stigmates*, Paris, La découverte, 1999, 370 p.

l'espace « exclusion sociale ». Pour certains responsables de groupes de défense de la cause des chômeurs, Geneviève de Gaulle-Anthonioz est ainsi celle qui a réussi à créer des conditions de dialogue entre les *réformistes* et les *radicaux*¹.

La nomination du groupe de cause *ATD Quart-Monde* au Conseil économique et social en 1979 semble même avoir conféré une certaine ascendance de celui-ci sur les autres groupes de défense de la cause des plus démunis, notamment au niveau de la région Rhône-Alpes². En effet, les représentants régionaux de l'Etat attribuent en juillet 1989 au groupe de cause *ATD Quart-Monde Lyon* un siège au Conseil économique et social Régional³. Ce groupe de cause devient alors le porte-parole officiel des populations les plus pauvres ainsi que le représentant de toutes les organisations de défense de la cause des plus démunis de la région Rhône-Alpes. Il convient de faire remarquer qu'au niveau local, *ATD Quart-Monde* a, depuis le milieu des années 1980, régulièrement été choisi par les préfets de région pour participer à la mise en oeuvre de certaines politiques publiques sociales au niveau local. Ainsi par exemple, le préfet de région Monsieur Gilbert Carrerre avait dès la création de cette institution régionale en 1986, confié au groupe de cause *ATD Quart-Monde* la direction de la *Mission Régionale d'Information sur la Grande Pauvreté*.

En septembre 1989, par exemple, le groupe de cause fondé par le père Joseph Wrésinski a également copiloté, avec la Direction régionale du Travail et de l'Emploi, une action expérimentale baptisée « *Contre l'exclusion, une qualification* »⁴. Cette initiative avait pour but de permettre à des adultes de l'agglomération lyonnaise, en situation sociale difficile, d'accéder à une formation qualifiante et à un emploi. Enfin, en novembre 1992, *ATD Quart-Monde* a reçu de Paul Bernard et de Charles Millon, respectivement préfet et Président du Conseil Régional, la mission

¹ Jérôme Fénoglio, « L'inlassable combat de de Gaulle- Anthonioz », *Le Monde*, 15 avril 1997, p. 7.

² Nous parlons d'*ATD Quart-Monde Rhone-Alpes* parce que nous avons trouvé des documents qui mettent en exergue l'importance du rôle joué par cette organisation au sein de cette région.

³ Revue *Quart-Monde Rhône-Alpes* de Décembre 1994, n° 62, p. 14.

⁴ Revue *Quart-Monde Rhone-Alpes*, mars 1991, n° 47, p. 1.

de préparer un nouveau projet en faveur des populations les plus défavorisées¹ dans le cadre du contrat de Plan Etat-Région. Tous ces rôles et missions renforcent l'aura et la respectabilité du groupe de cause *ATD Quart-Monde* Rhône-Alpes.

Tous ces privilèges confèrent à ce groupe une visibilité, une « existence publique » et une grande considération de la part des responsables politiques et administratifs régionaux. Ainsi, *ATD Quart-Monde* est une organisation qui jouit d'une considération certaine de la part des représentants de l'Etat aussi bien au niveau territorial qu'à l'échelle nationale. *ATD Quart-Monde* semble être la seule organisation des collectifs *Alerte* et *CPE* à bénéficier d'un tel niveau d'estime de la part des pouvoirs publics.

D'autres groupes de cause affichent aussi, dès leur création, l'ambition « d'exister » au sein des instances publiques représentatives des personnes les plus fragiles. Tel est justement le cas de l'*Uniopss*. L'*Uniopss* est une organisation qui s'est donnée pour finalité d'être au cœur du processus de médiation des politiques sociales. Elle présente donc aussi la particularité de voir ses « têtes pensantes » ou ses « cadres » poursuivre leur carrière dans l'administration publique, franchissant « naturellement » et régulièrement la frontière des directions des groupes de cause pour se retrouver dans la sphère étatique. L'*Uniopss* est dans un positionnement « naturelle » de négociation et non de confrontation avec les gouvernements et le Parlement. Telle est aussi la stratégie et la ligne « idéologique » de tous les groupes de cause *réformistes*, membres du collectif *Alerte*. Cette ligne de conduite indique l'existence d'une complémentarité et d'une volonté délibérée de continuité entre l'œuvre sociale entreprise par l'*Uniopss* et l'exercice de fonctions administratives publiques ou politiques.

¹ Ibid, p. 4-5 : les déclarations des acteurs politiques régionaux et de groupes de cause convergent. Si, pour Charles Millon, président du Conseil régional : « *La région n'accepte pas qu'une partie de sa communauté reste exclue* », pour Paul Bernard, préfet du Rhône et de la région Rhône-Alpes, ce colloque doit constituer, « *une mobilisation exceptionnelle dont il faut profiter* ».

Dès la création de l'*Uniopss* en 1946, les pouvoirs publics la considèrent déjà comme un partenaire privilégié et pertinent en matière de définition et de mise en œuvre des politiques publiques qui touchent au domaine social et sanitaire ainsi que l'énonce le décret du 4 avril 1950 et la loi du 5 juillet 1950. L'*Uniopss* qui compte déjà en son sein des groupes de cause tels la Croix Rouge, ou encore le Secours Catholique, a été admise respectivement comme membre du Conseil supérieur des oeuvres de service social puis comme membre du Conseil supérieur de l'entraide sociale¹.

L'admission de l'*Uniopss* au sein des institutions publiques depuis les années 1950 est la preuve de la longue tradition relationnelle qui existe entre cet acteur social et les autorités gouvernementales.

*« ça aussi c'est une grande tradition. La relation de l'Uniopss avec les ministères, « la couleur politique des différents gouvernements n'a jamais été notre préoccupation ». On a un gouvernement, il est légitime, on discute, on négocie avec lui. A certains moments on s'oppose sur certains textes de loi, on va faire blocage, on renégocie, on discute, voilà. On essaye de construire un vrai partenariat de négociation permanente avec les pouvoirs publics et avec le gouvernement actuel comme avec le précédent, on a toujours eu une facilité à discuter »*².

Les organisations de défense de la cause des chômeurs, des sans logis et des mal logés aspirent également au même privilège. Mais les décideurs politiques acceptent-ils d'accorder le même statut aux groupes *radicaux* ?

¹ Cet organisme a en charge l'étude et l'examen de toutes les questions qui concernent l'organisation, le fonctionnement et le développement de l'entraide sociale. Elle reçoit au sein de ce dernier organe, la mission d'étudier et d'examiner toutes les questions qui touchent à l'organisation, au fonctionnement et au développement de l'entraide sociale. Le gouvernement autorise l'*Uniopss* d'organiser, le 3 juin 1951, une journée nationale en faveur des vieillards. Elle profite de cette journée pour mettre en place un Comité d'entente nationale. En autorisant l'*Uniopss* à organiser une journée consacrée aux vieillards, l'Etat confère à l'*Uniopss* le statut de partenaire des pouvoirs publics. En autorisant l'*Uniopss* à prendre place dans certaines institutions sociales nationales, les pouvoirs publics construisent des relations avec les mouvements de solidarité qui sont sur le terrain.

² Entretien n° 1 avec François Boursier, responsable *Uriopss Rhone-Alpes*.

II/ *Alerte* et *CPE* face à l'administration publique : inégalité d'accès et privilège de dialogue

Les gouvernements d'Alain Juppé et de Lionel Jospin dialoguent avec les responsables des groupes de défense de la cause des plus démunis regroupés au sein des collectifs *Alerte* et *CPE*. Mais la considération en termes de nombre de réunion et de temps d'écoute que les deux gouvernements accordent à ces deux collectifs n'est pas la même qu'avec les « réformistes ». Le gouvernement de Lionel Jospin a eu, de l'avis des leaders de groupes de cause, un dialogue plus nourri avec les groupes de cause membres des collectifs *Alerte* et *CPE*, mais il partage un point commun avec son prédécesseur : tous les gouvernements et les Parlementaires privilégient le collectif *Alerte* par rapport au collectif *CPE*. La préférence que les gouvernements accordent aux organisations du collectif *Alerte* (A) est sans conteste. Cette inégalité de traitement n'entame pas la détermination des groupes de cause du collectif *CPE* puisque ces derniers accèdent aussi, à leur manière, à l'espace public et institutionnel (B).

A/ L'accès au champ public : négociation et attribution du label *Grande cause nationale*, un privilège des groupes de cause du collectif *Alerte*

Le Premier ministre Edouard Balladur propose le label *Grande cause nationale* à six organisations caritatives (1). Cette proposition témoigne de l'intérêt que les décideurs politiques accordent aux groupes de cause membres de la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* de l'Uniopss (2).

1 - Le label *Grande cause nationale* : une « vitrine » pour les groupes de cause de la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* de l'Uniopss

Faut-il voir dans le choix de l'attribution du label *Grande cause nationale* à une catégorie de groupes de défense de la cause des plus démunis, un acte légitimant le

privilège que les pouvoirs publics accordent aux organisations membres de la Commission *Lutte contre l'exclusion et la pauvreté* de l'Uniopss, au détriment de ceux qui n'en sont pas membres ? Le label *Grande cause nationale* ne constitue-t-il pas une véritable vitrine pour les groupes de défense de la cause des plus démunis membres de la Commission de l'Uniopss ? L'attribution de ce label, ne renforce-t-il pas la capacité de ces groupes à représenter « les plus démunis » et à affirmer leur « autorité » parmi d'autres groupes de cause ?

Seuls les pouvoirs publics sont capables de sélectionner leurs interlocuteurs légitimes, ainsi légitimés. Ceci conforte l'affirmation de Bruno Jobert selon laquelle « les grandes organisations avec lesquelles l'Etat organise la concertation sociale dépendent très largement de ce dernier »¹. Le pouvoir exclusif des institutions étatiques gouvernementales et parlementaires donne en effet droit aux pouvoirs publics de sélectionner ou de désigner les groupes de cause qu'ils souhaitent associer au processus de construction de cette loi².

Le Premier ministre Edouard Balladur attribue ainsi le label *Grande cause nationale* en février 1994 aux groupes de défense de la cause des plus démunis membres la Commission *Lutte contre la pauvreté et de l'exclusion sociale* de l'Uniopss³. En décidant d'octroyer un tel titre, le premier ministre semble avoir pris la mesure de la

¹ Bruno Jobert, « Monde de médiation sociale et politique publique : le cas des politiques sociales », *L'Année Sociologique*, 1990, vol. 40, p. 171.

² Archives *ATD Quart-Monde* : compte-rendu de réunion. C'est dans cet esprit que s'inscrit la démarche du Premier ministre Edouard Balladur. En effet, il décide, afin de peaufiner la préparation de ce programme, de recueillir l'avis d'un certain nombre d'institutions publiques compétentes en matière de lutte contre la pauvreté, parmi lesquelles figurent le Conseil Economique et Social, le Commissariat au Plan, le Haut Comité pour le Logement des personnes défavorisées et la Commission nationale consultative des droits de l'homme, ainsi que d'autres partenaires sociaux que sont : les syndicats, le patronat ainsi que la majorité parlementaires qui le soutient. Mais en dehors de ces mouvements, le Premier ministre Edouard Balladur reçoit également en audience six groupes de défense de la cause des plus démunis, à savoir : *le Secours catholique*, *le Secours populaire français*, *ATD Quart-monde*, *Emmaüs-France*, *l'Armée du salut* et *l'association Setton*.

³ Archives *ATD Quart-Monde*, communiqué à la presse non daté à travers lequel le Premier ministre Edouard Balladur annonce l'attribution du label *Grande cause nationale* aux groupes de cause de la Commission Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

gravité de la pauvreté et de l'exclusion¹. Cette conscience « politique » est d'autant plus effective qu'il se prononce pour que : « *le gouvernement prépare activement un programme de lutte contre la pauvreté* »². Ce programme doit se faire, selon lui, en étroite collaboration avec les groupes de défense de la cause des plus démunis. Cet engagement semble témoigner de l'importance du rôle que le gouvernement entend jouer tant dans la conception que dans la mise en œuvre des programmes, des plans et des projets relatifs aux politiques publiques de lutte contre les exclusions³.

En conviant uniquement les groupes de cause de la Commission *Lutte contre la pauvreté et de l'exclusion sociale*, tous caritatifs, à un échange de points de vue, le premier ministre Edouard Balladur opère un choix entre les groupes de cause *réformistes* et ceux dits *radicaux*. Ce choix traduit peut aussi être interprété comme la volonté du gouvernement de ne reconnaître comme seuls interlocuteurs valables que les groupes de cause qui sont de nature caritative, disposent de moyens financiers et humains conséquents, reçoivent des financements de l'Etat et bénéficient du label « association d'utilité publique ». Ces groupes de cause revendiquent d'ailleurs une tradition d'échange et une longue expérience relationnelle « pacifique » avec les gouvernements et les Parlementaires⁴.

La proposition de l'octroi du label *Grande cause nationale* est alors accueillie très favorablement par les groupes de cause *réformistes*. Les six leaders des groupes de

¹ Répondent présents à cette invitation, outre François Bloch-Lainé, Hugue Feltesse et Isabelle Delpérié, tous représentants de l'*Unipops*, Chantal Feuillade du *Secours populaire*, Nathalie Fouques de *Médecins du Monde*, Gilbert Lagouanelle du *Secours Catholique*, Jean-paul Péneau de la *Fédération des Associations de Réinsertion Sociale* et Didier Robert du groupe de cause *ATD Quart-Monde*.

² Michel Castaing, « Le gouvernement tente de répondre au défi de l'exclusion », *Le Monde*, 27 septembre 1994, p.10.

³ Et pour montrer sa détermination à s'engager en faveur de l'adoption d'une grande loi contre l'exclusion, le Premier ministre Edouard Balladur propose aux six mouvements caritatifs de leur attribuer le label *Grande cause nationale*. Cette proposition marque le début d'un nouveau dialogue entre les pouvoirs publics et les groupes de cause qui sont directement et quotidiennement engagées sur le terrain aux côtés des plus démunis.

⁴ Au cours de cette entrevue, les six organisations de cause renouvellent au Premier ministre Edouard Balladur le souhait de voir le gouvernement présenter un projet de loi sur la lutte contre les exclusions. Des six groupes de cause reçus par le Premier ministre Edouard Balladur, seule, l'organisation Setton fait figure de groupe de cause plus modeste. Source : Michel Castaing, « Une grande cause nationale pour 1994 », *Le Monde*, 27 septembre 1994, p.10.

cause, à savoir le *Secours catholique*, le *Secours populaire français*, *ATD Quart-Monde*, *Emmaüs-France*, *l'Armée du Salut* et l'association *Setton*¹ semblent bien réaliser immédiatement l'importance d'une telle « étiquette » et d'un tel privilège. Ils se disent prêts à mener une campagne nationale contre la pauvreté et l'exclusion. Il faut toutefois remarquer que « l'explosion » de l'exclusion « *dépasse largement les limites de leurs capacités* [et qu'ils ne peuvent se permettre de] « *prendre le relais d'une organisation sociale de plus en plus défaillante* »². Les groupes de cause labellisés ne veulent pas servir de faire valoir d'où leur souhait de voir mis en place ...

« Un véritable pacte social avec l'ensemble de la société [car, déclarent-ils] le temps n'est plus aux demi-mesures, à la simple organisation de l'assistance ou à la solidarité-spectacle. Le moment est venu d'avoir le courage d'aller au fond des choses, au-delà des mesures sans lendemain [c'est-à-dire de] passer d'une solidarité émotionnelle à une solidarité pour la justice »³

Le gouvernement d'Edouard Balladur a été le premier gouvernement à recevoir collectivement les groupes de défense de la cause des plus démunis pour leur décerner l'étiquette *Grande cause nationale*. L'attribution de ce label doit leur permettre de bénéficier de moyens financiers et matériels conséquents afin de réaliser une campagne nationale de lutte contre le phénomène d'exclusion⁴. L'échec du premier ministre Edouard Balladur à la présidentielle de mai 1995 ne marque pas un coup d'arrêt dans le processus de construction d'une loi de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Il n'y a pas eu rupture dans le suivi de ce projet politique. En effet, dès la victoire du candidat Jacques Chirac, le gouvernement d'Alain Juppé

¹ Ibid.

² Archives *ATD Quart-Monde* : « *Grande cause nationale 1994* » de décembre 1993.

³ Archives *ATD Quart-Monde* : « *Grande cause nationale 1994* » du 18 mars 1994.

⁴ Mais, l'initiateur de ce projet de loi ne pourra aller jusqu'au bout de son engagement puisque les élections présidentielles consacrent la victoire du candidat Jacques Chirac. L'hypothèse d'une quelconque remise en cause du projet de loi contre les exclusions sociales ne pouvaient être envisagée, car tous les candidats étaient favorables à l'adoption d'une loi cadre contre les exclusions et plus particulièrement les candidats Edouard Balladur et Lionel Jospin et Jacques Chirac qui avait fait de « *la fracture sociale* », le principal thème de sa campagne. Et d'ailleurs, Jacques Chirac avait, pendant la campagne, pris l'engagement auprès du collectif *Alerte* de « réduire la fracture sociale » à travers l'adoption d'une loi contre l'exclusion. Son élection sonne donc à point pour réaliser cette promesse politique.

reçoit parmi ses missions prioritaires celle de reprendre et de parachever le projet de loi de *Renforcement la cohésion sociale*¹.

Les nouvelles autorités gouvernementales ont reçu du Président de la République la mission de rencontrer et de discuter avec les responsables des organisations de lutte contre les exclusions avant de présenter le projet de loi. Les autorités ministérielles ne se limitent pas aux groupes de cause que le gouvernement d'Edouard Balladur a consultés. Elles consultent tous les groupes membres de la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion* de l'Uniopss. Comme le gouvernement d'Edouard Balladur, celui d'Alain Juppé considère également les groupes de cause de la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* de l'Uniopss comme des acteurs pertinents de lutte contre l'exclusion.

La tendance à privilégier le dialogue avec les groupes de cause *réformistes* est valable aussi bien avec les gouvernements de droite des Premiers ministres Edouard Balladur² et Alain Juppé³, qu'avec celui de gauche dirigé par Lionel Jospin⁴. En effet, lors de la première réunion de concertation avec les responsables de groupes de cause, la ministre Martine Aubry ne reçoit que les grandes organisations caritatives de lutte contre les exclusions membres du collectif *Alerte*⁵. Et, une fois de plus, les organisations de défense de la cause des plus démunis conviées à débattre des

¹ *Actualités Sociales Hebdomadaires* n°2061 du 6 mars 1998. p.11.

² Michel Castaing, « Le gouvernement tente de répondre au défi de l'exclusion », *Le Monde*, 27 septembre 1994, p. 10.

³ Archives *Médecins du Monde*, « Combattre la précarité et les exclusions », Paris, 1^{er} février 1996 et Archives *Médecins du Monde*, « Plusieurs associations dénoncent l'absence de concertation pour l'élaboration de la loi cadre contre l'exclusion », Paris, 28 février 1996.

⁴ Archives *ATD Quart-Monde*, dépêche AFP n° 171708 « Loi d'orientation contre l'exclusion : ATD Quart-Monde « satisfaite », Paris, 17 octobre 1997.

⁵ Cette rencontre qui fait suite aux multiples réunions et entretiens bilatéraux que les conseillers des différents ministres ont eus avec les groupes de cause impliqués dans la préparation de la loi contre les exclusions soulèvent deux questions : quels sont les groupes de cause qui sont invités à cette rencontre et surtout quelle est la réaction des groupes de cause après ce premier entretien avec la pilote du projet de loi ?

orientations et du contenu à donner à ce projet de loi sont de nature caritative pour la majorité d'entre elles¹.

L'absence d'organisations dites *radicales*, qui pourtant revendiquent un discours et une connaissance du phénomène d'exclusion et des populations démunies, traduit parfaitement la volonté du gouvernement Jospin de ne considérer comme interlocuteurs pertinents que les grandes organisations caritatives nationales. Le choix de recevoir uniquement les responsables de groupes de cause membres du collectif *Alerte* confère et confirme une fois de plus le statut d'interlocuteurs légitimes que le nouveau gouvernement reconnaît à ces groupes de cause². De ce point de vue, les attitudes et réflexes des gouvernements de gauche et de droite sont similaires. L'orientation politique des gouvernements ne semble pas influencer sur la représentation des interlocuteurs légitimes dans le domaine.

La présence de cette catégorie de groupes de cause tend à montrer que les pouvoirs publics, quelque soit le gouvernement, privilégient uniquement les organisations de cause caritatives au détriment de groupes de cause *réformistes*. Les groupes de cause membres du collectif *Alerte* sont d'ailleurs les premières organisations de lutte contre les exclusions que les autorités gouvernementales reçoivent³. Pour ces dernières, le gouvernement d'Alain Juppé doit faire adopter une

¹ Il s'agit de *l'Uniopss*, *Petits Frères des pauvres*, *Fnars*, *Croix- rouge*, *Médecins du Monde*, *Médecins Sans Frontières*, *Banques Alimentaires*, *Secours Catholiques*....

² *Le Monde*, « les associations jugent insuffisantes les mesures envisagées contre l'exclusion », 27 mars 1998, p. 7. Les groupes de cause qui appartiennent au collectif « *Alerte* » ont une fois de plus été reçus en décembre 1997 et le 23 janvier 1998 par les membres du cabinet de Martine Aubry. Il s'agissait à chaque fois de rencontres techniques (Archives *Uniopss*). Le Secrétaire d'Etat au logement les a par exemple reçu le 19 septembre 1997. Lire également *Actualités Sociales hebdomadaires*, « Loi contre les exclusions : Alerte reste mobilisé », n° 2056, 30 janvier 1998, p. 30.

³ Ce premier tour d'horizon portait sur des échanges d'ordre général. Cette première rencontre n'a débouché sur aucune initiative concrète. Par contre, les deux délégations ont convenu de poursuivre leur discussion à travers d'autres rencontres. Pour Jean-paul Peneau de la *Fnars*, « *le coût des mesures contre l'exclusion* » doit permettre d'éviter de « *futures catastrophes sociales* ». Cet entretien a permis d'aborder des questions concernant « *le réorganisation* », et la « *reconnaissance* » du travail social, la mise en place « *d'emploi d'utilité sociale* », le « *rôle de l'Etat* », le logement, l'universalisation de l'accès à la santé et le « *grand chantier* » de la formation professionnelle.

grande loi de lutte contre la pauvreté et l'exclusion¹. L'institutionnalisation de l'inégal accès aux pouvoirs publics porte à croire que « exclusion » peut être scindé en deux catégories d'organisations sociales avec d'un côté les groupes de cause légitimes et de l'autre les groupes de cause « non légitimes ».

Les cabinets ministériels et les parlementaires accordent plus d'audience et de temps d'écoute aux organisations membres du collectif *Alerte* qu'à ceux réunis au sein du collectif *CPE* ou du *GTI*. Les autorités publiques privilégient les groupes de cause *réformistes* au détriment des groupes de cause *radicaux*. Mais, les représentants des groupes de cause réunis au sein du collectif *Alerte* ne souhaitent pas que les gouvernements d'Alain Juppé et de Lionel Jospin manquent d'attention vis-à-vis des discours des groupes de cause *radicaux* et ils veulent que ces derniers soient aussi associés au processus d'élaboration du projet de loi. Les leaders du collectif *Alerte* l'expriment clairement et demandent aux pouvoirs publics de prévoir des rencontres avec les groupes de cause et notamment ceux du collectif *Alerte*². La demande de réception dans les cabinets ministériels est également renouvelée par les groupes de cause *radicaux*³. Au delà du soutien que leur apporte les groupes de cause *réformistes*, les groupes de cause *radicaux* cherchent à s'impliquer dans le processus d'élaboration de la loi. Ils le manifestent publiquement en forçant l'ouverture des

¹ Ils ont, par ailleurs, profité de cette rencontre pour présenter une fois de plus aux représentants de l'Etat les propositions élaborées dans le cadre du collectif *Alerte*. Enfin, ils ont exprimé le vœu de prendre connaissance du contenu du projet de loi, de manière à juger de la volonté du gouvernement à répondre favorablement aux attentes des populations démunies et des associations de lutte contre les exclusions. Quelle a été la réaction des représentants des pouvoirs publics ? Sont-ils sensibles aux propos des responsables d'organisations de lutte en faveur de la cause des plus démunis ? Les interrogations des responsables de groupes de cause sont fondamentales pour la suite de la concertation, le Ministre Jacques Barrot leur indique que le travail du gouvernement consiste d'abord à consulter et à écouter les acteurs sociaux. Les consultations en cours se situent encore en amont, c'est-à-dire au stade de la préparation de la loi. Toutefois, précise-t-il, la philosophie de la future loi se décline en termes simples : « *permettre l'accès de tous aux droits de tous* ».

² François Bonnet et Michel Castaing, « Les problèmes d'exclusion ne peuvent être réglés sans une participation active de la société civile », *Le Monde*, 3 mai 1995, p. 12.

³ Archives *Médecin du Monde* : « Urgent, A l'attention de tous les rédacteurs en chef concernés par le projet de loi contre les exclusions », 28 février 1996.

administrations publiques. Ils veulent alors être également reçus et obtenir le statut de partenaires légitimes et pertinents des pouvoirs publics¹.

2 – La Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, un acteur privilégié et traditionnel des autorités gouvernementales

La Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* de l'*Uniopss* est le partenaire traditionnel des questions sociales des pouvoirs publics. Ainsi que nous l'avons déjà affirmé, les responsables ministériels² en charge du projet de loi de *Renforcement de la cohésion sociale* du gouvernement d'Alain Juppé sont Jacques Barrot³ et Xavier Emmanuelli, respectivement Ministre du Travail et des Affaires Sociales et Secrétaire d'Etat à l'Action Humanitaire d'Urgence. Tous deux ont pour consignes d'élaborer le projet de loi relatif au *Renforcement de la cohésion sociale* et de le présenter au Parlement.

Pendant que les premiers articles du projet de loi de *Renforcement de la cohésion sociale* élaboré par les deux ministres étaient en discussion à l'Assemblée nationale et alors que les groupes de cause et les plus démunis ont attendu presque deux ans avant que le projet de loi soit publié, les groupes de cause des collectifs *Alerte* et *CPE* sont surpris d'apprendre la dissolution de l'Assemblée Nationale sur décision de Jacques Chirac, Président de la République.

¹ Selon Nathalie Simonnot, coordinatrice du collectif « CPE », « *il a fallu que les groupes de cause membres du deuxième collectif menacent le secrétariat du ministre des affaires sociales de forcer une audience collective pour que les membres du cabinet de Jacques Barrot décident enfin de les recevoir* ». Entretien n° 4 avec Nathalie Simonnot.

² Il convient de préciser que Monsieur Eric Raoult a, pendant six mois, occupé la fonction de ministre chargé de la cohésion sociale.

³ Archives *Uniopss* : Document daté du 21 mars 1996. Jacques Barrot a rencontré, dans le cadre de la préparation du projet de loi de relatif à la cohésion sociale, une délégation des groupes de cause de la Commission *Lutte contre la Pauvreté et l'exclusion* de l'*Uniopss* conduite par Bloch Lainé. Les rencontres entre le ministre du Travail et des affaires sociales et les représentants des mouvements de solidarité étaient l'occasion pour le principal ministre animateur du projet de loi de s'entourer de toutes les personnalités compétentes de son ministère qui contribuent à l'élaboration de ce projet de loi. Ainsi, étaient souvent présents Serge Milano, Cyrille Roger-Lacan, Bernard Fragonard et François Landais respectivement Conseiller au Ministère du travail et des Affaires Sociales, Directeur du cabinet, Délégué Interministériel au Revenu Minimum d'Insertion et le Secrétaire général de la délégation interministérielle au Revenu Minimum d'insertion.

L'émergence d'une nouvelle majorité parlementaire et la constitution du gouvernement de gauche ne remettent toutefois pas en cause l'opportunité de faire adopter une loi d'orientation contre les exclusions. Ce projet est repris par le gouvernement de Lionel Jospin¹. Celui-ci cherche à le mettre en œuvre le plus rapidement possible. Alors se pose la question de savoir comment le gouvernement de Lionel Jospin va s'organiser pour associer les groupes de défense de la cause des plus démunis ?

La méthode de travail qui a été mise en place par les membres du cabinet de la Ministre Martine Aubry consiste à prendre en compte les contributions collectives des grandes organisations caritatives, notamment les propositions qu'elles avaient faites en mars 1996². Quant au type de rencontres, les conseillers de la ministre optent d'abord pour la réception individuelle des leaders des groupes de défense de la cause des plus démunis. Ainsi, aux termes des consultations des membres de son cabinet, la ministre de l'Emploi et de la solidarité invite les groupes de cause du collectif *Alerte* à : « *une réunion plus globale (...) afin de progresser activement et en étroite concertation dans l'élaboration d'un programme gouvernemental et d'une loi de prévention et de lutte contre les exclusions* »³

Conformément à la déclaration du Premier Ministre Lionel Jospin de lutter contre la pauvreté et les exclusions⁴, les membres du cabinet ministériel de la ministre de l'emploi et de la solidarité organisent dès le mois de juillet 1997, c'est-à-dire un mois seulement après la constitution du gouvernement, une série de réunions et d'entretiens avec les responsables de groupe de défense de la cause des

¹ Archives *Médecins du Monde*, dépêche AFP n° 232040, « Mme Aubry : une loi contre les exclusions devrait être votée « avant l'été », Paris, 23 octobre 1997.

² Archives *Uniopss*, document *Alerte* : « Lutter contre la pauvreté et l'exclusion : une priorité nationale », 40 p.

³ La date fixée par la Ministre Martine Aubry est le 23 octobre 1997 à 17 heures dans une des salles du ministère des Affaires sociales.

⁴ Faite lors du discours de politique générale à l'Assemblée nationale. Lire aussi Michel Castaing, « MM. Balladur, Chirac et Jospin sont d'accord pour proposer une loi-cadre contre l'exclusion », *Le Monde*, 29 mars 1995, et Jean Michel Bezat et Olivier Biffaud, « Le gouvernement débloque un milliard de Francs pour un fonds d'urgence », *Le Monde*, 10 janvier 1998, p. 6.

plus démunis¹. Les conseillers techniques et autres membres des cabinets ministériels, véritables « ouvriers » de la construction de la loi relative à la lutte contre les exclusions, organisent tout au long de l'été 1997 des rencontres bilatérales avec de nombreuses organisations de défense de la cause des plus démunis, en vue « d'enrichir la réflexion du gouvernement qui souhaite développer une action d'envergure »².

Concrètement, la nouvelle ministre de l'Emploi et de la solidarité Mme Martine Aubry reçoit l'*Uniopss* en premier. Elle inscrit ainsi son action dans la continuité de la démarche déjà initiée par ses prédécesseurs Jacques Barrot et Xavier Emmanuelli. Cet acte traduit la considération particulière que les pouvoirs publics accordent, une fois de plus, au collectif *Alerte* dont l'*Uniopss* est le leader « naturel ». Il convient de mentionner, à ce propos que l'*Uniopss* a, depuis sa création, toujours été l'interlocuteur légitime et privilégié des pouvoirs publics dans le domaine social et sanitaire³. Car, la « culture » de la collaboration harmonieuse l'*Uniopss* et les Ministères caractérise ces deux catégories d'acteurs des politiques publiques. Les organisations *radicales* de défense de la cause des plus démunis ne peuvent pas revendiquer une telle relation avec les représentants des pouvoirs publics.

B/ Le difficile accès des groupes de cause « radicaux » aux cabinets ministériels

¹ Le 22 juillet 1997 une réunion préparatoire du projet de loi contre les exclusions a lieu dans les locaux du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité. Y participent Hugues Feltesse et Marie Magdeleine Hilaire, respectivement Délégué général et Conseiller technique à l'*Uniopss*. Les pouvoirs publics sont représentés par Pierre de Saintignon, Philippe Coste et François Landais respectivement conseiller auprès de la Ministre, chef du pôle action sociale du cabinet et Délégué adjoint-DIRMI.

² Archives *Médecins du Monde*, document daté du 16 octobre 1997.

³ Certes, les responsables de l'*Uniopss* ne trouvent aucun inconvénient à ce que le gouvernement organise des rencontres bilatérales avec les autres organisations de solidarité, mais ils émettent, en revanche, le vœu de voir les autorités politiques prévoir une réunion collective avec l'ensemble des organisations du collectif *Alerte*. Car, ils ne pensent pas qu'en les recevant collectivement elles seraient plus fortes et peut-être convaindraient-elles plus facilement les décideurs politiques. Ainsi, agir collectivement, ne constitue-t-il pas une forme d'existence des organisations du collectif *Alerte* d'une part et d'autre part n'est-t-il pas la forme la plus sûre pour faire aboutir leurs revendications ?

Face au refus permanent et catégorique des autorités gouvernementales de recevoir les groupes de cause *radicaux*, quelle stratégie adoptent les groupes de cause membres du collectif *CPE* pour se faire ouvrir les portes des cabinets ministériels ? Concrètement, quelles démarches entreprennent-ils pour se faire accepter par les pouvoirs publics ?

Les organisations *radicales* ont la réputation d'être engagés « politiquement » parce qu'elles portent dans l'espace public des revendications souvent à forte connotation « idéologique ». Au-delà de la dimension politique de leurs demandes, les groupes de cause *radicaux* utilisent souvent un mode opératoire que les décideurs politiques considèrent comme « inacceptable ». Le refus de dialoguer avec cette catégorie de groupes de défense s'expliquerait donc par ces deux éléments : des propositions « politiques » et des actions publiques se situant à la limite de la légalité¹.

Les leaders du collectif *CPE* ne se découragent pas face aux refus maintes fois exprimés des pouvoirs publics de les recevoir. Ils ont maintenu la pression sur les autorités ministérielles et ont fini par obtenir gain de cause dans la mesure où ils ont été finalement reçus dans différents cabinets ministériels. La reconnaissance des organisations de cause *radicales* par les décideurs politiques semble résulter du « forcing » que ces groupes de cause ont mené plutôt que d'une décision spontanée des représentants des pouvoirs publics.

¹ Le rôle des gouvernements d'Alain Juppé et de Lionel Jospin, lors des négociations avec les groupes de cause, consiste à ne pas céder à des revendications qui mettraient à mal l'intérêt de la collectivité nationale au profit des seuls « exclus ». Les décideurs politiques semblent avoir respecté la règle « sacro-sainte » de ne pas porter atteinte à la protection de l'intérêt général. Car, autant les groupes de cause s'obligent à défendre leurs publics respectifs et leur cause, autant tous les ministères concernés par le projet de loi doivent veiller à ce que la réalisation des demandes des groupes de défense de la cause des plus démunis ne porte pas atteinte à l'intérêt général. Ainsi, les pouvoirs publics ne peuvent cautionner que les propositions qui poursuivent un intérêt général, c'est-à-dire celles qui garantissent à tous les membres de la société une égalité en droit et une insertion pour tous.

Les groupes de défense de la cause des plus démunis *radicaux* qui n'ont pas été conviés à la rencontre du 23 octobre 1997 avec la ministre Martine Aubry ne se résignent toutefois pas à être des groupes de cause de « seconde zone ». Ils ne se contentent pas de la seule « visibilité médiatique » et de l'action des groupes de cause qui composent le collectif *Alerte*. Les groupes de cause *radicaux* considèrent qu'ils peuvent, eux aussi, jouer le rôle de médiateurs de la demande sociale des plus démunis au même titre que les grandes organisations caritatives nationales réunies au sein du collectif *Alerte*.

Les organisations de défense de la cause des chômeurs, des mal logés et des sans logis soutiennent la cause des plus démunis. Elles revendiquent la prise en compte de leurs contributions, car l'objectif de ces derniers est d'accéder à l'administration publique et de devenir des interlocuteurs légitimes des pouvoirs publics. La réalisation d'actions d'éclat constitue donc une des stratégies qu'ils adoptent. Celle-ci contribue à affirmer leur « existence » dans les domaines social et politique et leur capacité à s'imposer aux pouvoirs publics en qualité de partenaires sociaux pertinents. En réalité, la démarche que cette catégorie de groupes de cause adopte répond à un objectif « politique » : ils obligent les autorités ministérielles à les recevoir et à les traiter sur le même pied d'égalité que les grandes organisations caritatives, membres de la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* de l'*Uniopss* et donc du collectif *Alerte*.

Dans les faits, les groupes de cause *radicaux*, membres du collectif *CPE*, ne peuvent prétendre bénéficier des mêmes privilèges et de la même considération de la part des représentants des pouvoirs publics que les groupes de cause réunis au sein du collectif *Alerte*. Ces derniers le reconnaissent bien volontiers : « *on n'a pas en*

accès facilement à l'administration publique »¹. En sommes, les groupes de cause *radicaux* qui adhèrent au collectif *CPE* n'ont pas les mêmes facilités d'accès aux sphères décisionnelles de l'Etat que les organisations du collectif *Alerte*. Il aura fallu qu'elles déploient d'intenses et incessants efforts en direction de Jacques Barrot et Xavier Emmanuelli, alors ministre des Affaires Sociales et Secrétaire d'Etat à l'Action Humanitaire d'Urgence, tous deux co-responsables du projet de loi sur le *Renforcement de cohésion sociale*, pour qu'elles soient reçues. Et même lorsque les portes des administrations ministérielles s'ouvraient à elles, le dialogue constructif avec les pouvoirs publics n'était jamais acquis, ni suffisant en termes de temps d'écoute. Selon certains acteurs sociaux², les membres de cabinets ministériels ne voulaient pas dialoguer avec les organisations *radicales*,

« ..Il n'y avait pas de dialogue possible. Quand on disait quelque chose, on nous disait non et puis c'est tout. On mettait des mois à être reçu et quand on était reçu, c'était pour s'entendre dire NON, à tout »³.

Le refus des conseillers du cabinet du ministre Jacques Barrot de les recevoir est d'autant plus ennuyeux pour les responsables du collectif *CPE* que même lorsque ceux-ci tentaient de faire passer des propositions par l'intermédiaire de certaines « connaissances », membres de ce cabinet ministériel, leurs propositions se soldaient, elles aussi, par des échecs :

« (...) on essayait de voir le cabinet Emmanuelli, et donc là y avait quelqu'un qu'on connaissait depuis des années puisqu'elles étaient sur le champ réduction des risques et qu'on connaissait assez bien. Et à tout ce qu'on disait, (elle répondait) : ben non, ce sera pas dans la loi »⁴

¹ En effet, les autorités publiques opposent une fin de non recevoir aux responsables d'organisations *radicales*. Généralement, les organisations du second collectif entreprennent des démarches en vue de rencontrer les responsables administratifs, mais celles-ci se soldent par des échecs. Car, les portes de l'administration publique leur étaient hermétiquement fermées. Entretien avec Nathalie Simonnot, coordinatrice du collectif *Contre la précarisation et l'exclusion*.

² C'est Nathalie Simonnot qui nous l'a affirmé lors de l'entretien que nous avons eu avec elle. Cette information a été confirmée par les responsables d'*AC !* et de l'*Apeis*.

³ Entretien n° 4 avec Nathalie Simonnot.

⁴ Entretien avec *Médecins du Monde*, le 31 mai 2000 cité par Eric Cheynis, « Usages et enjeux associatifs de la construction du champ de l'exclusion », op. cit., p.44.

La volonté de nouer des contacts officiels avec les responsables ministériels en charge du projet de loi contre l'exclusion est d'autant plus forte que la réalisation de cet acte revêt une double importance : d'abord parce que tout contact officiel permet aux organisations *radicales* de lutte contre les exclusions d'accéder au statut d'interlocuteurs légitimes des plus démunis. Ensuite, parce qu'elles pourront faire des propositions et avec l'espoir que le gouvernement les prenne en compte.

Les organisations *radicales* utilisent souvent la presse pour justement médiatiser leurs actions et accéder à l'espace de l'« administration publique »¹. Les responsables du collectif *CPE* invitent les journalistes à se joindre à eux. A notre avis, les représentants d'organisations *radicales* de lutte contre les exclusions utilisent les médias pour tenter d'atteindre leur objectif : exister en tant qu'acteur des politiques publiques. Ces dernières optent pour le « forcing » comme moyen d'action pour se faire reconnaître comme groupes de cause compétents en matière de lutte contre les exclusions. Le choix de convoquer les journalistes à l'occasion de cette opération d'accès à l'administration publique est surtout stratégique. Il participe à la dynamique de mobilisation de l'opinion publique en faveur de leur action. C'est une sorte d'opération par laquelle les groupes *radicaux* de cause tentent de s'imposer indirectement aux décideurs politiques. C'est peut-être le seul moyen dont ils disposent pour éviter le rejet de leur demande d'audience par les représentants de l'Etat.

En associant les médias à leur démarche, les responsables du collectif *CPE* cherchent à pousser le ministre Jacques Barrot à leur accorder une audience. La stratégie qui consiste à recourir aux médias semble répondre à un objectif central

¹ Ainsi, elles appellent au cabinet du ministre et décident de maintenir la pression jusqu'à ce qu'une réponse positive leur soit apportée. Les responsables de ces groupes de cause envisagent même, face au refus du secrétariat, de se rendre au Ministère avec les journalistes afin que ceux-ci assistent comment les autorités ministérielles refusent de les recevoir. Entretien avec Nathalie Simonnot, coordinatrice du collectif *CPE*.

: réussir à légitimer leur action, à recueillir le sentiment de l'opinion publique et à contraindre les membres du cabinet, ou même le ministre Jacques Barrot :

« Au gouvernement, ça a été extrêmement dur en tout cas sous le mandat de Juppé. On a fait du forcing parce qu'il avait d'abord refusé. On leur a dit qu'on viendrait avec quinze journalistes et qu'on voulait filmer le fait qu'ils ne nous laissent pas entrer, ça c'était au ministère des Affaires Sociales de Barrot, là où on a eu un NON »¹.

Les organisations *radicales* de défense de la cause des plus démunis font le « forcing ». Elles réussissent finalement à contraindre les membres du cabinet du ministre des Affaires sociales de les recevoir. Le cabinet de la ministre Martine Aubry n'ouvre pas non plus spontanément ses portes aux groupes de cause *radicaux*. La ministre Martine Aubry adopte la même stratégie que son prédécesseur. Seuls, les groupes de cause *réformistes* du collectif *Alerte* sont régulièrement reçus par ses conseillers. Il a fallu que les organisations *radicales*² de défense de la cause des chômeurs, des sans-abris et des mal logés manifestent de décembre 1997 à janvier 1998 pour que les cabinets de la ministre Martine Aubry³ et du Premier ministre Lionel Jospin décident enfin de les recevoir⁴. Malgré cet accès aux cabinets ministériels, nous constatons que le gouvernement de Lionel Jospin⁵ ne leur accorde pas la même attention, tant en termes de temps d'écoute⁶ que du nombre de rencontres en comparaison avec les groupes de cause, membres collectif *Alerte*.

¹ Entretien avec Médecin du Monde réalisé par Eric Cheynis, « *Usages et enjeux associatifs de la construction du champ de l'exclusion* » op. cit.

² Ont participé à cette réunion, les groupes de cause suivants : AC ; APEIS ; MNCP ; DAL ; Droits Devant !! Réseau Alerte Inégalité

³ L'importance de cette réunion se manifeste par le nombre exhaustif de personnalités exerçant dans différents services et directions qui constituaient la forte délégation des pouvoirs publics M. Obadia pour la cabinet ; M. Gautier, directeur de l'action sociale ; Mrs Boulanger et Lucas de la délégation Générale à l'Emploi et à la formation ; Mme Romon et M. Boulissière de la délégation interministérielle au RMI (DIRMI).

⁴ Archives AC !, 27 novembre 1997.

⁵ Archives AC !, 27 novembre 1997. Autant les groupes de cause *radicaux* ont exercé des pressions sur le ministre Jacques Barrot afin d'être reçu, autant ils l'ont fait également à l'égard de la ministre Martine Aubry. C'est en novembre 1997 que les premiers contacts sont établis entre les responsables de groupes de défense de la cause des chômeurs et les conseillers de Martine Aubry. La première entrevue a lieu le 4 novembre 1997, suite à une demande « énergique » des groupes de cause de chômeurs.

⁶ Voir entretien avec Nathalie Simmonot par exemple.

La Ministre de l'Emploi et de la solidarité accepte toutefois, en janvier 1998, de recevoir uniquement les groupes *radicaux* de défense de la cause des chômeurs¹. Elle refuse de rencontrer certains groupes qui se positionnent également comme défenseurs de la cause des chômeurs tels le comité de défense des chômeurs *CGT*, et d'autres groupes « alliés » tels *Droit Au Logement* et le *Comité de Défense des Sans-Logis*. Cette rencontre s'inscrit, comme avec le collectif *Alerte*, dans le cadre des consultations relatives à la préparation du projet de loi de lutte contre les exclusions. C'est donc grâce aux manifestations publiques et aux mobilisations populaires que les groupes de défense de la cause des chômeurs ont pu obtenir leur reconnaissance des pouvoirs publics.

Le Premier ministre Lionel Jospin recevra aussi les groupes *radicaux* de défense de la cause des chômeurs. Ainsi, ces groupes *radicaux* apparaissent désormais comme des interlocuteurs pertinents des pouvoirs publics². La reconnaissance des organisations de chômeurs a eu une incidence puisque la représentativité des groupes de cause caritatifs, membres du collectif *Alerte* et traditionnellement interlocuteurs des autorités gouvernementale et parlementaire, n'est plus de la seule compétence ou prérogative des groupes de cause caritatifs. Les groupes *radicaux* de défense de la cause des plus démunis ont surgi et se sont imposés dans l'espace public à coups d'actions médiatisées. L'émergence sur la scène publique des groupes *radicaux* de défense de la cause des chômeurs et leur

¹ Bruno Caussé et Caroline Monnot, « Les associations de chômeurs veulent maintenir la pression sur le gouvernement », *Le Monde*, 13 janvier 1998, p.7.

² Elles sont invitées à l'occasion de cette rencontre avec le Premier ministre à participer aux côtés de Marie-Thérèse Join-Lambert à la réalisation du rapport sur les minima sociaux. Outre, cette rencontre avec l'une des institutions de l'exécutif, la reconnaissance qui est faite à ces mouvements réformistes est confirmée par le déblocage par les pouvoirs publics d'une enveloppe d'un milliard de francs destiné aux chômeurs et aux personnes en difficulté de vie. Source : *Le Monde*, « Première victoire pour les chômeurs », 12 janvier 1998, p. 11.

reconnaissance par les autorités gouvernementales puis parlementaires bouleversent la représentativité traditionnelle des plus démunis¹.

Avec l'adoption de la loi relative à la lutte contre les exclusions, les organisations de défense de la cause des chômeurs et celles qui se présentent comme défenseurs du droit au logement deviennent des interlocuteurs pertinents des pouvoirs publics. Elles sont habilitées à représenter les chômeurs et les sans abris ou les mal logés dans les instances publiques. Elles sont associées aux décisions publiques qui concernent les publics « d'exclu », au même titre que les syndicats qui, jusqu'alors étaient toujours considérés comme des « *interlocuteurs naturels, directs et constants* »² des pouvoirs publics. Certes, le statut des organisations caritatives n'est pas remis en cause, mais l'intervention des groupes de défense de la cause des chômeurs a pour effet d'inciter les syndicats, partenaires traditionnels, de tenir aussi désormais compte des chômeurs et des « exclus » dans le cadre des négociations avec les autorités gouvernementales et Parlementaires³.

¹ C'est la première fois que les organisations « *radicales* » de lutte contre le chômage sont reçues par un Premier ministre. Elles peuvent ainsi prétendre à la même considération que les organisations caritatives du collectif *Alerte*.

² *Le Monde*, « *Première victoire pour les chômeurs* », 12 janvier 1998, p. 11.

³ Jérôme Fénoglio, « Une course de vitesse est engagée pour boucler la loi contre l'exclusion », *Le Monde*, 23 janvier 1998, p. 7.

Conclusion Chapitre II Partie II

Pendant le processus d'élaboration de la loi contre les exclusions, les gouvernements d'Alain Juppé et de Lionel Jospin et le Parlement associent et négocient avec les groupes de cause. Cette démarche répondait à la volonté de créer une dynamique commune entre les pouvoirs publics et les groupes de cause afin d'éradiquer toutes les formes d'exclusion. Il s'agissait, au fond, de rechercher un rapprochement entre différents acteurs.

Les gouvernements d'Alain Juppé et de Lionel Jospin et le Parlement sont les seules institutions publiques habilitées à conférer le statut d'interlocuteurs aux organisations de défense de la cause des plus démunis. Cette « étiquette » est naturellement convoitée par la soixantaine de groupes de défense de la cause des plus démunis qui compose les deux collectifs *Alerte* et *CPE*. Il résulte de différents rapports entre les décideurs politiques et les groupes de cause, que les acteurs politiques préfèrent dialoguer avec les organisations caritatives, sociales et humanitaire, membres du collectif *Alerte*, c'est-à-dire les groupes de cause *réformistes*.

En procédant à la nomination du père Joseph Wrésinski au Conseil Economique et social en 1979, le Président Valéry Giscard d'Estaing affirme les liens « fraternels » qui existent entre les groupes de cause caritatifs et *réformistes* et les décideurs politiques. Cette nomination traduit une double signification : d'une part, elle témoigne de l'aptitude du pouvoir étatique à élever tel ou tel groupes de cause au rang de partenaire social légitime et, d'autre part, elle induit la proximité relationnelle qui existe entre les responsables politiques et les organisations caritatives de lutte contre les exclusions.

Il apparaît, que l'*Uniopss* et le groupe de cause créé par le père Joseph Wrésinski *ATD Quart-Monde* sont, historiquement, parmi les premières organisations de défense de la cause des plus démunis à être reçu par les décideurs politiques. Et pour cause, l'*Uniopss* et *ATD Quart-Monde* sont, depuis leur création, considérées par les pouvoirs publics comme des interlocuteurs pertinents des gouvernements et les Parlementaires. Ces organisations *réformistes* se caractérisent aussi par un discours parfois violent et des critiques acerbes sur l'action des décideurs politiques, notamment sur les choix politiques et économiques de ces derniers. Les prises de positions des leaders de groupes de cause *radicaux* donnent parfois l'impression que ceux-ci abordent la problématique de la lutte contre les exclusions en préconisant des solutions « politiques ». Une telle posture crée généralement des approches divergentes entre ces derniers et les décideurs politiques. L'existence de relations conflictuelles entre les groupes de cause *radicaux* et les pouvoirs publics ne favorise pas l'instauration de relations stables, apaisées et confiantes entre les représentants du gouvernement de Lionel Jospin et cette nouvelle catégorie d'organisations de défense de la cause des plus démunis.

Les organisations caritatives sont, sur la question de la lutte contre la pauvreté, régulièrement sollicitées par les pouvoirs publics¹. En effet, les groupes de cause détiennent une connaissance des problématiques de la pauvreté et de la misère qui pousse les décideurs politiques à se référer à ces groupes de cause avant d'initier un projet de loi ou de prendre des mesures administratives².

¹ L'abbé Pierre a été reçu par le Premier ministre Laurent Fabius à l'hôtel Matignon en octobre 1984. A la suite de cette rencontre, le fondateur d'Emmaüs déclarait que : « Notre société [la société Française] est condamnée à un triple partage : l'emploi, les revenus de l'emploi et les loisirs pour tous ». *Le Monde*, « Des propositions de l'abbé Pierre », 11 octobre 1984, p.10. Fin Mars, le ministre des Affaires sociales et de la solidarité Pierre Bérégovoy reçoit des associations de lutte contre la pauvreté afin de « vérifier les conséquences des décisions gouvernementales sur le terrain » : *Le Monde*, « Le troisième anniversaire de la société Emmaüs », 30 mars 1984, p. 29.

² Les groupes de défense de la cause des plus démunis que sont le *Secours catholique*, le *Secours populaire* et *ATD Quart-Monde* ont réagi positivement aux mesures prises par le gouvernement lors du conseil des ministres du 30 octobre 1985 : *Le Monde*, « Les sociétés caritatives réagissent positivement aux mesures contre la pauvreté », 6 novembre 1985, p. 34.

Les portes des administrations publiques s'ouvrent plus facilement aux organisations caritatives *réformistes* qu'aux groupes de cause *radicaux*. Les organisations caritatives accèdent facilement aux institutions étatiques parce qu'elles cultivent la stratégie de la non confrontation. Elles sont partisans de la négociation pacifique avec les responsables de l'Etat. Ces groupes de cause ne se positionnent pas en contre-pouvoirs des gouvernements. Ils s'affichent plutôt comme des organisations qui portent des conseils à l'Etat, indiquent aux gouvernements les incohérences, les insuffisances, les lacunes de telle ou telle mesure sociale sans pour autant chercher à contester ou à affronter les pouvoirs publics.

Les revendications des organisations *réformistes* de défense de la cause des plus démunis restent circonscrites au champ institutionnel, c'est-à-dire à un répertoire « légal », contrairement aux organisations *radicales* de défense de la cause des chômeurs, des mal logés et des sans logis, groupes de cause *radicaux* dont les revendications peuvent parfois être qualifiées de « hors normes »¹. Elles se singularisent par un mode opératoire fondée sur l'action sur le terrain. Ces groupes de cause n'hésitent pas à descendre dans « la rue » pour exiger la prise en compte de leurs demandes ou à réaliser des actions d'éclats généralement médiatisées afin de susciter la sympathie et l'adhésion de l'opinion publique.

¹ Pour le gouvernement de Lionel Jospin, il n'est pas question d'étendre par exemple le revenu minimum d'insertion aux jeunes de moins de 25 ans comme l'exigent les groupes de cause « *radicaux* ». Source : Judith Waintraub, « Jospin se méfie des emballements », *Le Figaro*, 27 février 1998. p. 6. Lire aussi Olivier Biffaud, « Lionel Jospin confirme ses engagements pour les exclus, mais refuse un RMI-jeunes », *Le Monde*, 28 février 1998, p. 6.

CHAPITRE II : L'institutionnalisation de la lutte contre les exclusions : une loi « révolutionnaire » favorisant les groupes de cause et leurs actions locales

La lutte contre les exclusions en tant que sujet de débat public et projet de politique publique semble avoir surgi de manière presque imprévisible sur la scène publique. Personne ne pouvait imaginer, dès le début des années 1990, que la thématique de l'« exclusion » allait devenir le sujet dominant de la campagne présidentielle de 1995, en partie sous l'influence d'un certain nombre d'acteurs collectifs constitués. On peut en effet se poser la question de savoir en quoi le contenu de la loi relative à la lutte contre les exclusions est le reflet des propositions des groupes de défense de la cause des plus démunis.

Ce questionnement est d'autant plus important que le porte-parole de l'Uniopss affirme au cours des débats parlementaires consacrés à ladite loi que « les associations seront particulièrement attentives à la prise en compte des amendements qu'elles ont proposés, car, des aménagements et des améliorations restent nécessaires pour répondre pleinement aux objectifs annoncés, et aux attentes de ceux qui se battent quotidiennement contre l'exclusion »¹. Cette déclaration de l'Uniopss démontre la volonté des responsables de groupes de défense de la cause des plus démunis de participer activement à l'élaboration de cette loi.

C'est *a priori* l'explosion du nombre de personnes fragilisées socialement qui a poussé les responsables de groupes de défense de la cause des « exclus » à interpeller les décideurs politiques sur la nécessité de faire adopter une loi d'orientation contre les exclusions. Cette problématique sociale et politique qui est devenue au fil du temps un sujet de débat politique a été formulée par les groupes de cause puis par les décideurs politiques. Ces derniers ont donné une dimension juridique à la lutte contre ce « cancer social ».

¹ *Liaisons sociales*, 7 mai 1998, p. 3.

La prise en compte de la problématique « exclusion » est d'autant plus réelle et importante que les gouvernements d'Alain Juppé et de Lionel Jospin ainsi que les parlementaires essayent de comprendre cette problématique en réalisant des « *études économiques, rapports de commissions ad hoc, rencontres informelles, tables rondes avec les partenaires sociaux. Toutes ces activités doivent permettre aux décideurs de soupeser les différentes solutions envisageables, d'en évaluer les effets politiques, techniques ou financiers* »¹.

Les ministres en charge de ce projet de loi au sein des gouvernements d'Alain Juppé² puis de Lionel Jospin³ s'entretenaient régulièrement avec les représentants de groupes de cause⁴. De nombreuses rencontres furent organisées tout au long du processus de construction de la loi entre les « experts » des cabinets ministériels, les parlementaires et les « experts » issus de groupes de défense de la cause des plus démunis. Ainsi, la loi relative à la lutte contre les exclusions peut être présentée comme l'aboutissement d'un long processus de réflexions, de propositions, de débats, de négociations, de compromis, de concertation et d'interaction entre les leaders de groupes de cause et les responsables politiques. Elle est notamment l'expression de la constante détermination des leaders des organisations de défense de la cause « des plus démunis » et des personnalités civiles engagées en faveur de la lutte contre les exclusions. Aux efforts incessants de ces acteurs, s'ajoute la réelle volonté du Premier ministre Lionel Jospin, des membres de son gouvernement, de la majorité parlementaire de gauche et de certains parlementaires de droite de répondre favorablement aux attentes des organisations de défense de la cause des plus démunis.

¹ Pierre Muller et Yves Surel, *Analyse des politiques publiques*, op. cit., p. 104.

² Il s'agit d'abord d'Eric Raoult, puis de Jacques Barrot et de Xavier Emmanuelli.

³ Pour réussir à donner une dimension globale à cette loi, le Premier ministre Lionel Jospin charge la ministre Martine Aubry de coordonner l'ensemble des seize ministères impliqués dans l'élaboration de cette loi. Chaque ministère possède un « interlocuteur ». L'existence d'un « spécialiste » au sein de chaque cabinet ministériel a sans doute été déterminante, car chaque département ministériel apporte sa « pierre » à l'édifice, et ce, selon leurs compétences respectives.

⁴ Ces rencontres étaient l'occasion pour les représentants des personnes « exclues » de livrer aux représentants des pouvoirs publics leurs positions tant sur l'approche philosophique que sur le contenu de la loi.

La notion de *légitimation* fait référence au processus qui vise à rendre légitime ce projet de loi contre les exclusions. Cette notion suppose la prise en compte de trois paramètres : le premier consiste à vérifier que la décision politique est respectueuse de l'agencement des textes de loi, c'est-à-dire de la hiérarchie des textes de la Constitution qui est la norme suprême. La seconde acception suppose la prise en compte de la délimitation des champs de compétence de chaque institution ministérielle engagée dans le processus d'élaboration de la loi contre les exclusions. Le contrôle du processus décisionnel constitue aussi une source de légitimité. Enfin, en troisième lieu, la légitimation renvoie à la perception que les intéressés se font de la décision qui a été adoptée. En effet, une décision est considérée comme légitime lorsqu'elle est acceptée et reconnue comme juste par les publics à qui elle s'adresse et s'applique.

L'analyse des questions de formulation et de légitimation conduit à nous interroger sur l'influence que les organisations de défense de la cause des plus démunis ont eue sur les décideurs politiques. Il s'agit de s'interroger plus précisément sur la capacité des groupes de défense de la cause des plus démunis à influencer sur une loi qui, par « nature », a vocation à cerner des domaines aussi variés que multiples : santé, logement, emploi éducation, etc.

Ce chapitre II, qui porte sur l'impact de l'action des groupes de défense de la cause des plus démunis sur les décideurs politiques et sur la loi, soulève une interrogation fondamentale : la loi contre les exclusions peut-elle être qualifiée de loi humaniste et « révolutionnaire »¹, comme la qualifie l'un des acteurs de cette loi et observateurs en termes d'approche conceptuelle de la lutte contre la pauvreté (Section I). Nous analyserons ensuite l'accès des groupes de cause au statut d'acteurs à l'échelle locale des politiques de lutte contre les exclusions (Section II).

¹ Selon Benoît Duquesne, la loi relative à la lutte contre les exclusions apporte « *une révolution conceptuelle* » dans le traitement de lutte contre la pauvreté ». Entretien n° 32.

Section I : La loi contre les exclusions : une loi humaniste et « novatrice » ?

En quoi la loi relative à la lutte contre les exclusions est-elle le reflet du double apport des groupes de cause et des décideurs politiques ? Cette interrogation peut renvoyer à des questions « pratiques », en se demandant notamment si le contenu des politiques publiques de lutte contre les exclusions résulte du résultat de la réflexion des groupes de défense de la cause des plus démunis ou plutôt des volontés, voire des « calculs » électoraux, des décideurs politiques ? Quels sont les principes que les organisations de défense de la cause des plus démunis souhaitent voir ériger en axes essentiels de cette loi ? Et surtout quel est le sens que le gouvernement donne en définitive à la loi contre les exclusions ?

La détermination du « fait générateur » des politiques publiques se fonde le plus souvent sur deux questions fondamentales¹ : « *Does politics determine policies ?* » et « *Do policies determine politics ?* ». Ces interrogations qui portent sur le processus de « sécrétion » des politiques publiques sont au cœur même de l'analyse des politiques publiques. Elles renvoient, en définitive, à des problématiques sur le sens et le contenu des politiques qui sont conçues et mises en œuvre. En réalité, ces interrogations suggèrent deux approches, deux philosophies et deux conceptions relativement distinctes de l'analyse des politiques publiques.

Concrètement ces deux questionnements mettent en rapport les résultats de la réflexion que les groupes de défense de la cause des plus démunis réunis au sein des collectifs *Alerte* et *CPE* ont pu mener et l'action publique qui relève de la décision des autorités gouvernementales et parlementaires. Nous nous trouvons

¹ Yves Meny et Jean-Claude Thoenig *Politiques publiques*, op. cit., p. 63-64.

dans une dynamique d'analyse entre la « connaissance » produite par les groupes de défense de la cause des plus démunis et la « prescription »¹ des décideurs politiques.

En effet, la loi relative à la lutte contre les exclusions est un acte législatif qui incarne par ailleurs la volonté des groupes de cause. Elle tente de saisir globalement la problématique de l'exclusion par l'affirmation du respect de la dignité humaine et par l'effectivité des droits fondamentaux de l'Homme. Cette approche de la lutte contre les exclusions devient une exigence « populaire » avec la mobilisation des organisations de défense de la cause des chômeurs de décembre 1997 et janvier 1998. Les « *manifestations-actions* » de ces organisations *radicales* confortent l'exigence d'une loi d'orientation contre les exclusions maintes fois réclamée par les collectifs *Alerte* et *CPE*. Cette demande sociale relayée par les collectifs semble liée à l'augmentation du nombre de chômeurs, de personnes en détresse sociale et à la montée du nombre de personnes qui vivent dans la misère².

Dans la section I, nous nous interrogeons pour savoir en quoi la loi relative à la lutte contre les exclusions peut être qualifiée de loi humaniste et « révolutionnaire » (I) et en quoi elle propose le traitement du problème « exclusion » par l'accès aux droits fondamentaux (II).

I/ La loi contre les exclusions, une loi humaniste et « novatrice » ?

A travers les projets de loi de *Renforcement de cohésion sociale* et de *Lutte contre les exclusions*, les gouvernements d'Alain Juppé et de Lionel Jospin et les parlementaires confèrent une dimension juridique au combat que les groupes de cause mènent

¹ Philippe Garraud, « Contribution à une sociologie des politiques publiques », *L'année sociologique* vol. 40, 1990, PUF, p. 228.

² Op. cit., discours de Martine Aubry, ministre de l'Emploi et de la Solidarité à l'Assemblée nationale. Journal Officiel. Assemblée Nationale – 2^{ème} séance du 5 mai 1998, p. 3393.

depuis l'adoption du rapport de Joseph Wresinski en 1987¹. La matérialisation de « l'offre » en acte législatif et l'engagement des groupes de cause soulèvent une question essentielle : en quoi la loi contre les exclusions est-elle une loi humaniste ? Pour les promoteurs de la cause des plus démunis et les décideurs politiques, la lutte contre les exclusions semble devoir s'analyser en termes d'effectivité des droits fondamentaux et de respect de la dignité humaine (A). Les précisions de ces objectifs tendent à définir les enjeux de cette loi. Elle ne met pas seulement en place les mécanismes permettant aux plus démunis d'avoir accès aux droits fondamentaux, elle se caractérise aussi par la création de nouveaux droits auxquels peuvent prétendre les plus démunis pour se réinsérer socialement (B).

A/ Une loi fondée sur la nécessité de rendre effectif les droits fondamentaux

La loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions se présente comme une norme législative dont le sens est entièrement centré sur la notion de respect de la dignité humaine puisqu'elle se fixe pour objet majeur d'assurer l'effectivité des droits fondamentaux. L'objectif de la loi correspond à celui affiché par les groupes de cause et les décideurs politiques. Ceux-ci ont en effet souhaité que les décideurs politiques adoptent une loi qui ne crée pas un droit spécifique pour les plus démunis, mais une loi qui favorise l'accès pour tous aux droits de tous.

La construction d'une loi pour les pauvres ou les plus démunis aurait d'ailleurs eu pour effet de créer des droits inférieurs à ceux des citoyens ordinaires. L'idée de garantir une égalité des chances à tous les citoyens a été soutenue par le Président de la République Jacques Chirac et par les gouvernements d'Alain Juppé et de Lionel Jospin. Pour ces deux gouvernements, la loi contre les exclusions ne doit pas consister à créer des dispositions législatives nouvelles ou de nouveaux droits spécifiques aux plus démunis. Elle doit plutôt assurer l'accès aux droits à tous les citoyens, et notamment bien sûr aux plus démunis. Les positions des deux

¹ Archives *Médecins du Monde*, dépêche AFP « *ATD Quart-Monde et l'Unipss comptent sur la présence des parlementaires* », 7 juillet 1998.

gouvernements rejoignent alors les préoccupations des groupes de défense de la cause des plus démunis qui se sont toujours opposés à ce que la loi relative à la lutte contre les exclusions soit une loi spécifique pour les personnes en difficulté¹.

Ce texte de loi n'a pas vocation à créer une discrimination entre les citoyens. Il s'agit essentiellement et uniquement d'accorder aux plus démunis les droits reconnus à tous, d'où le choix des responsables politiques de concevoir la lutte contre les exclusions à partir de l'accès aux droits fondamentaux. En réalité, les décideurs politiques ne semblent pas seulement souhaiter répondre favorablement à une demande des collectifs *Alerte* et *CPE* ainsi qu'à celle du groupe de cause *ATD Quart-monde*. Ils disent aussi vouloir réaliser un objectif humaniste : rendre effectif le respect de l'égalité de dignité de tous les êtres humains par la garantie de l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux.

Pour atteindre cet objectif, la loi confère au gouvernement la mission de jouer le rôle de pilote tant dans la définition que dans la mise en œuvre des mécanismes de lutte contre les exclusions. C'est aux institutions étatiques que revient la mission de faire appliquer et de faire respecter les droits de tous². Pour accomplir leurs missions, les pouvoirs publics identifient d'abord les dysfonctionnements, repèrent les facteurs qui génèrent l'exclusion sociale et définissent les processus de manière à mieux prévenir cette situation sociale. Les groupes de cause et les décideurs politiques qui participent à la construction de cette

¹ Pour les groupes de cause membres du collectif *Alerte*, la loi contre les exclusions sociales « ne doit pas mettre en place des droits au rabais marginalisant les plus pauvres ». Archives *Unipss*, compte-rendu de la réunion entre les groupes de cause du collectif *Alerte* et le Secrétaire d'Etat au logement, le 19 septembre 1997. La CFTC par exemple, « refuse que le projet de loi contre les exclusions institue un droit spécifique qui établisse l'exclusion en état de fait ». Source : Archives *Médecins du Monde* : dépêche AFP « la CFTC ne veut pas d'un droit spécifique qui établisse l'exclusion », 3 mars 1998.

² En proclamant que la lutte contre les exclusions sociales est un « *Impératif national* » l'action en faveur des plus démunis doit nécessiter la mobilisation effective de « *l'ensemble des politiques publiques de la nation* », au premier rang desquels les pouvoirs publics : l'Etat et les collectivités territoriales, les institutions en charge de la sécurité sociale et des institutions sociales et médico-sociales. Toutes ces institutions doivent concourir à l'éradication de l'exclusion sociale. Et pour cause, ces différentes institutions ont reçu la mission de « *prendre les dispositions nécessaires pour informer chacun de la nature et de l'étendue de ses droits* » et « *d'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 1^{er} de la loi.

loi souhaitent que tous les outils d'insertion soient mis en œuvre afin d'éviter que les personnes ou familles ne (re)tombent dans des situations de grande pauvreté.

Et, ainsi que nous l'avons déjà dit, la loi relative à la lutte contre les exclusions n'a pas seulement pour objet d'afficher des droits nouveaux. Elle cherche d'abord à conforter les droits qui existent déjà dans l'arsenal juridique¹. Les décideurs politiques déclarent vouloir placer l'homme au cœur de leurs actions et restaurer la dignité de celui-ci. C'est cette démarche qui justifie le fait que la loi contre les exclusions soit centrée autour de l'affirmation des droits fondamentaux pour tous et mobilise les moyens pour concrétiser cette affirmation dans la réalité du quotidien.

En considérant la lutte contre les exclusions comme un acte d'« *impératif national* »², les gouvernements de Lionel Jospin et d'Alain Juppé se prononcent clairement en faveur de la mise en exergue des droits essentiels à tous les individus et pour la garantie ou la protection de ces droits contre d'éventuelles atteintes³. Cette vision conforte la thèse que le groupe de cause *ATD Quart-Monde* défend et qui a été reprise puis soutenue par presque tous les groupes de cause, membres des collectifs *Alerte* et *CPE* puis *GTI*.

¹ Article 2 du projet de loi.

² L'article premier de la loi réaffirme de manière solennelle l'impératif national que constitue la lutte contre les exclusions à travers l'accès effectif aux droits fondamentaux de divers champs d'actions tels l'emploi, le logement, la santé, l'éducation, la formation, la culture et la vie familiale. Aussi, pour réaliser cet impératif national, de nombreux acteurs concourent à la mise en œuvre de ces principes : l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics, les organisations professionnelles ou interprofessionnelles, les organisations syndicales, les organismes de sécurité sociale ainsi que les institutions sociales. La contribution de toutes ces institutions est nécessaire à la lutte contre les exclusions, car chacune d'elle doit œuvrer au respect de la dignité des plus démunis.

³ Les groupes de défense de la cause des plus démunis, notamment ceux réunis au sein du collectif *Alerte*, ont toujours souhaité que la lutte contre les exclusions soit érigée au rang de priorité nationale. Ils ont souhaité que ce texte de loi se réfère au préambule de la Constitution de 1946 qui « assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement ». Source : document *Uniopss : Alerte : Pour la participation de tous. Lutter contre la pauvreté et l'exclusion : une priorité nationale* », p. 1.

La loi d'orientation ainsi adoptée, sous la pression des principaux groupes de cause, a pour objet d'inscrire la lutte contre les exclusions dans la durée et dans un cadre global et cohérent. Cette loi apparaît ainsi comme un acte de reconnaissance, ciment du lien social. Elle s'appuie sur l'autonomie et la responsabilité de chaque citoyen et affirme l'urgence qu'il y a à défendre les principes et les droits essentiels de vie en société puisqu'elle conjure le risque d'apparition de zones de non droit ou de droits de seconde zone qui affecteraient des « lieux » ou catégories de population en grandes difficultés sociales. Enfin, cette loi affirme le droit pour « tous » et cherche à concrétiser cet engagement dans la réalité quotidienne dans la mesure où elle ambitionne de placer l'homme au cœur des politiques publiques en permettant à celui-ci de retrouver sa dignité.

La réalisation d'un tel objectif suppose de rompre avec la logique d'assistance puisqu'il s'agit de redonner à « l'exclu » sa place dans la société par un accès à l'autonomie. Pour cela, les pouvoirs publics mettent en place des actions et des mécanismes. Ce dispositif comprend des outils pour faciliter l'accès à l'emploi, à la formation, aux soins médicaux et au logement, ainsi qu'un système d'aide financière et un accompagnement à la vie civile. Cette loi est donc le cadre qui fixe l'exercice des droits civiques et assure à chaque individu le droit et les moyens d'exercer sa responsabilité pour la conquête ou la reconquête de son autonomie.

En définitive, la loi contre les exclusions apparaît alors comme la manifestation « législative » de la mobilisation des énergies et des initiatives de l'ensemble des groupes de cause du champ « exclusion ». Les deux projets de loi, l'un dénommé projet de loi de *Renforcement de la cohésion sociale* présenté Jacques Barrot et Xavier Emmanuelli, et l'autre relatif à la *Lutte contre les exclusions* de Martine Aubry, incarnent la manifestation de cette mobilisation. Ces deux projets de loi procèdent de la philosophie formulée par Geneviève Anthonioz de Gaulle et par le collectif *Alerte* :

« Notre société doit refuser de mettre en place des droits au rabais marginalisant et stigmatisant. L'application des mêmes droits pour tous et le respect de ces droits sont le signe et le gage de l'accès à la pleine citoyenneté pour chacun »¹.

L'approche philosophique de Geneviève de Gaulle-Anthonioz, fondée sur l'octroi des *mêmes droits pour tous*, constitue l'essence même du projet de loi du gouvernement de Lionel Jospin, dans la mesure où il symbolise

« à la fois l'expression d'un retour à l'espoir et aussi le rappel que c'est une action qui doit s'inscrire quotidiennement dans la durée pour que ces personnes [les plus démunis] puissent retrouver leur liberté d'agir, une reconnaissance de leur participation à la vie économique et sociale [de notre pays] et donc une citoyenneté à part entière »²

Pour mieux lutter contre les exclusions, les décideurs politiques prévoient un corps de 150 articles. Cette loi comporte de nouveaux droits auxquels peuvent recourir les « exclus » pour s'insérer ou se réinsérer dans « la société ».

B/ La loi contre les exclusions, créatrice de droits nouveaux ?

Le projet de loi d'orientation de lutte contre les exclusions constitue « *une étape significative et mobilisatrice dans la lutte contre la grande pauvreté et la précarité* »³. Elle peut être qualifiée de « victoire » pour la soixantaine de groupes de défense de la cause des plus démunis qui la réclament depuis l'adoption du rapport rédigé par le père Joseph Wrésinski en 1987. En quoi cette loi peut-elle être qualifiée d'avancée juridique ? Cette interrogation nous amène à montrer en quoi cette loi apparaît comme un dispositif législatif qui crée de nouveaux droits sans que ceux-ci aient un caractère « discriminatoire ».

¹ Archives Uniopss, document « *Alerte* », 19 mars 1998. p. 1.

² Ibid. p.1.

³ Archives Médecins du Monde, dépêche AFP : « *lutte contre les exclusions : une étape « significative et mobilisatrice* ».

La loi relative à la lutte contre les exclusions met en œuvre des mécanismes et des procédures d'insertion. Ces derniers s'articulent autour de l'accès à la justice, aux droits économique et syndical. Cette loi semble notamment mieux protéger les locataires et la famille par la garantie des moyens d'existence. En fait, les Parlementaires ont tenu à protéger davantage la cellule familiale du basculement dans « l'exclusion ». Ils ont, pour cela, consolidé les actions d'accompagnements psychologique et social des femmes, des jeunes mères de famille, en particulier les plus démunies¹.

A priori, la garantie des revenus de base des familles semble être assurée par l'insaisissabilité et l'incessibilité des prestations familiales, des minima sociaux ou des allocations chômage². Ces mesures visent à permettre aux familles dépourvues de moyens d'existence suffisants de faire face aux charges de la vie et de se voir garantir ce que les acteurs politiques qualifient de « reste à vivre ». En demandant, ainsi que l'exprime bon nombre de groupes de cause, l'exemption des prestations sociales et familiales de la quotité saisissable, le gouvernement et les parlementaires affichent clairement leur volonté de protéger les familles les plus démunies des organismes de crédits³.

Par ailleurs, les pouvoirs publics prennent en compte l'indexation de l'allocation spécifique de solidarité et de l'allocation d'insertion sur les prix. Ces mesures étaient déjà évoquées dans le rapport de Marie-Thérèse Join-Lambert⁴.

¹ Article 74 de la loi relative à la lutte contre les exclusions. Ainsi, selon le texte de loi, ces familles ne peuvent se voir couper ces prestations sans que la procédure sociale soit arrivée à son terme. L'Etat, après s'être engagé à allouer un budget de 30 millions de francs pour financer le paiement de consommation des familles pauvres qui ne peuvent pas s'acquitter de leur facture d'eau et d'électricité, a réussi à trouver un accord avec les fournisseurs de ces services de sorte que ces derniers renoncent immédiatement à des poursuites contre les personnes ou les familles les plus démunies, leurs débitrices.

² Articles 127 et 128 de la loi relative à la lutte contre les exclusions.

³ La loi sur le surendettement des particuliers a été renforcée pour tenir compte des phénomènes d'endettement passif et pour répondre aux difficultés de vie des personnes dépourvues de toute ressource

⁴ Celle-ci y met en évidence le retard pris par l'allocation spécifique de solidarité et de l'allocation d'insertion, puisque la dernière fois que celles-ci ont été revalorisées remontent à 1989 pour l'ASS et à 1986 pour l'AI. Le gouvernement et les membres du parlement s'accordent à donner une

Il n'y avait, avant l'adoption de la loi contre les exclusions, aucune possibilité d'empêcher ou de suspendre la procédure de surendettement même lorsque le surendettement était un fait avéré. « L'infortuné » qui se trouvait dans l'incapacité totale de rembourser était toujours tenu d'éteindre ses dettes malgré son insolvabilité. La multiplication des cas d'incohérence entre la logique juridique et les situations concrètes constitue une des lacunes de la loi du 31 décembre 1989 dite loi Neiertz. Celle-ci n'avait justement pas prévu le cas de personnes qui se trouveraient dans l'incapacité totale de rembourser leurs dettes. La loi contre les exclusions entend parer à cette carence en prévoyant l'établissement d'un moratoire de remboursement dont le délai peut aller jusqu'à trois ans, délais requis pour que le bénéficiaire puisse revenir à meilleure fortune.

Cette carence - ou ce vide juridique - a été comblée par le texte de loi relatif à la lutte contre les exclusions. Les personnes et familles « surendettées » peuvent, si elles ont un manque de ressource avéré, obtenir un moratoire. Désormais, le « surendetté » peut jouir d'une dispense de remboursement de ses dettes et bénéficier ainsi d'un rééchelonnement des remboursements. Le délai de rééchelonnement peut s'étaler sur une période allant de cinq à huit ans¹. Et si, aux termes du moratoire, la personne « surendettée » n'a pu retrouver une situation financière satisfaisante et à même de lui permettre de rembourser ses dettes, elle peut voir ces dernières être purement apurées par un mécanisme prévue par la loi. La durée de ce moratoire peut s'étendre sur une période de huit ans. En d'autres

dimension légale à l'indexation annuellement sur les prix de l'ASS et de l'AI puisque l'article 131 de la loi contre les exclusions prévoit que : « *Les taux de l'allocation d'insertion et de l'allocation spécifique de solidarité sont révisés une fois par an en fonction de l'évolution des prix* ».

¹ Les débats au Parlement sur la problématique du surendettement ont fait l'objet d'un consensus général. Les parlementaires rallongent ainsi la durée de rééchelonnement des dettes de 5 à 8 ans. Le législateur accorde aux familles « surendettées » une possibilité de moratoire et d'effacement de leurs dettes (Article 93). Aussi, pour protéger les personnes et les familles « surendettées », le législateur autorise le débiteur à contester les créances réclamées puisque désormais celui-ci a le droit de saisir le juge pour les contester (Articles 89 et 90).

termes, les décideurs politiques reconnaissent au juge le droit d'annuler en partie ou définitivement la dette si la situation financière du « surendetté » ne s'améliore pas¹.

La loi contre les exclusions crée et octroie par ailleurs des droits aux plus démunis, notamment aux « sans domiciles fixes ». Cette loi confère désormais à ce public de plus démunis, le droit d'ester en justice et d'avoir une aide juridictionnelle². En effet, selon la loi 10 juillet 1991 relative à l'aide juridictionnelle, les « sans domicile fixe » ne peuvent prétendre ester en justice puisque l'article 13 de la loi relative aux aides juridictionnelles le leur interdisait. Cette disposition prévoyait que « le demandeur peut adresser sa demande au bureau du lieu de son domicile ». Cette disposition mettait les « sans domicile fixe » « hors jeu ». En d'autres termes, la loi relative à l'aide juridictionnelle « ne peut [...] être considérée comme satisfaisante [...] concernant les sans domicile »³.

Il apparaît alors nécessaire de compléter cet article par une disposition spécifique afin de permettre aux sans domicile fixe de bénéficier aussi de l'aide juridictionnelle. Tous les acteurs politiques et groupes de cause s'accordent à combler cette lacune. Les parlementaires étendent ainsi le bénéfice de l'aide juridictionnelle totale ou partielle à un public qui, jusqu'alors, en était exclu : les personnes sans domicile fixe. C'est la raison pour laquelle conformément au projet de loi, le législateur adopte le dispositif qui prévoit que,

¹ Mais le point phare du dispositif de « surendettement » est assurément l'adoption, en cas d'insolvabilité notoire constatée par la commission de surendettement, d'un moratoire des dettes d'une durée maximale de trois ans suivi, le cas échéant, si la situation du débiteur ne s'est pas améliorée, d'un effacement des dettes. Ce dispositif est destiné à répondre à l'apparition d'un surendettement passif, de plus en plus fréquent. Celui-ci se caractérise par l'impossibilité pour de nombreuses familles de faire face aux dépenses courantes de la vie. Par ailleurs, le moratoire et les remises de dettes sont étendus aux créances fiscales. L'administration fiscale garde, toutefois, le pouvoir de décision.

² Cette aptitude intervient pour combler la carence de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridictionnelle, totale ou partielle.

³ Propos tenus par le député socialiste Jean Le Garrec. Rapport Assemblée Nationale n° 856, p. 119.

« S'il n'a pas de domicile fixe, le demandeur peut adresser sa demande au bureau d'aide juridictionnelle établi au siège de la juridiction dans le ressort de laquelle se trouve l'organisme d'accueil choisi par lui »¹.

Par ailleurs, la loi relative à la lutte contre les exclusions pose le principe du droit à un compte bancaire pour tous dont les plus démunis. En effet, toute personne physique résidant sur le territoire français a droit à l'ouverture d'un compte dans l'établissement de crédit de son choix ou auprès des services financiers de la Poste ou du Trésor public². Désormais, le titulaire du compte, aussi démuné soit-il, doit bénéficier des mêmes avantages que tous les autres clients « fortunés » : *« les opérations courantes de retrait, de dépôt, de virement et la mise à disposition d'une carte de retrait interbancaire »³.*

Parmi les droits nouveaux créés en faveur des chômeurs figure celui qui autorise ces derniers à pouvoir adhérer à des organisations syndicales. L'article 78 de la loi contre les exclusions consacre ce droit aux chômeurs. Il dispose, à cet effet, que : *« les personnes qui ont cessé l'exercice de leurs fonctions ou de leur profession peuvent adhérer à un syndicat professionnel »*. Ainsi, cet article octroie aux demandeurs d'emploi l'aptitude à adhérer et à devenir membres d'organisations syndicales professionnelles. Cette disposition nouvelle modifie l'article L.411-7 du code du travail, qui disposait que les personnes qui ont cessé l'exercice de leurs fonctions ou de leur profession, un an au préalable, peuvent continuer à être membre d'un

¹ Article 82 de la loi contre les exclusions.

² Ce droit est étendu aux personnes qui ont des difficultés bancaires, c'est-à-dire celles qui sont frappées d'un interdit bancaire. Désormais l'ouverture du compte se fait sur simple déclaration d'honneur attestant que le demandeur ne dispose d'aucun compte. Les institutions publiques sont mises à contribution pour permettre l'accès des plus démunis au compte bancaire. Tel est le cas de la Banque de France. Cette institution est tenue, après avoir été saisie par le demandeur, de trouver un établissement de crédit, en particulier en cas d'échec de la première tentative par le requérant. Le titulaire du compte, aussi démuné soit-il, doit bénéficier des mêmes avantages que tous les autres clients, c'est-à-dire *« les opérations courantes de retrait, de dépôt, de virement et la mise à disposition d'une carte de retrait interbancaire »*. Propos tenus par Marylise Lebranchu, secrétaire d'Etat aux PME, au commerce et à l'artisanat. J. O. n° 50 du 20 mai 1998, p. 4080.

³ Propos tenus par Marylise Lebranchu, secrétaire d'Etat aux PME, au commerce et à l'artisanat. J. O. n° 50 du 20 mai 1998, p. 4080.

syndicat, voire à adhérer à un autre syndicat de leur choix. Désormais, la condition de l'année préalable est annulée. Cette mesure était de nature à réduire la « fracture » apparue entre les syndicats institutionnels engagés dans la gestion paritaire des organismes de sécurité sociale et les groupes de défense de la cause des plus démunis ou coordinations de chômeurs ¹ lors du processus de construction de la loi.

Enfin, en termes d'innovation, le législateur conçoit l'accès au logement à travers un certain nombre de mesures relatives au maintien et à la prévention contre les expulsions. Il met en place des « gardes fous » procéduraux pour éviter l'avènement de toute situation « catastrophique ». Les délais et la procédure sont institués de manière à « humaniser » les procédures de ruptures de contrat de bail ou de paiement de loyers entre bailleurs et locataires². Ainsi par exemple, il est maintenant possible grâce à la loi contre les exclusions d'anticiper sur d'éventuelles difficultés financières qui déboucheraient sur l'expulsion du logement³. Avec cette loi, l'intervention du juge est nécessairement précédée de l'action des acteurs sociaux institutionnels : le recours à la mobilisation des services sociaux et des fonds de solidarité logement est une démarche qui doit être réalisée en amont de toute décision juridictionnelle⁴.

¹ Rapport Sénat n° 450, Tome I : Exposé général et examen des articles, Seillier, p. 245.

² Les décisions des juges ne produisent pas d'effets immédiatement, elles sont soumises à une procédure administrative. En effet, lorsque l'expulsion est prononcée par exemple par le juge, celui peut, conformément à la nouvelle procédure en vigueur, prévoir de nouveaux délais et tenir préalablement informé le préfet avant que cette décision ne soit exécutée. Pour améliorer la prévention des expulsions locatives, le texte de loi prévoit deux mois minimum entre l'assignation et l'audience afin de permettre au locataire de saisir les services sociaux susceptibles de l'assister ainsi que le fond de solidarité au logement (FSL).

³ L'objectif que les décideurs politiques poursuivent pour les locataires en difficulté financière semble évident : anticiper sur des situations d'impayés du loyer et rechercher des solutions amiables afin que la procédure d'expulsion n'aille pas jusqu'à son terme. Toutefois, cette procédure de maintien du bailleur dans le logement ne doit pas se faire au détriment des bailleurs. Avec cette loi, l'intervention du juge est nécessairement précédée de l'action des acteurs sociaux institutionnels : le recours à la mobilisation des services sociaux et des fonds de solidarité logement est une démarche qui doit être réalisée en amont de toute décision juridictionnelle.

⁴ Le législateur a institué une période de deux mois qui permettra au préfet de diligenter une enquête sociale. Quant au représentant de l'Etat c'est-à-dire le préfet, il peut avant la mise à exécution de la décision du juge reloger le locataire défaillant. En effet, le législateur a donné autorisation au préfet de réquisitionner un logement pour location au profit des familles les plus démunies. Selon l'article 117 de la loi : « *Le juge qui ordonne l'expulsion ou statue sur une demande de délais peut décider même d'office que l'ordonnance ou le jugement sera transmis au préfet en vue de la prise en compte de la*

Aussi, les décideurs politiques ont, dans l'optique de protéger le locataire en difficulté, soigneusement encadré la procédure d'expulsion par acte d'huissiers. Désormais, les huissiers n'ont plus le droit, selon la loi, d'expulser un locataire en l'absence de celui-ci. Ils doivent, pour effectuer une telle opération demander au préfet de leur accorder le concours de la force publique. Par contre, la demande des organisations de défense de la cause des mal logés et sans logis qui souhaitaient que le préfet ne puisse accorder l'usage de la force publique à l'huissier sans offre de relogement a été purement rejetée par le Conseil constitutionnel¹. Les droits nouveaux créés par la loi contre les exclusions participent donc à la volonté de consolidation de la citoyenneté des « exclus » et figurent parmi les innovations que les décideurs politiques apportent au processus « d'insertion » de ces mêmes « exclus ».

C/ Une loi consacrant une double posture du gouvernement : à la fois constructeur et garant des droits fondamentaux

En fait, l'objectif majeur de cette loi est de permettre à tout individu d'être utile à la société, c'est-à-dire « d'occuper » une place dans son environnement sociétal. D'où la démarche des décideurs politiques et des groupes de cause de réaffirmer leur attachement à l'accès aux droits fondamentaux pour tous. C'est, selon eux, le seul moyen pour (re) donner confiance aux citoyens y compris à ceux qui « vivent en marge de la société » et qui ont peut-être perdu espoir de vivre normalement. C'est donc une démarche de (re)considération des « exclus ». Celle-ci vise à construire une société plus soudée où la solidarité est bien réelle. Cet

demande de relogement de l'occupant dans le cadre du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées ».

¹ C'était l'article 119 du projet de loi. Il a été annulé par le Conseil constitutionnel. Celui-ci prévoyait que le préfet devait vérifier qu'une offre d'hébergement avait été faite avant d'autoriser le concours de la force publique pour procéder à l'expulsion. Cette disposition a été déclarée non conforme à la constitution pour atteinte au principe de séparation des pouvoirs. Pour le Conseil constitutionnel cette disposition porte atteinte à l'autorité de la chose jugée et, partant, au principe de séparation des pouvoirs, dans la mesure où, en soumettant à « la réalisation préalable d'une démarche administrative tendant à l'hébergement de la personne expulsée » l'octroi du concours de la force publique par le préfet, le législateur méconnaît la force exécutoire des décisions de justice. En conséquence, l'article 119 de la loi déferée est contraire à la Constitution.

engagement des décideurs politiques en faveur de l'élaboration et de l'adoption de la loi contre les exclusions consacre l'approche conceptuelle proposée en premier lieu par les groupes de défense de la cause des plus démunis,

« Il y a une évidence qui est que s'il y a des gens qui ne disposent pas de droits fondamentaux que les autres y compris dans le domaine social, ils sont en situation difficile et qu'en tout état de cause un des objectifs de la loi et c'était très fortement demandé par les associations et le gouvernement n'avait aucune réserve sur ce point [...], il était indispensable de remettre tout le monde dans le bénéfice des droits sociaux généraux. C'est dans le premier article de la loi et c'est une tendance très forte. Ça, c'est un élément essentiel de cette loi contre les exclusions »¹.

La loi précise le rôle fondamental de l'Etat en tant que garant de la mise en œuvre de la lutte contre les exclusions². L'institution gouvernementale reçoit, aux termes des débats Parlementaires et de nombreuses négociations interministérielles ainsi qu'entre différents groupes de cause et politiques, la mission de rendre effectifs les droits fondamentaux puisque c'est elle qui organise l'accès de tous aux droits de tous et assure la cohérence des programmes de prévention et de lutte contre les exclusions³. Cette approche de la lutte contre les exclusions place l'accès effectif de tous les citoyens aux droits fondamentaux au cœur du dispositif d'insertion et de lutte contre l'exclusion.

En effet, l'accès aux droits de tous pour tous est une démarche qui doit permettre aux « exclus » de sortir de l'état d'exclusion. Pour les décideurs politiques et les groupes de défense de la cause des plus démunis, seule la prise en compte des droits fondamentaux constitue « la voie » à suivre pour sortir de l'assistance et retrouver une place dans la société.

¹ Entretien n° 3 avec Mr Landais.

² Archives *Médecins du Monde*, « Les associations contre l'exclusion : l'Etat doit garantir l'égalité », dépêche AFP, 24 mars 1998.

³ L'article 1^{er} de cette loi prévoit entre autre que « (...) L'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics dont les centres communaux et intercommunaux d'action sociale, les organismes de sécurité sociale ainsi que les institutions sociales et médico-sociales participent à la mise en œuvre de ces principes ».

En optant pour l'approche de type « accès aux droits fondamentaux », les gouvernements d'Alain Juppé et de Lionel Jospin s'engagent résolument à mener une politique d'insertion volontariste autour d'une trajectoire d'insertion en référence à quelques droits fondamentaux : le droit au logement, le droit à la formation et à l'emploi, le droit à la santé, le droit à la citoyenneté, en somme le droit à la dignité¹. Mais cette loi a aussi vocation à « prévenir plutôt que de guérir ». Elle a pour ambition de veiller à la prévention, afin d'éviter le basculement vers l'exclusion. En outre, la loi en question énonce des principes clairs : organiser et garantir la solidarité pour toutes les personnes en grande difficulté ; définir et cibler toute action publique susceptible de faire sortir au plus vite les « exclus » de l'assistance permettant ainsi à ceux-ci de retrouver leur autonomie, leur dignité et leur capacité à être acteur de leur vie.

En somme, cette loi s'appuie sur des orientations fortes : l'accès aux droits fondamentaux, la prévention des exclusions et la gestion des situations d'urgence. Les droits fondamentaux constituent ici « la colonne vertébrale » de la lutte contre les exclusions parce qu'ils sont considérés comme le tremplin vers la réinsertion sociale². La loi contre les exclusions se propose d'ailleurs de traiter les problèmes avant que l'urgence n'apparaisse et garantit à chacun les mêmes chances en organisant un droit d'accès à tous les droits essentiels³.

Les décideurs politiques, maîtres de la conduite des projets de loi, avaient pris soin de parler des exclusions au pluriel et non au singulier. Ce choix du pluriel se justifie parce qu'il existe une pluralité de processus et de trajectoires. Ceux-ci sont aussi nombreux que variés. En effet, l'emploi du singulier aurait signifié que

¹ Archives *Médecins du Monde*, « Les associations jugent un projet de loi qu'elles ont en partie inspirée », dépêche AFP n° 241827, 24 mars 1998.

² En effet, le projet de loi a d'abord pour objet de garantir l'accès aux droits fondamentaux. Il semble inutile de prétendre mener une véritable politique de cohésion sociale si l'accès à l'emploi, l'obtention d'un logement ou encore la prévention et les soins demeurent des principes théoriques sans efficacité pratique.

³ Les cinq droits déjà énumérés dans le corps du texte constituent même « l'âme » ou l'axe essentiel de cette loi.

l'exclusion est une catégorie globale et qu'elle ne concerne que des individus qui sont touchés par le même phénomène. Ainsi, en mentionnant expressément « *la lutte contre les exclusions* », les gouvernements et le Parlement reconnaissent explicitement qu'il existe non pas une seule, mais plusieurs formes d'exclusions.

L'accès aux droits fondamentaux apparaît alors comme la norme pour s'insérer ou se réinsérer socialement. Les décideurs politiques fondent leur acception sur le préambule de la Constitution de 1946 qui affirme certains droits essentiels dont celui qui consiste à obtenir du travail et celui qui déclare que « *la nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement* ». Pour le gouvernement de Lionel Jospin, l'adoption de la loi doit permettre de passer de la proclamation de droits purement théoriques à l'effectivité de ceux-ci. C'est au nom de cette logique, semble-t-il, que le gouvernement de Lionel Jospin mentionne la nécessaire volonté de rendre effectif ces droits fondamentaux ainsi qu'un dispositif de prévention contre les exclusions.

Fort des travaux réalisés par les collectifs *Alerte* et *CPE*, le gouvernement de Lionel Jospin prépare donc « son » projet de loi en connaissance de cause. En effet, il bénéficie de l'héritage politique et législatif du projet de loi de *Renforcement de la cohésion sociale* présenté par le gouvernement Juppé avant la dissolution de l'Assemblée nationale. Pour le gouvernement de la majorité plurielle, la lutte contre les exclusions ne peut être conduite à bien que si deux actions politiques sont menées simultanément : la première porte sur la prévention de l'exclusion, avec des mesures qui empêchent de basculer dans l'exclusion. La deuxième porte sur le traitement dynamique de l'exclusion. En optant pour cette démarche, les ministres du gouvernement en charge du dossier « exclusion » souhaitent traiter les problèmes d'exclusion en amont. Cette préoccupation revient à anticiper sur les situations d'urgence.

Ainsi, en prévoyant des dispositions préventives, la ministre de l'Emploi et de la Solidarité Martine Aubry cherche à améliorer la situation des précaires, c'est-à-dire de ceux qui sont sur le point de basculer dans l'exclusion si aucun soutien ne leur est apporté. Ces situation « proche du basculement » concernent donc naturellement les personnes qui sont menacées par une ou plusieurs formes de manifestation de l'exclusion :

« La question de la prévention, elle est très difficile. C'est dans la méthode générale qui a été retenue, c'est un élément essentiel. Dans les mesures prises, c'est moins évident. Pour les quelque mesures qui sont prises, c'est pour anticiper l'exclusion, je pense en particulier dans le domaine du logement, multiplier toutes les possibilités de recours de discussion, négociation, avant par exemple d'aboutir à l'expulsion qui met la personne à la rue. On fait de la prévention, une situation très grave, en même temps dans la loi. Y a pas beaucoup de mesures qui sont des mesures clairement de prévention. Y a des démarches préventives »¹.

Selon les groupes de défense de la cause des plus démunis, l'accès aux droits fondamentaux pour lutter contre les exclusions ne peut avoir d'effets escomptés si les autorités gouvernementales et parlementaires ne prévoient et ne dégagent pas des moyens financiers nécessaires à l'insertion des « exclus »². Le gouvernement Lionel Jospin et la ministre Martine Aubry partagent cette conviction, d'où le déblocage d'un budget d'une cinquantaine de milliards de francs pour venir à bout de l'exclusion. En effet, la capacité de l'institution gouvernementale à lutter contre les exclusions est intimement liée à la volonté de celle-ci à débloquer des moyens financiers conséquents pour éradiquer ce mal social.

¹ Entretien n° 3 avec Mr Landais.

² Bruno Caussé, « Martine Aubry promet un projet de loi et des crédits pour la lutte contre l'exclusion », *Le Monde*, 5 novembre 1997, p. 10.

D/ Le budget *Lutte contre l'exclusion* comme preuve de l'engagement du gouvernement Jospin ?

En quoi l'affichage du budget alloué à la lutte contre les exclusions sociales est-il représentatif de l'intérêt que les gouvernements accordent à cette cause ? Les projets de loi de *Renforcement de la cohésion sociale* et de *Lutte contre les exclusions* se fondent sur une même philosophie : le respect de l'égale dignité de tous les citoyens et l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux. Les organisations de défense de la cause des plus démunis accordent une attention particulière au budget que les gouvernements d'Alain Juppé et de Lionel Jospin entendent allouer contre les exclusions¹.

Si le gouvernement d'Alain Juppé n'avait prévu que « *près de 3 milliards de francs* »², celui de la majorité plurielle a mobilisé plus de moyens financiers nécessaires aux objectifs fixés. Selon Martine Aubry, ce projet de loi est l'un des plus « *grands chantiers* »³ du gouvernement Jospin. L'effort financier affiché par le gouvernement de la majorité plurielle avait aussi pour but de rassurer certains partis politiques de gauche dont le Parti communiste⁴, ainsi que les groupes de défense de la cause des plus démunis. Ces derniers avaient dénoncé l'insuffisance du budget proposé par le gouvernement d'Alain Juppé.

¹ Leurs avis diffèrent sur ces projets de loi selon qu'il s'agit du projet de loi de *Renforcement de la cohésion sociale* ou de *Lutte contre les exclusions sociales* puisque le volume budgétaire prévu par les deux gouvernements n'est pas le même. Par conséquent, les réactions des groupes de cause à la publication de ces projets de loi n'étaient non plus les mêmes. Le projet de loi du gouvernement d'Alain Juppé a souffert de critiques très vives de la part des groupes de cause du fait, selon eux, d'absence de moyens financiers conséquents. Source : *Actualité Sociales Hebdomadaire*, 1^{er} novembre 1996, n° 1995, p. 27.

² Jean-Pierre Gratien, « Les regrets de Jacques Barrot », *La Tribune* 5 mars 1998, p. 3.

³ Jean Michel Bezat, « Mme Aubry prend son temps pour préparer la conférence sur l'emploi et les salaires », *Le Monde*, 3 juillet 1997 p. 7.

⁴ Au cours de la séance des questions au gouvernement, le député communiste Robert Hue avait bien avant l'examen au Parlement du projet de loi demandé au gouvernement de préparer « *une grande politique dotée de moyens financiers suffisants pour lutter enfin efficacement contre la pauvreté et l'exclusion* ». A l'issue de cette intervention, la ministre Martine Aubry l'avait rassuré, en lui disant que le gouvernement prépare « *un programme de lutte contre les exclusions qui sera portée par l'ensemble du gouvernement, qui sera chiffré, qui portera sur plusieurs années...* ». Source : Bruno Caussé, « Martine Aubry promet un projet de loi et des crédits pour la lutte contre l'exclusion », *Le Monde*, 5 novembre 1997, p. 10.

La mobilisation de sommes conséquentes pour la lutte contre l'exclusion est un message fort que le gouvernement de Lionel Jospin adresse aux groupes de défense de la cause des plus démunis¹. Le déblocage de la cinquantaine de milliards semble ainsi avoir recueilli l'adhésion de l'opinion publique et celle des personnes directement touchées par l'exclusion. Pour la Présidente d'*ATD Quart-Monde* Mme Geneviève de Gaulle-Anthonioz et l'ensemble des organisations de lutte contre les exclusions, le projet de loi de Martine Aubry est ainsi « *un meilleur projet dans l'ensemble, parce qu'il y a des crédits* »².

La volonté du gouvernement de Lionel Jospin de mobiliser 51,4 milliards pour les années 1998, 1999 et 2000 témoigne de l'intérêt que le gouvernement porte à la lutte contre les exclusions³. Il convient de préciser que sur les 51,4 milliards prévus, le volet « Emploi » englutit près des trois quart de l'enveloppe budgétaire, soit 33,5 milliards. En revanche 5,7, 5,1 et 1,4 milliards sont alloués respectivement à la santé, à la revalorisation des minima sociaux et à l'action sociale. Quant aux autres secteurs à savoir la justice, la culture, la jeunesse, les sports et les loisirs, ils bénéficient seulement d'un montant de 537 millions. Ce financement disproportionné témoigne bien de l'importance vitale que les pouvoirs publics accordent au volet Emploi par rapport à d'autres⁴.

¹ Ibid

² Ibid.

³ Archives *Médecins du Monde*, dépêche AFP, « *Le projet de loi contre les exclusions adopté en Conseil des ministres* », Paris, 25 mars 1998.

⁴ Rapport n° 450 du Sénat. Rapport fait *au nom de la commission des Affaires sociales sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, d'orientation relatif à la lutte contre les exclusions*. Tome I, exposé général et examen des articles par M. Bernard Seillier, sénateur. p. 57–58.

Totaux en millions de francs	1998	1999	2000	Coût cumulé 1998 - 2000
Emploi	2 637	11 472	19 421	33 531
Santé	107	311	5 311	5730
Minima sociaux	1 577	1 801	1 801	5 179
Action sociale	126	377	525	1 028
Logement	1 135	1 433	1 434	4 002
Education Nationale	443	465	498	1 406
Justice	22	47	63	132

Traiter de l'exclusion, c'est-à-dire avoir la volonté de considérer la personne dans sa capacité à mettre en œuvre ses droits, c'est être à l'écoute de ceux qui vivent des situations difficiles, des organisations qui représentent les plus démunis et défendent leur cause ou intérêt. Le projet de la ministre Martine Aubry est novateur en ce sens qu'il constitue une reconnaissance de celles et de ceux qui sont en situation de précarité.

Cette reconnaissance se fait en trois étapes. D'abord, parce qu'elle affirme la nécessité des droits de tous ; ensuite parce qu'elle propose la mise en place des dispositifs individualisés avec des moyens adaptés aux situations personnelles ; et enfin parce que la loi suggère un accompagnement personnalisé, individualisé vers l'emploi, la santé ou la culture. Aussi, les groupes de défense de la cause des « exclus » doivent être intégrés dans les instances de consultation et de médiation aux plans national, régional et départemental parce qu'ils jouent le rôle de médiateur entre l'Etat et les plus démunis.

Finalement, la loi aborde la question de l'exclusion sociale en tentant de rompre avec la logique du traitement sectoriel qui a toujours prévalu en matière de lutte contre la pauvreté et les détresses sociales.

II/ - L'approche globale ou la démarche « révolutionnaire » de traitement de la problématique de lutte contre la pauvreté

Le texte de loi contre les exclusions se fixe en effet pour but de donner aux « exclus » les moyens qui leur permettent de vivre libres. Cet objectif induit un dispositif qui favorise le changement concret des conditions de vie des personnes exclues. Cette ambition renvoie à une interrogation essentielle : faut-il élaborer une loi ayant une vision globale de la question des exclusions ou faut-il plutôt saisir la

Culture	35	45	45	125

problématique de l'exclusion à travers une approche thématique et ciblée ? Le traitement des questions sociales a en effet fait l'objet de deux approches différentes : traitée pendant longtemps de manière segmentaire et spécifique à chaque situation sociale (A), les responsables politiques s'engagent à l'occasion de la présidentielle de 1995 à saisir cette problématique sociale non plus sur un angle spécifique mais plutôt sous un aspect global (B).

A/- La segmentation des « exclusions », une approche révolue ?

Historiquement, les problématiques de lutte contre la pauvreté ont, jusqu'à l'adoption de la loi contre les exclusions, toujours fait l'objet de dispositions spécifiques. La fragmentation de la législation sociale se mesure ainsi à l'adoption de lois au « cas par cas » comme l'illustre par exemple la loi du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales et aux handicapés. Le législateur donne à cette loi un objectif ambitieux : mieux organiser sur le plan institutionnel l'aide sociale à l'enfance, aux personnes âgées, aux handicapés ainsi que l'aide accordée aux personnes en situation d'errance à travers les centres d'hébergement et de réadaptation sociale. Ensuite, la loi du 1^{er} décembre 1988 sur le Revenu Minimum d'Insertion s'inscrit dans le même processus¹.

Cette loi a été adoptée pour « *supprimer toute forme d'exclusion, notamment dans les domaines de l'éducation, de l'emploi, de la formation, de la santé et du logement* »². Elle reflète la dynamique de segmentation des politiques publiques de lutte contre la pauvreté. Alors que l'idée d'une loi contre les exclusions a été évoquée pour la première fois en 1987, il a donc fallu attendre 1995 pour que les responsables politiques français s'engagent enfin à mettre sur pied une politique globale de lutte contre la pauvreté. Cette prise de conscience intervient huit années après que le Conseil économique et social et le groupe de cause *ATD Quart-Monde* ont commencé à demander la

¹ Loi 88-1088 du 01 Décembre 1988 loi relative au revenu minimum d'insertion. Modifié par Loi 91-1406 31 Décembre 1991 art 23, J. O. 4 janvier 1992. Abrogé par Loi 92-722 29 Juillet 1992 art 6 J. O. 30 juillet 1992 en vigueur le 1^{er} janvier 1993.

² Article 1^{er} de la loi sur le revenu minimum d'insertion.

concrétisation de cette idée, soit huit années après l'adoption du rapport du père Joseph Wrésinski¹.

L'approche segmentée de la lutte contre la pauvreté est alors vivement remise en cause par le père Joseph Wrésinski. Dans un rapport² qu'il rédige au nom du Conseil Economique et Social, le fondateur *ATD Quart-Monde* se prononce pour une approche globale de la lutte contre la grande pauvreté. Ce dernier souhaite que les problèmes relatifs à la lutte contre la pauvreté et la précarité économique et sociale fassent l'objet de véritables solutions cohérentes, globales et prospectives. Joseph Wrésinski est convaincu de la nécessité d'une modification radicale des approches engagées jusqu'alors tant dans leurs principes que dans les moyens à mettre en œuvre. Il faut un traitement global et permanent de la pauvreté et de la précarité économique et sociale. Car, affirme-t-il,

*« Plutôt que d'envisager un traitement particulier des populations pauvres, il convient de prendre en compte leur situation dans les politiques générales et de veiller à rendre cette situation compatible avec l'accès aux droits ouverts à tous. C'est un tel choix que le Conseil économique et social recommande de privilégier. Il est fondé sur le retour des plus démunis à l'autonomie économique par l'insertion professionnelle. Ce choix constitue une garantie de reconnaissance sociale, de dignité et de citoyenneté pleine et entière. Pour le mettre en œuvre, il convient aussi que soient recherchées une plus grande synergie des dispositifs de réinsertion sociale ainsi qu'une mobilisation de tous nos concitoyens »*³.

¹ En effet, cette idée est défendue par différents groupes de défense de la cause des plus démunis depuis la fin des années 1980. Nous pensons en particulier au groupe de cause *ATD Quart-Monde*. Nous précisons que le fondateur de cette organisation de défense des plus démunis, le père Joseph Wrésinski est, le premier acteur, à demander, dès 1987, l'instauration d'une loi d'orientation contre la grande pauvreté.

² Les problèmes auxquels sont confrontés les plus faibles connaîtront une autre tournure avec notamment la montée du chômage au cours des années 1980. Déjà, à la demande du Conseil Economique et Social, le professeur Henry Pequignot remet un rapport sur « *la lutte contre la pauvreté* ». Il y suggère un renforcement des politiques sociales et sectorielles dans le domaine social. Rapport « *Grande pauvreté et précarité économique et sociale* » de Joseph Wrésinski, avis et rapport du Conseil Economique et Social, année 1989, n° 6, Paris, Journal Officiel, 28 février 1987.

³ Rapport « *Grande pauvreté et précarité économique et sociale* » de Joseph Wrésinski, avis et rapport du Conseil Economique et Social, année 1989, n° 6, Paris, Journal Officiel, 28 février 1987, 93 p. Lire aussi, *Liaisons sociales*, supplément au numéro 11980, n° 67/95 du 28 juillet 1995. p. 2.

La multiplication des dispositifs sectoriels¹, sans se référer à une vision globale claire et cohérente, n'ont, à l'évidence, pas su contrer l'explosion de l'exclusion². Et, comme l'avait déjà souligné le père Joseph Wrésinski, Mme Geneviève de Gaulle-Anthonioz insiste dans son rapport³ sur la nécessité d'aborder la problématique de l'exclusion au travers d'une vision globale. Celle-ci demande à nouveau « *l'adoption d'une loi d'orientation qui donnerait leur pleine efficacité aux actions conduites pour éradiquer la grande pauvreté et prévenir l'exclusion* »⁴.

Mme Geneviève de Gaulle-Anthonioz réaffirme la nécessité de traiter globalement la lutte contre les exclusions au travers d'une loi d'orientation⁵. Cette idée recueille progressivement l'adhésion de l'ensemble des groupes de cause⁶. Cette approche est ensuite soutenue par les décideurs politiques. Il n'est plus question de prévoir des mesures « sectorielles » ou spécifiques mais de traiter le phénomène d'exclusion de manière globale⁷. Le « cas par cas » est battu en brèche au profit de

¹ La ministre Martine Aubry affirme l'existence de « 2 millions de personnes qui ne vivent que grâce au RMI ». Exposé des motifs du projet de loi.

² La ministre Martine Aubry reconnaît que la loi sur le RMI n'a pas réussi à elle seule à endiguer le phénomène d'exclusion. Op. cit., J.O. Assemblée nationale – 2ème séance du 5 mai 1988, p. 3394.

³ Rapport *L'évaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté*, Geneviève Anthonioz de Gaulle.

⁴ En janvier 1992, le bureau du Conseil Economique et Social demande à Geneviève de Gaulle-Anthonioz, présidente du groupe de défense de la cause des plus démunis en sa qualité de conseillère de préparer un avis sur l'évaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté. Rapport *Evaluation des politiques publiques contre la grande pauvreté*. Conseil économique et social présenté par Geneviève de Gaulle-Anthonioz, le 12 juillet 1995.

⁵ Les tentatives de lutte contre les exclusions que symbolisent les lois sur le RMI et le Logement semblent ne pas avoir eu un impact considérable sur l'aggravation des exclusions, puisque la situation sociale de milliers de personnes continue à se dégrader, notamment dans les domaines du logement et de l'emploi avec notamment la montée du chômage de longue durée. Cette précarisation se mesure à l'augmentation du nombre de personnes titulaires de minima sociaux. L'explosion du nombre de bénéficiaire du RMI tend donc à montrer l'échec de la politique segmentée de lutte contre la pauvreté, d'où la nécessité d'envisager un traitement plus global de ce « mal social ».

⁶ Les responsables du collectif *Alerte* s'alignent derrière la position des leaders d'*ATD Quart-monde*. Ils se prononcent, eux aussi, pour l'adoption d'une loi d'orientation contre les exclusions sociales.

⁷ Les observations du père Joseph Wrésinski semblent, dans un premier temps, ne pas avoir eu d'effet sur l'approche par les pouvoirs publics des problèmes de précarité et d'exclusion sociale. En effet, au lieu de procéder à l'adoption d'une loi cadre contre tous les formes d'exclusions, le rapport du fondateur *ATD Quart-Monde* servira plutôt de base de travail au gouvernement de Michel Rocard pour élaborer deux nouvelles lois sociales : les lois du 31 décembre 1988 et du 31 mai 1990. Elles traitent respectivement de l'établissement du revenu minimum d'insertion et de la mise en œuvre du droit au logement.

mesures visant l'ensemble des situations de pauvreté. Les responsables politiques se prononcent alors tous pour la régulation de la lutte contre les exclusions au travers de dispositions générales.

Concrètement, l'approche globale de la lutte contre les exclusions prend « corps » avec le gouvernement d'Alain Juppé¹. Celle-ci est reprise par le gouvernement de Lionel Jospin. Ces derniers manifestent un grand intérêt pour la réalisation de cette promesse électorale majeure et cherchent ainsi à élaborer une loi d'orientation contre les exclusions, c'est-à-dire une loi qui permet « aux plus démunis » de s'insérer ou de se réinsérer dans « la société ».

En fait, les projets de loi que les gouvernements Juppé et Jospin conçoivent se donnent pour ambition d'élaborer la lutte contre les exclusions sous un angle transversal. Cette volonté est clairement affichée par les décideurs politiques dont la ministre Martine Aubry, comme le remarque le chroniqueur de *La Croix* :

« C'est pour eux [les exclus et les organisations sociales qui défendent la cause de ces derniers] que le gouvernement a préparé un programme de prévention et de lutte contre les exclusions sans précédent. Ce programme marque une rupture avec les politiques précédentes (...). Ces questions ont trop souvent fait l'objet, dans le passé, d'effets d'annonce ou conduit à la superposition d'actions partielles et spécifiques. Le gouvernement a fait le choix de répondre par des mesures structurelles qui s'inscrivent dans la durée »².

Le projet de loi relatif à la lutte contre les exclusions est donc l'acte législatif qui marque le changement conceptuel et opérationnel majeur de la problématique de lutte contre la pauvreté. On passe du sectoriel au global grâce à la longue et efficace mobilisation des groupes qui défendent la cause des plus démunis.

¹ Le gouvernement d'Alain Juppé a été le premier à présenter un projet de traitement global des différentes formes d'exclusion sociale : le projet de loi de *Renforcement de la cohésion sociale*. Puis celui de Lionel Jospin en présente un autre baptisé *Lutte contre les exclusions*.

² Présentation générale du programme de prévention et de lutte contre les exclusions. Source : Gérard Adam « Un programme de trois ans pour lutter contre l'exclusion », *La Croix*, 5 mars 1998, p. 3.

B/ L'exclusion comme problème appelant désormais un traitement global

Les exclusions sociales sont de nature et de formes diverses : elles peuvent être physiologiques, psychologiques, sociales, éducatives, culturelles, économiques et politiques. C'est un phénomène complexe et multidimensionnel. Or, le traitement des situations de détresse sociale sous la forme globale a été largement inspiré par les groupes de cause des collectifs *Alerte* et *CPE*. Cette approche constitue une véritable « révolution conceptuelle »¹. Les décideurs politiques s'accordent, eux aussi, à reconnaître que la lutte contre les exclusions n'est désormais possible qu'à travers une vision d'ensemble des différentes situations d'exclusion.

La ministre Martine Aubry reconnaît à cet effet « *qu'il faut s'attaquer à la source du problème, davantage que par des dispositifs spécifiques, la lutte contre les exclusions passe par une politique plus globale d'amélioration du pouvoir d'achat ou de mesures en faveur de l'emploi* »². C'est une loi d'orientation qui donne un cap et fixe un cadre pour l'action contre le phénomène d'exclusion, la pauvreté et la précarité.

Cette loi marque aussi un changement de logique dans la mesure où elle prône le passage de la solidarité, c'est-à-dire de l'assistance aux plus démunis, à l'octroi des outils qui permettent à ces derniers de devenir eux-mêmes acteurs de leur vie. Il n'est donc plus question de construire une loi d'assistés sociaux ou d'assistance, ni un texte de loi qui conférerait une citoyenneté de seconde classe aux « exclus » puisque la loi ne crée pas un droit des « exclus ». Autrement dit, l'objectif de la loi contre les exclusions n'est pas d'afficher des droits nouveaux mais de

¹ Cette approche défendue par les groupes de cause de la lutte contre les exclusions, réaffirmée au sein du Conseil Economique et Social a été prise en compte par les pouvoirs publics. Les deux rapports du Conseil économique et social des présidents successifs d'*ATD Quart-monde* à savoir Joseph Wresinski en 1987 puis de Geneviève de Gaulle-Anthonioz en 1995. Cette approche fait de la lutte contre la pauvreté une exigence éthique liée à l'égalité de tout être humain. Les responsables politiques se sont engagés, depuis l'élection présidentielle de 1995, à élaborer une loi d'orientation contre les exclusions. Une telle loi implique une action globale cohérente et prospective, au niveau des pouvoirs publics comme des partenaires sociaux, et l'établissement d'un partenariat avec les personnes, familles et communauté très pauvres.

² Jérôme Fenoglio, « Les associations déplorent le silence des politiques sur la pauvreté », *Le Monde* 18 octobre 1997, p. 12.

permettre aux plus démunis de devenir des citoyens à part entière au même titre que tous ceux qui sont normalement insérés dans la « société » et qui de ce fait exercent leurs droits civiques.

Pour relever ce défi, la loi se fonde sur l'accès aux droits fondamentaux et s'articule autour de cinq priorités : l'emploi, le logement, la santé, l'éducation et la culture. Ces droits constituent les conditions d'une insertion sociale réussie. L'expression de ces différentes aptitudes révèle que les politiques publiques de lutte contre les phénomènes d'exclusion et de pauvreté ne peuvent se concevoir en dehors de la réalisation et de l'effectivité de ces principaux droits. Ces droits ne sont pas une simple énonciation. Ils doivent être effectifs car, il n'est pas possible de concevoir une véritable politique de cohésion sociale ou de lutte contre les exclusions si l'accès à l'emploi, l'obtention d'un logement ou encore la prévention et les soins demeurent des principes théoriques sans efficacité pratique.

La pluralité des droits comme fondements d'une insertion réussie indique clairement que les gouvernements et les parlementaires ambitionnent de mener un combat contre toutes les exclusions quelle que soit leurs formes,

« Nous l'avons donc abordée sous plusieurs angles : des mesures pour l'emploi, pour l'accès aux soins, l'hébergement d'urgence pour l'emploi, pour l'accès aux soins, l'hébergement d'urgence, l'exercice de la citoyenneté, l'accès à l'éducation et à la culture, le droit au logement, la mixité sociale et géographique dans l'habitat, le traitement des situations de surendettement »¹.

La prise en compte de ces différents aspects résulte du caractère multidimensionnel de l'exclusion même. Et, c'est probablement cette caractéristique qui justifie le fait que cette loi soit finalement un « condensé » de plusieurs spécialités juridiques. On peut y trouver des aspects de droit du travail, de la sécurité sociale, du logement, du droit bancaire. Cette loi comporte également des mesures juridiques qui touchent à la lutte contre les expulsions, contre la ségrégation

¹ Entretien n° 50 avec le député Georges Hage.

sociale par l'habitat, aux règles du cautionnement, au traitement du surendettement, à l'accès à la culture et à l'éducation et à la lutte contre l'illettrisme... La garantie de tous ces droits dans un texte de loi témoigne de l'engagement des décideurs politiques à faire en sorte que la dignité des plus démunis soit reconnue et respectée.

Il convient d'apporter ici une remarque fondamentale : la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions n'a pas vocation à changer « la culture » ambiante d'un coup de baguette magique. Ce n'est qu'un outil qui doit pousser au changement. Il ne faut donc pas voir dans cette loi, une espèce de vertu aux effets immédiats. Cette loi n'est qu'un acte qui exprime une vision sur le processus complexe de lutte contre la pauvreté et les exclusions. Cette loi a pour vertu de ne pas favoriser l'émergence d'une société à deux vitesses.

L'adoption de cette loi ne peut donc, à elle seule, être considérée comme un acte débouchant systématiquement sur un changement réel des conditions de vie des populations particulièrement fragiles. Ce texte de loi est, à ce titre, un outil de mobilisation collective, et c'est pourquoi il y a dans cet engagement des décideurs politiques une volonté, au fond, de déceler un pacte qui permet à l'ensemble des parties prenantes de savoir dans quelle condition elles avancent :

« On voulait à la fois éviter une loi qui soit uniquement une loi de proclamation, c'est-à-dire une loi creuse et en même temps, on savait qu'il y avait à indiquer dès le préambule un certain nombre d'axes extrêmement forts »¹.

Les organisations de défense de la cause des chômeurs ont conscience de la capacité des pouvoirs publics d'être à l'écoute des difficultés de vie auxquelles sont confrontées les plus démunis. Ils essayent, à l'approche de l'adoption du projet de loi, de faire passer leurs idées ou propositions et plus particulièrement de devenir acteurs des politiques publiques de lutte contre les exclusions qui sont prises au niveau local. (Section II).

¹ Entretien n° 5 avec Mr Durrleman.

Section II : La consécration des groupes de cause comme acteurs locaux des politiques de lutte contre les exclusions

En quoi les groupes de défense de la cause des plus démunis peuvent-ils être considérés comme des acteurs des politiques publiques de lutte contre les exclusions sociales ? Cette question renvoie à une interrogation sur les mécanismes d'intégration des groupes de cause au sein des institutions de construction et de mise en œuvre des politiques publiques de lutte contre les exclusions à l'échelle locale et nationale.

Les politiques publiques ne peuvent être conçues et mises en œuvre s'il n'existe pas « *des acteurs concrets* »¹ pour leur donner une « visibilité » et une consistance réelle. Parmi les acteurs de ce projet de loi figurent avant tout le gouvernement, le Parlement et les groupes de défense de la cause des plus démunis. En effet, ces derniers participent activement à la régulation sociale de la problématique de l'exclusion du fait de l'intérêt que les gouvernements d'Alain Juppé et de Lionel Jospin leur accordent et de la qualité des propositions que les groupes de cause publient régulièrement². L'importance du rôle des groupes de cause se justifie, à notre avis, parce que d'une part ce sont des médiateurs sociaux qui animent un réseau d'action publique et d'autre part, parce qu'ils revendiquent une connaissance et un savoir dont les autorités gouvernementales et parlementaires ont besoin pour élaborer la loi.

¹ Pierre Muller *Les politiques publiques*, op. cit., p. 50.

² Archives *Unipss* : le collectif *Alerte* publie sa contribution baptisée « *Pour la participation de tous. Lutter contre la pauvreté et l'exclusion : une priorité nationale* » Paris, mars 1996. 40 p. Archives *Médecins du Monde* : le collectif *CPE* publie sa contribution en mai 1996. Elle porte la dénomination de « *Propositions contre la précarisation et les exclusions* », Paris, mai 1996, 14 p.

Les institutions gouvernementales et parlementaires consultent toutefois plus fréquemment les groupes de cause du collectif *Alerte* par rapport à ceux du collectif *CPE*. Et pourtant les groupes de cause du collectif *CPE* constituent, eux aussi, un pôle de défenseurs de la cause des plus démunis. Les cabinets ministériels et les parlementaires accordent au collectif *Alerte* un privilège de dialogue plaçant ainsi ce collectif au rang de partenaire pertinent des pouvoirs publics. Le dialogue que les décideurs politiques nouent avec les collectifs *Alerte* et *CPE* légitime la posture de ces groupes de cause, car comme l'affirme Hugue Feltesse, la loi contre les exclusions « *a permis de resserrer une réelle permanence d'échanges entre représentants du monde associatif et les institutions ou autorités publiques concourant à la lutte contre les exclusions* »¹. Quant aux autorités publiques, elles tirent profit de ces contacts dans la mesure où les représentants de l'Etat accèdent à une plus grande connaissance du phénomène « exclusion ».

L'interaction entre les groupes de cause et les décideurs politiques est fondamentale. Ces deux catégories d'acteurs étatiques et de la société civile définissent *le cadre intellectuel* de l'exclusion. Mais au-delà de cette dynamique interactionnelle, c'est l'institution étatique qui a le monopole exclusif de la conduite de la construction et du contenu de la loi.

Comment les décideurs politiques conçoivent l'insertion sociale au regard de la diversité des processus conduisant à l'exclusion ? Quels méthode et procédé les décideurs politiques retiennent-ils pour lutter contre l'exclusion ou pour influencer sur ce phénomène social ? Ces questionnements qui se situent au centre de notre étude vont nous amener à analyser les stratégies et les dispositifs que les décideurs politiques ont finalement retenu , à travers la loi, pour définir les actions, sécuriser les parcours et les trajectoires d'insertion.

¹ Entretien n° 60 avec Hugues Feltesse.

La loi relative à la lutte contre les exclusions ne comprend pas que des principes d'insertion sociale, elle énonce également un certain nombre de mécanismes et de procédures qui permettent aux groupes de défense de la cause des « exclus » de jouer un rôle de représentation, d'insertion et d'action « politique » au niveau local (I). L'implication locale de l'action des groupes de cause doit s'inscrire dans une dynamique nationale de lutte contre le phénomène d'exclusion (II). Certes, l'esprit de la loi n'est pas contesté mais l'adoption de ce texte de loi se heurte à des logiques idéologiques contradictoires (III).

I/ Les groupes de cause dans les institutions locales, un acte de « démocratisation » locale ?

En quoi la participation des organisations de défense de la cause des plus démunis aux institutions sociales locales peut-elle être considérée comme une forme de démocratisation des politiques publiques de lutte contre les exclusions ? La loi relative à la lutte contre les exclusions apporte des innovations institutionnelles dans la mesure où elle vise à intégrer les groupes de cause à l'action locale contre les exclusions.

La loi relative à la lutte contre les exclusions reconnaît en effet aux groupes de défense de la cause des plus démunis une existence légale puisque ces derniers ont désormais la qualité de membres à part entière des institutions locales. Ces institutions sociales prennent au niveau local des décisions qui ont une incidence directe sur la vie des plus démunis (A). La présence des groupes de cause constitue une réelle innovation : les groupes de cause peuvent pour la première fois participer au processus de prise de décisions qui concernent le chômage (B), à la politique du logement et aux programmes d'accès à la santé (C).

A/ Les groupes de cause, acteurs des politiques publiques locales de lutte contre les exclusions

Les décideurs politiques ont souhaité, dès le processus d'élaboration du projet de loi, que les responsables de groupes de défense de la cause des plus démunis participent à la prise de décision publique concernant la lutte contre les exclusions. Cette ambition des pouvoirs publics a été confirmée par la ministre Martine Aubry qui déclare que, « *chaque département sera conduit à réaliser une analyse de la situation, à laquelle seront étroitement associés les acteurs de terrain* »¹. Le gouvernement de Lionel Jospin veut que les groupes de défense de la cause des plus démunis jouent un rôle actif et important tant dans l'élaboration que dans la mise en œuvre de cette politique publique. Ils peuvent ainsi prendre une part active à la définition des politiques locales de lutte contre l'exclusion.

Pour donner un « pouvoir » d'action aux groupes de cause, les autorités gouvernementales et parlementaires créent un certain nombre d'institutions locales au sein desquelles les groupes de défense de la cause des plus démunis sont conviés à donner leurs avis et à exprimer leurs points de vue. Ces « cadres » de concertation et d'expression « institutionnelle » concernent l'emploi, le logement et la santé particulièrement. En effet, les groupes de défense de la cause des personnes en situation d'exclusion par l'emploi sont membres du conseil départemental de l'insertion par l'activité économique² ; ceux qui s'occupent des situation d'exclusion par le logement sont associées à l'élaboration du plan départemental³; et enfin les groupes de défense de la cause des plus démunis par les soins sont justement associées à l'élaboration du programme régional à la prévention et à l'accès aux soins⁴.

¹ Discours de Martine Aubry à l'Assemblée nationale. J.O. Débats Parlementaires, Assemblée nationale – 2^e séance du 5 mai 1998, p. 3399.

² Article 16.

³ Article 34

⁴ Article 71.

La loi contre les exclusions institue à l'échelle locale et départementale des commissions d'aide sociale d'urgence¹, une coordination des différents comités et conseils départementaux et conçoit un système de préventions qui nécessite la contribution de tous les groupes de cause. Elle fait obligation par exemple, en son article 133, à l'Etat, aux régions, départements, communes, aux Assedic et aux directeurs d'entreprise de transports de se concerter pour mettre en œuvre des mécanismes d'aide aux chômeurs de sorte que ces derniers, en fin de droits, ainsi que les demandeurs d'emploi de moins de 26 ans, accèdent plus facilement aux transports collectifs². Toutes ces mesures constituent des moyens d'insertion locale des « exclus ». Ces institutions de politiques publiques d'insertion locale portent aussi le nom de conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, ou de Conseil d'administration des centres communaux d'action sociale.

La loi reconnaît que les groupes de la cause peuvent revêtir une double posture : soit, ils ont le statut de partenaires des autorités gouvernementales et parlementaires, soit les groupes de cause prennent la posture d'acteurs qui se positionnent en défenseurs de la cause des plus démunis. Cette double « identité » leur est en effet garantie par la loi.

Enfin, la loi prévoit la mise en place des comités de liaison locaux. Ceux-ci seraient rattachés aux agences locales pour l'emploi. Ces organismes ont pour objet *« d'améliorer l'information des demandeurs d'emploi et leur capacité à exercer leurs droits »*³. Les groupes de défense de la cause des chômeurs sont membres des instances locales des services publics de l'emploi. Cette disposition correspond, à notre avis, à la promesse que le premier ministre Lionel Jospin avait faite aux groupes de défense de la cause des chômeurs lors de leur mobilisation de l'hiver 1997-1998. Le premier ministre Lionel Jospin avait en effet pris l'engagement de faire en sorte que les représentants des chômeurs deviennent membres des organismes locaux de lutte

¹ Article 154.

² Article 133.

³ Article 2.

contre le chômage. Ce « privilège » réservé aux groupes de défense de la cause des chômeurs apparaît comme la réponse concrète du premier ministre. Par cet acte, cette catégorie de groupes de cause accède à la reconnaissance des pouvoirs publics et au respect de la dignité des « exclus » et des chômeurs en particulier.

Les décideurs politiques mettent donc en place un dispositif institutionnel¹ que nous pouvons qualifier de « novateur ». Ainsi, par exemple les Centres communaux d'action sociale comprennent désormais « *un représentant des associations qui oeuvrent dans le domaine de l'insertion et de la lutte contre les exclusions* »². Aux conseils s'ajoute l'institutionnalisation des Commissions de l'action sociale d'urgence³. Ces dernières marquent l'engagement des pouvoirs publics à donner une base juridique à des pactes locaux contre la pauvreté et l'exclusion⁴.

¹ Elle porte également sur la complémentarité des modes d'intervention collective et des initiatives de développement social local et sur la simplification de l'accès aux services concernés. Les articles 154, 155 et 156 présentent deux atouts essentiels : ils instituent au plan local des organes dont l'objectif est de permettre une meilleure prise en compte et surtout la satisfaction des demandes des plus démunis par une politique de coordination des aides et des suivis.

²Article 150 de la loi contre les exclusions.

³ La commission de l'action sociale comprend outre les représentants des services de l'Etat, du conseil général, des communes, de la Caisse d'Allocations Familiales mais aussi de tout autre organisme intervenant dans la lutte contre l'exclusion telles les organisations de solidarité. « *Elle comprend notamment des représentants des services de l'Etat, du Conseil général, des communes, des CAF ainsi que tout autre organisme intervenant au titre de ces dispositifs* » Article 154 de la loi de lutte contre les exclusions.

⁴ La Commission de l'action sociale d'urgence est mise en place par convention entre le préfet et le président du conseil général et a pour missions de distribuer des subsides aux plus nécessiteux, c'est-à-dire d'allouer des aides financières aux familles confrontés à d'énormes difficultés de vie. Cette commission a pour but de permettre la réalisation effective des engagements des programmes de l'Etat au niveau du département, un comité de coordination des politiques de prévention et de lutte contre les exclusions. Ce comité établit au niveau local un rapport dans lequel il établit un diagnostic des besoins et vérifie qu'il y a adéquation entre le rapport et les différents programmes d'action relatifs aussi bien à la prévention qu'à la lutte contre les exclusions. La mission de ce comité ne se résume pas à faire de la « comptabilité », elle se propose également de faire de la prospection à travers la construction de propositions qui favorisent le développement et l'efficacité des politiques au niveau du département par la cohérence des différents programmes, plans et schémas départementaux.

Ces pactes locaux se fondent sur la contractualisation d'initiatives et l'intervention conjointe de tous les groupes de cause et les décideurs politiques concernés¹ par la lutte contre les exclusions. L'objet de ces conventions est de définir le niveau de territoire pertinent pour la coordination². Car, ces conventions visent à créer les conditions d'un meilleur accompagnement personnalisé et à maximiser le rendement de tous les acteurs en favorisant la mise en réseau des différents intervenants. Elles ont pour objet de faciliter l'orientation de la personne « exclue » vers l'organisme le plus à même de traiter sa demande. Ces mesures concernent aussi bien le logement, l'insertion par l'activité économique que la santé.

Les organisations de défense de la cause des plus démunis ne sont pas seulement des médiateurs sociaux, elles jouent un rôle « politique » dans la mesure où elles se positionnent généralement comme des forces de propositions dans le cadre du dialogue avec les autorités gouvernementales et parlementaires. Nous pouvons alors parler de « partenariat » entre les institutions étatiques et les groupes de défense de la cause des plus démunis.

B/ L'intégration des groupes de chômeurs dans les organismes locaux, une décision politique

La loi autorise les organisations de défense de la cause des chômeurs à être membres d'organismes d'insertion telles l'*ANPE* et l'*AFPA*. L'adhésion des groupes de cause à ces institutions d'insertion sociale soulève une question fondamentale sur la représentativité des organisations de défense de la cause des plus démunis. Comment reconnaître parmi la soixantaine de groupes de cause ceux qui sont habilités à représenter les chômeurs ? L'implantation « locale » de ces

¹ L'article 155 de la loi aménage aussi des dispositifs par rapport aux réalités locales dans la mesure où il peut proposer aux autorités compétentes des réunions conjointes d'instance intervenant en matière de prévention et de lutte contre les exclusions.

² La prise en compte de la lutte contre les exclusions dans les contrats de plan au niveau local est prévue par l'article 156 de la loi qui crée la coordination des interventions de tous les acteurs engagés dans la prévention et la lutte contre les exclusions ainsi que des conventions entre les collectivités locales et les organismes dont ils relèvent.

groupes de cause peut-elle être considérée comme un critère viable ? Comment alors juger de la représentativité de telle organisation par rapport à telle autre ? Sont-elles compétentes à défendre la cause des chômeurs ? Sont-elles représentative de la cause des chômeurs parce qu'elles portent simplement les problèmes des chômeurs sur la place publique ?

Les organisations de défense de la cause des chômeurs expriment le vœu de devenir membres de l'*Unedic*. Cette demande a d'abord « séduit » les députés et la ministre Martine Aubry avant qu'ils n'écartent en définitive cette proposition (1). L'échec de la tentative d'intégration des chômeurs au sein de l'*Unedic* conduit les députés à créer des comités de liaison. Ces institutions jouent le rôle de trait d'union locale entre les chômeurs, l'*ANPE* et l'*AFPA* (2).

1 - Les comités de liaison locaux : trait d'union entre les chômeurs, l'*ANPE* et l'*AFPA*

Les organisations *radicales* de défense de la cause de l'exclusion souhaitent, à l'instar des grandes organisations *réformistes*, caritatives et traditionnelles, participer aux travaux des organismes locaux de lutte contre les exclusions. Elles cherchent, elles aussi, à jouer un rôle important dans la prise de décisions qui concernent la vie des « exclus »¹. Cette demande des organisations *radicales* est aussi partagée par les groupes de cause *réformistes*².

¹ Il y a lieu de voir dans cette demande, une volonté de rechercher la reconnaissance des autorités politiques. Ce désir de reconnaissance ne se limite pas seulement à la réception des représentants de l'Etat même si cela constitue déjà en soi une « victoire ».

² Le collectif *Alerte* plus modéré pose aussi la même revendication que les organisations de défense de la cause des chômeurs. Au sortir d'une réunion de travail sur le futur projet de loi contre les exclusions sociales, organisée au ministère de l'Emploi et de la Solidarité le 23 janvier 1998, les organisations sociales membres du collectif *Alerte* avaient demandé que les chômeurs et les exclus « soient plus pris en compte dans chaque décision des pouvoirs publics ». *Actualité Sociales hebdomadaire* n° 2056, 30 janvier 1998, p. 30.

La « révolte » des organisations *radicales* en décembre 1997 et janvier 1998 constitue l'occasion, pour celles-ci, de réaffirmer leur volonté de devenir membres des institutions de politiques publiques de lutte contre les exclusions. En manifestant comme ils l'ont fait, les groupes de cause *radicaux* cherchent non seulement à mettre en valeur leur « cause », mais aussi à s'identifier à celle-ci.

Le Premier ministre Lionel Jospin et la ministre de l'Emploi Martine Aubry reçoivent en audience les organisations de défense de la cause des chômeurs et précaires. Ces rencontres officielles témoignent de l'importance et de l'intérêt que les autorités gouvernementales accordent à cette catégorie de groupes de défense de la cause des plus démunis. Le principe des rencontres avec les autorités publiques constitue déjà une « victoire » pour les groupes *radicaux*. Car, c'est la première fois depuis leur création au cours des années 1990 qu'ils bénéficient d'une reconnaissance officielle et médiatisées de la part des autorités gouvernementales et parlementaires¹.

Il convient de préciser que les actions médiatisées des organisations *radicales* et la sympathie que celles-ci suscitent auprès de l'opinion publique ne suffisent pas à elles seules pour remettre en cause la représentativité des organisations caritatives nationales² membres du collectif *Alerte*. A notre avis, les groupes de cause *radicaux* n'ambitionnent de concurrencer ni les organisations patronales et syndicales, ni même de contester la légitimité des organisations caritatives, membres du collectif *Alerte* sur des problématiques qui touchent au chômage, à l'accès aux soins et à l'accès au logement.

¹ Archives MNCP, communiqué de presse publié ensemble par AC ! APEIS et le MNCP. Ces organisations sociales ont insisté afin que le parlement entérine la proposition qui a été adoptée par la Commission des affaires sociales par laquelle elle propose que celles-ci deviennent membres des organismes sociaux locaux. Paris, le 5 mai 1998.

² Nous pensons aux organisations tels *ATD Quart-Monde*, *Secours catholique*, *Secours populaire*, *Fédération entraide protestante*, *Fnars* etc.

Les groupes de défense de la cause du chômage souhaitent simplement apporter leurs contributions aux décisions qui touchent à la vie des plus démunis. Cette ambition répond, semble-t-il, à la volonté des responsables de groupes de défense de la cause des chômeurs de ne plus « subir » les décisions publiques qui concernent les publics dont ils défendent la cause. Ils cherchent à être présents eux-mêmes dans les « lieux » où ces décisions sont prises. On pourrait alors dire que les organisations « contestataires » qui représentent les chômeurs veulent être maîtres de « la vie » de ces derniers. Ces organisations veulent être consultées et associées au processus de prise des décisions qui concernent les chômeurs. L'engagement de cette catégorie de groupes de cause pour une participation politique est sans équivoque,

« Nous [collectif « CPE »] affirmons le droit d'ingérence et de représentation des populations victimes de l'exclusion et demandons en particulier : la représentation des organisations de chômeurs dans les instances de gestion de l'Unedic, des Assedic, de la Caf, de l'Anpe »¹.

Une partie des demandes des principales organisations *radicales* des chômeurs² s'articulent donc autour de leur ambition de devenir membres de l'Agence Nationale Pour l'Emploi, de l'Agence pour la Formation Professionnelle des Adultes, des Assedic et de l'Unedic. Cette requête sociale liée à leur représentativité dans les instances publiques décisionnelles semble avoir trouvé un écho favorable au sein du gouvernement puisque la Ministre de l'Emploi et de la solidarité Martine Aubry admet que la présence des organisations de défense de la cause du chômage au sein de ces organismes locaux est nécessaire et même « vitale »,

« Les associations de chômeurs sont très désireuses d'une telle représentation qui leur permettrait à la fois d'expliquer les droits des chômeurs, d'exposer d'éventuels dysfonctionnements ou difficultés survenus dans telle ou

¹ Archives Médecins du Monde, « Propositions contre la précarisation et les exclusions », mai 1996, p. 9.

² *Agir ensemble contre le chômage, l'Association Pour l'Emploi, l'Information et la Solidarité des chômeurs et des travailleurs et le Mouvement National des Chômeurs et Précaires et les comités de chômeurs CGT.*

telle agence, amis aussi d'assurer un accompagnement des chômeurs dans leurs démarches administratives »¹.

Les organisations de défense de la cause des chômeurs veulent être acteurs des décisions qui concernent les chômeurs. Elles souhaitent, pour cela, prendre une part active aux travaux décisionnels au sein des institutions qui influencent la vie des publics « d'exclus »². Pour matérialiser la demande des organisations de défense de la cause des chômeurs, la ministre Martine Aubry propose la création de structures « intermédiaires » qui regroupent les chefs d'entreprises, les salariés et les chômeurs : ce sont les « comités de liaison »³. Ces institutions sociales seraient installées au niveau de chaque centre local de l'*ANPE* et de l'*AFPA*. Elles seraient composées d'organisations syndicales représentatives et de groupes de défense de la cause des plus démunis.

La mise en place des comités de liaison est, en réalité, une requête qui date des années 1996. Elle a été émise en premier lieu par les organisations de cause du collectif *Alerte*⁴. La représentation des chômeurs ou des demandeurs d'emploi au sein d'institutions locales recueille un avis favorable des parlementaires. D'où le vote de l'article 2 de la loi qui commande la constitution de comités de liaison à l'échelle locale de manière à permettre l'implication des demandeurs d'emploi à l'action publique de lutte contre le chômage. La présence de représentants de chômeurs dans les organismes de l'*ANPE* et de l'*AFPA* constitue une avancée, en termes de prise en compte du discours et de la dignité des chômeurs.

¹ Discours de Martine Aubry à l'Assemblée nationale. J. O., Débats Parlementaires, Assemblée nationale, 2^e séance du 7 mai 1998, p. 3566.

² En prenant ainsi position publiquement, les organisations de chômeurs désirent obtenir le statut de représentant des personnes au chômage dans les instances publiques. Ce statut leur permettrait d'une part, d'expliquer les droits des chômeurs, d'exposer d'éventuels dysfonctionnement ou difficultés survenus dans telle ou telle agence, et d'autre part d'assurer un accompagnement des chômeurs dans leurs démarches administratives.

³ Il ne s'agit pas d'instances permanentes, mais de réunions entre les organisations de l'*ANPE*, l'*AFPA* et les représentants des organisations syndicales et les organisations de chômeurs.

⁴ Document *Alerte* : « Lutter contre la pauvreté et l'exclusion : une priorité nationale », publié en mars 1996, p. 8.

La présence des groupes de cause dans les instances locales permet à ces derniers d'affirmer leur identité de défenseur de la cause des chômeurs. Par cette « présence » institutionnelle, ils deviennent acteurs locaux des politiques publiques au niveau de la localité où ils sont implantés. C'est une manière pour les décideurs politiques de faire accéder les chômeurs à la citoyenneté. C'est un pas important vers une plus grande participation des chômeurs dans les administrations publiques dont les décisions engagent directement les chômeurs¹. Mais le principe de la participation des groupes de défense de la cause des plus démunis pose le problème de la représentativité de ces derniers.

Le nombre d'adhérents de ces groupes de cause reste difficile à établir. Aucune étude scientifique ne justifie du nombre exact des membres des groupes de cause *radicaux*. L'absence de chiffre fiable pose le problème de la représentativité de ces groupes de cause. Pour déterminer la représentativité de cette catégorie de groupes de cause, Sophie Maurer et Emmanuel Pierru² dégagent trois critères. Selon eux, les groupes de défense de la cause des chômeurs se reconnaissent comme tels parce qu'ils sont, pour l'essentiel, composés de chômeurs et de salariés précaires. Ils portent sur la place publique des propositions à forte connotation « politique ». Celles-ci sont établies en accord avec leur « base » ou leurs publics. Et, enfin, les groupes de défense de la cause des chômeurs se caractérisent par une implantation locale.

La réunion de ces trois éléments permet de supposer que ces groupes de cause peuvent revendiquer une compétence ou une expertise qui leur donne le droit de se positionner comme groupes de cause, aptes à représenter les chômeurs et à tenir un discours en faveur des plus démunis. Ces trois éléments peuvent permettre de déterminer la légitimité de tel groupe de défense de la cause des chômeurs par

¹ Les chômeurs représentés doivent être mandatés, selon l'article 2 de la loi par deux types d'organismes : soit par des « *organisations syndicales représentatives au plan nationale* » soit par « *des organisations ayant spécifiquement pour objet la défense des intérêts ou l'insertion des personnes privées d'emploi* ».

² Sophie Maurer, Emmanuel Pierru, « Le mouvement des chômeurs de l'hiver 1997-1998 retour sur un "miracle social" », *Revue française de science politique*, vol. 51, n° 3, juin 2001, p. 371.

rapport à tel autre. Les décideurs politiques identifient et retiennent alors comme interlocuteurs pertinents les groupes de défense de la cause des plus démunis non pas sur la base d'un critère juridique de représentativité mais plutôt selon l'engagement, « l'envergure » et la présence sur le terrain aux côtés des plus démunis.

Le fait de permettre aux groupes de défense de la cause des plus démunis d'être présents au sein des organismes locaux qui traitent des problèmes des plus démunis est, de notre point de vue, une démarche visant à « responsabiliser » et à inciter ces organisations de lutte contre les exclusions à prendre position au sein des instances décisionnelles sur les questions qui touchent les chômeurs, car,

« Traiter de l'exclusion, avoir la volonté de considérer la personne dans sa globalité avec ses droits et ses devoirs, c'est aussi être à l'écoute de ceux qui vivent des situations difficiles, des associations qui les représentent et les défendent. Parce qu'elles jouent un rôle essentiel, les associations des défenses des exclus doivent être intégrées dans les instances de consultation et de médiation aux plans national, départemental et local »¹.

La participation des organisations de défense de la cause des plus démunis aux différentes institutions sociales locales constitue une avancée en particulier en termes d'institutionnalisation des groupes de cause *radicaux*². Les comités de liaison ont en effet pour missions d'informer les demandeurs d'emploi sur l'accès à leurs droits. Ainsi, le législateur reconnaît le droit aux organisations de défense de la cause des « exclus », c'est-à-dire celles qui luttent pour l'insertion des personnes privées d'emploi, de devenir membres des représentations locales de l'Agence Nationale Pour l'Emploi et de l'Agence de Formation Pour les Adultes : « *il est créé des comités de*

¹ Intervention du député Jean-Michel Marchand, J.O, Assemblée nationale, 1ere séance du 6 mai 1998, p. 3473.

² Les députés adoptent finalement l'amendement gouvernemental, lequel débouche sur la mise en place de comités de liaison locaux. L'adoption de cette mesure fait suite à la demande des mouvements de solidarité de voir les pouvoirs publics mettre en place une institution locale de lutte contre le phénomène d'exclusion. Celle-ci se veut être une organisation de proximité puisque les représentants de l'Etat, les responsables administratifs, sociaux et autres groupes de cause de la localité y siègent.

liaison locaux afin d'améliorer l'information des demandeurs d'emploi et leur capacité à exercer leurs droits »¹.

La création de comités de liaison constitue une avancée, voire même une « révolution » en termes de prise en compte de la parole des « exclus » au plan institutionnel. Cette initiative révèle, par ailleurs, la volonté des pouvoirs publics de satisfaire certaines propositions des groupes de défense de la cause des plus démunis. Cette disposition ouvre en effet des perspectives nouvelles aux groupes de défense de la cause des « exclus ». La participation des groupes de défense permet de positionner de la cause demandeurs d'emploi au sein de l'*ANPE* ou de l'*AFPA* les chômeurs comme partie prenante de la gestion de ces structures locales.

La présence des organisations de défense de la cause des chômeurs à l'*ANPE* et à l'*AFPA* est une proposition des pouvoirs publics visant à reconnaître la citoyenneté des individus qui en étaient dépourvus. Cette citoyenneté s'illustre aussi par l'accès des plus démunis à la justice et aux droits économique et syndical. La citoyenneté suppose une capacité à revendiquer et à affirmer la représentativité des plus démunis auprès des instances publiques. C'est la prise en compte de ce droit qui motive les organisations de défense de la cause des chômeurs à revendiquer une présence au sein de l'Unedic par exemple.

2- Les groupes de défense de la cause des chômeurs et la tentative de réforme de l'*Unedic*² : de la quête de reconnaissance à l'affirmation du paritarisme

Pour les responsables de groupes de défense de la cause des chômeurs, la représentation actuelle de l'*Unedic* n'est pas représentative de l'ensemble des acteurs

¹ Article 2 de la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions.

² « Créée en 1958, l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (ou Unedic) est, avec les Assedic et le Garp, l'organisme chargé de la gestion de l'Assurance chômage. L'Unedic est responsable de la gestion financière du système. Elle met en place la réglementation décidée par les partenaires sociaux, fournit les moyens nécessaires à sa mise en œuvre et coordonne le fonctionnement du réseau des Assedic ». Source : <http://fr.wikipedia.org/wiki/UNEDIC>

sociaux qui doivent y siéger. Ils considèrent que leurs organisations méritent aussi de devenir membres de l'Unedic au même titre que les organisations syndicales et patronale,

« Il est invraisemblable que les chômeurs qui ont cotisé au moment où ils étaient en activité ne soient pas représentés dans les instances dirigeantes de l'Unedic. C'est un non sens. Il n'y a pas d'exemple de catégorie sociale qui ne soit pas représentée là où ses intérêts sont enjeux. Ainsi l'absence des chômeurs à l'Unedic est tout à fait contraire aux règles normales du droit social, de la représentation et de la démocratie »¹

Cette mesure devrait permettre à ces organisations de cause d'être associées à la gestion des fonds sociaux des Assédics², de participer au conseil d'administration de l'Unedic et de l'Agence nationale pour l'emploi³, et ce, conformément aux modalités fixées avec les partenaires sociaux. Cette proposition qui a été conçue par le député socialiste Jean Le Garrec⁴ est une mesure qui vise à assurer une meilleure prise en charge des problèmes auxquelles sont confrontées les personnes victimes de l'exclusion. La proposition du député Jean Le Garrec a pour but de permettre aux organisations de défense de la cause des chômeurs de devenir membres à part entière d'institutions locales d'insertion et notamment de l'Unedic. Cette proposition qui a été adoptée par la Commission spéciale⁵ sur la lutte contre les exclusions de l'Assemblée Nationale, ne franchira toutefois pas les « portes » de cette Commission puisqu'elle a été rejetée en séance plénière.

¹ Entretien n° 34 avec M. Hoareau, CGT Comité des Chômeurs.

² « L'Association pour l'Emploi Dans l'Industrie et le Commerce (ou Assédic) est un organisme privé dont les missions sont : d'affilier les entreprises ; de procéder à l'inscription des demandeurs d'emploi ; de recouvrer les cotisations et d'effectuer le paiement des indemnités de chômage. Les Assédic sont coordonnées au niveau national par l'Unedic ». Source : <http://fr.wikipedia.org/wiki/Assedic>

³ J.O, Assemblée nationale, 2^{ème} Séance du 7 mai 1998, p. 3562.

⁴ Le député Jean Le Garrec tente ainsi de répondre favorablement aux sollicitations des organisations de chômeurs.

⁵ Celle-ci adopte un amendement favorable à la demande des organisations puisqu'elle tente de donner une dimension législative à la requête des mouvements de chômeurs.

L'adoption provisoire de cette proposition s'explique par l'absence « d'enjeu » au sein de cette Commission. En effet, pour le député Georges Hage, *« la discussion dans les commissions permanentes ou spéciales est toujours traditionnellement plus sereine qu'en séance publique et la pression qu'exerce la médiatisation y est moins forte »*¹.

A notre avis, cet amendement rend compte, d'une certaine manière, de la volonté des membres de la Commission spéciale sur la lutte contre les exclusions de l'Assemblée Nationale de prendre en compte les demandes des groupes de défense de la cause des chômeurs. Il s'agit de faire bouger les comportements et les lignes de démarcation ou les frontières entre les représentants des salariés et ceux des chômeurs. La distinction de ces deux catégories de groupes de cause tend à donner aux chômeurs un statut d'acteur social au même titre que les salariés. C'est là une tentative visant à « révolutionner » le clivage salarié/chômeurs. Car, il faut, selon le député communiste, s'adapter aux événements :

*« La situation sociale évolue, bien des choses se sont passées. Nier l'existence de ce mouvement social serait dangereux et surtout passerait sous silence nombre d'aspirations [...]. On ne peut nier la réalité de cette action au service de la lutte contre l'isolement, parce qu'elle est l'expression d'un sentiment très fort et parfaitement souhaitable et nécessaire, et qu'il revient à l'Etat d'ouvrir une voie par le biais des structures relevant de sa responsabilité »*².

¹ Entretien n° 50 avec le député Georges Hage, président de la commission spéciale relative à la lutte contre l'exclusion et la pauvreté. Le député Georges Hage se sert de cet événement pour inviter le gouvernement à soutenir cet amendement en séance plénière. Les membres du parlement tiennent compte de la pertinence de cette proposition, c'est la raison pour laquelle le député socialiste invite les politiques à donner satisfaction à la sollicitation des groupes de défense de la cause des plus démunis. *« Si cette proposition avait été adoptée nous aurons, outre les représentants du patronat, les organisations syndicales mais aussi celles des chômeurs. Les deux premières organisations auraient continué à représenter respectivement les chefs d'entreprises et les salariés. Quant aux personnes au chômage, elles seront représentées par les organisations dont le champ d'action est la défense des intérêts des chômeurs »*.

² Entretien n° 50 avec le député Georges Hage.

En réalité, la proposition d'amendement du député socialiste Jean Le Garrec est liée à la sollicitation des organisations *radicales* de défense de la cause des plus démunis¹. La démarche de ce député n'a pour but ni de remettre en cause le rôle des organisations syndicales, ni même de douter de l'importance de celles-ci au sein de l'*Unedic*². Cet amendement s'inscrit plutôt dans la dynamique qui consiste à coller à « la réalité sociale » du chômage car, comme le reconnaît l'auteur de cet amendement,

*« Celui-ci pose des problèmes de représentativité, aucun député ne l'a nié [Et d'ajouter] nous voulions être un peu provocants, nous y avons parfaitement réussi. Il ne s'agit pas du tout d'une position de méfiance vis-à-vis des organisations syndicales, mais il faut aussi faire bouger les choses en prenant en compte ce qu'est une réalité sociale »*³

Le vote en séance plénière de cet amendement aurait eu une incidence majeure sur la composition de l'*Unedic*. Cette disposition aurait conduit à la recomposition sans précédent du « paysage » des organisations sociales qui sont membres à part entière de l'*Unedic*, un organisme social traditionnellement paritaire. L'admission des organisations de chômeurs au sein de cette institution sociale aurait donné lieu à une nouvelle configuration.

Cette proposition tendait sur le fond à faire reconnaître le statut de « citoyen » aux chômeurs puisque « la citoyenneté gagne quand les chômeurs s'engagent pour faire prendre conscience de leurs difficultés et faire valoir leurs aspirations »⁴. Pour les groupes de défense de la cause des chômeurs, cette proposition de loi constitue un réel

¹ Archives *Médecins du Monde*, communiqués de presse : « reconnaître le rôle des associations de chômeurs », signés AC !, Apeis et Mnçp. Paris, 5 mai 1998. Archives MNCP, « Consulter et associer les organisations de chômeurs et précaire syndicales et associatives : pour ! », signés par URI CFDT Basse-Normandie, URI-CFDT Auvergne, CFDT FGTE, CGT Fédération Finances, SUD PTT Groupe des 10, SNUI groupe des 10, Paris, 5 mai 1998. Archives *Uniopps*, « Les chômeurs et exclus doivent être effectivement pris en compte dans chaque décision des pouvoirs publics », Paris, 23 janvier 1998.

² Selon le député Jean Le Garrec : « Nous avons donc conduit une réflexion approfondie, je ne dirai pas qu'elle était consensuelle, car l'approche de l'exclusion n'est pas la même selon que l'on a une conception libérale de la société ou une conception plus solidaire, tendant à desserrer l'élan de la loi du marché »

³ Entretien n° 8 avec le député Jean Le Garrec.

⁴ J. O., Assemblée nationale, 2^{ème} Séance du 7 mai 1998, p. 3562.

espoir dans la mesure où celle-ci confère aux chômeurs le droit de participer à la gestion des fonds sociaux et par conséquent d'être associés au conseil d'administration de l'*Unedic*. L'espoir suscité par l'adoption en commission de cet amendement se mesure aux félicitations et remerciements que le Mouvement National des Chômeurs et Précaires adresse par exemple au député Jean Le Garrec, auteur de cette proposition :

« Notre association se félicite de votre amendement concernant la représentation des associations de chômeurs dans les Assedic et à l'Unedic, les ANPE et les institutions locales d'insertion et de lutte contre l'exclusion. Notre association souhaite vivement que l'Assemblée Nationale adopte cet amendement dans le cadre de la loi contre l'exclusion. [...] Nous souhaitons que le gouvernement soutienne l'amendement adopté par la commission sociale de l'Assemblée nationale, cela en conformité avec les déclarations de Premier Ministre concernant la représentation des associations de chômeurs à l'ANPE »¹

Ainsi que nous l'avons déjà dit, les Parlementaires adoptent cet amendement en Commission pour répondre favorablement à la sollicitation des organisations de lutte contre le chômage. Ces dernières souhaitent devenir membre de l'*Unedic* et procéder ainsi à la recomposition de cet organisme. Le souhait des groupes de cause de défense de la cause des chômeurs est d'autant plus fort qu'ils veulent prendre part aux décisions d'attribution des allocations-chômage :

« Ce que nous demandons aboutirait à la destruction de l'Unedic, au moins dans sa structure paritaire. Nous, nous voulons un organisme quadripartite où les véritables interlocuteurs apparaissent, en plus des syndicats et du patronat, il faut ajouter l'Etat et les organisations de chômeurs. La CGT soutient une présence des organisations de chômeurs dans un Conseil Consultatif. Mais ce n'est pas suffisant »²

¹ Archives MNCP, courrier que le MNCP adresse à Mr le député Jean Le Garrec, Paris, le 5 mai 1998.

² Entretien de Laurent Guilloteau réalisé par Yann Moulier-Boutang, *Futur Antérieur*, numéro 43, printemps 1998.

La ministre de l'Emploi et de la Solidarité Martine Aubry comprend la démarche des responsables de groupes de défense de la cause des chômeurs, mais elle refuse de soutenir leur proposition d'accéder à la qualité de membres de l'*Unedic*. Elle invoque le paritarisme qui caractérise l'organisation et le fonctionnement de l'*Unedic*. La ministre Martine Aubry se prononce pour le maintien de la parité patronat-syndicat qui caractérise cette institution depuis sa création.

En effet, depuis la création de l'*Unedic*, cette institution qui est gérée par les partenaires sociaux, à savoir les chefs d'entreprise et les organisations syndicales, est un organisme qui fixe lui-même les règles de gestion de son conseil d'administration. Par cette prise de position, la ministre de l'Emploi et de la solidarité Martine Aubry reconnaît qu'il n'est pas question pour les responsables politiques de dicter tel ou tel comportement aux membres de cette institution sociale. Elle ne peut donc pas faire pression sur les partenaires sociaux, afin qu'ils accueillent au sein de l'*Unedic* telle ou telle organisation, soient-elles de défense de la cause des chômeurs. La ministre de l'Emploi et de la Solidarité Martine Aubry se prononce elle aussi pour l'invalidation ou le retrait de cet amendement ou demande sociale. Elle est favorable alors au statut quo en vigueur depuis la création de l'*Unedic*,

« je ne suis pas favorable à ce que des organisations autres que les organisations syndicales représentatives au niveau national, qui représentent les salariés, mais aussi les chômeurs et les retraités, autrement dit le monde du travail dans son entier, participent à la gestion paritaire de l'Unedic »¹.

Face à l'échec de la tentative d'adhésion des défenseurs de la cause des chômeurs à l'*Unedic*, la Ministre Martine Aubry invite alors les organisations de défense de la cause des chômeurs à dialoguer avec les responsables de l'*ANPE* et des *Assedics*, de sorte que cette catégorie de groupes de cause en deviennent

¹ J. O., Assemblée nationale, 2^{ème} Séance du 7 mai 1998, p. 3564.

membres et y jouent par conséquent le rôle de représentants des chômeurs au sein de ces institutions publiques locales.

Exceptés les syndicats *CGT* et *SUD PTT*, les grands syndicats traditionnels ont tous rejeté l'idée de « cohabiter » au sein de l'*Unedic* avec les organisations de défense de la cause des chômeurs. Le refus qu'expriment les syndicalistes de voir les organisations de défense de la cause des chômeurs est alors soutenu par la ministre Martine Aubry,

« J'ai bien compris la volonté de la commission et de son rapporteur de lancer un débat à propos de la représentation des chômeurs et de faire évoluer les comportements. [...]. Depuis sa création, l'Unedic est gérée par les partenaires sociaux. C'est une association qui fixe elle-même ses règles de gestion de son conseil d'administration, où sont représentés ceux qui financent l'Unedic, à savoir les chefs d'entreprise et les organisations syndicales »¹

Les principales organisations syndicales s'opposent vigoureusement à l'amendement du député Jean Le Garrec. Parmi les plus virulents figure le syndicat *CFE-CGC*. Ce syndicat soutient les positions défendues par Nicole Notat, présidente de l'*Unedic*. Ainsi pour ce syndicat les organisations de défense de la cause des chômeurs ne sont que la continuité de la *CGT*. Pour ce qui est de la *CFTC*, ce syndicat est diamétralement opposé à la position de la *CFE CGC*. La *CFTC* reconnaît le rôle majeur joué par les organisations de défense de la cause des chômeurs et suggère à cet effet que ces dernières ne soient pas consultées mais plutôt associées au processus décisionnel de l'*Unedic*. Elle soutient l'amendement que le député Jean Le Garrec propose en faveur des groupes de défense de la cause des chômeurs.

La proposition du député Le Garrec n'est donc pas soutenue par la principale organisation syndicale, la *CFDT*. La présidente de la *CFDT*, Nicole Notat refuse toute présence et tout dialogue avec les représentants des chômeurs au sein de

¹ Ibid.

l'*Unedic*. Pour Nicole Notat, les organisations syndicales de salariés ont également « mandat » de représenter et de défendre les intérêts des salariés et des chômeurs. Partant de cette logique, elle s'oppose à l'élargissement des membres de l'*Unedic*. Seules, les organisations syndicales doivent participer aux travaux de l'*Unedic*. La proposition d'amendement qui avait pour but de « démocratiser » l'*Unedic* est finalement rejetée. Ce rejet est la conséquence directe de la pression que Nicole Notat a exercée sur les parlementaires, la ministre Martine Aubry et les autres membres du gouvernement de Lionel Jospin.

Si les organisations de défense de la cause des plus démunis avaient été admises à l'*Unedic*, cette proposition aurait apportée une véritable « révolution », tant en termes de représentativité sociale qu'en termes de dialogue social :

C'est « véritablement une révolution en droit social si le législateur, sans concertation avec les partenaires sociaux, introduisait un nouveau partenaire dans le conseil d'administration de l'Unedic, à l'encontre du principe de paritarisme »¹.

Une telle décision créerait des problèmes, notamment,

« pour exercer des responsabilités telles que la fixation des taux de cotisation et des modalités d'attribution des prestations d'assurance de chômage »²

La participation des organisations de défense de la cause des chômeurs au sein de l'*Unedic* et des *Assedic* serait synonyme de reconnaissance « institutionnelle » des ces groupes de cause. Finalement, la représentativité des organisations de chômeurs au Conseil d'administration de l'*Unedic* est rejetée à « l'unisson » par le gouvernement et par les parlementaires socialistes de la majorité plurielle.

¹ Eric Cheynis : « Usages et enjeux associatifs de la construction du champ de l'exclusion », op. cit., p. 108.

² Ibid.

Par delà les considérations d'ordre politiques et idéologiques, l'échec de cette proposition d'amendement se justifie aussi parce qu'elle tente d'accorder un statut de partenaires sociaux à des organisations qui, au regard de leur objet et de leur mode opératoire, peuvent poser problème aux pouvoirs publics, voire même aux organisations syndicales. Le gouvernement de Lionel Jospin a d'ailleurs finalement cédé aux pressions de la présidente de la *CFDT* et de l'*Unedic*, Nicole Notat. Celle-ci considère que « *la représentation des chômeurs dans les Assedic est déjà assurée par les seuls syndicats* »¹.

Par cette affirmation, les partenaires sociaux refusent d'admettre les organisations de défense de la cause des chômeurs au sein de l'*Unedic*. Le refus de la représentation autonome des chômeurs à l'*Unedic* se fonde sur deux raisons : l'autonomie de décision des partenaires sociaux et le principe de gestion paritaire des fonds sociaux². Le rejet de la proposition instituant la participation des chômeurs à l'*Unedic* du député Jean Le Garrec a été vécu par les leaders de groupes de défense de la cause des chômeurs comme une forme « d'injustice ». Ces derniers n'hésitent pas condamner l'abandon de cet amendement³.

En rejetant en définitive cette proposition, les autorités gouvernementales refusent d'instituer les organisations de défense des chômeurs comme partenaires sociaux à part entière. En revanche, elles ont pris d'autres mesures législatives pour permettre aux groupes de défense de la cause des « exclus » de participer aux conseils d'autres organismes tels les organismes publics d'attribution de logement ou le comité de liaison pour ce qui est de l'emploi.

¹ *Actualités Sociales Hebdomadaires*, 18 septembre 1998, p. 27.

² Ibid.

³ Dépêche AFP du 20 mai 1998 : « *la loi contre l'exclusion manque d'ambition, selon des associations* », n° 201717.

C/ L'intégration des groupes de cause dans les politiques de logement et de santé : représentativité et acteurs consultatifs

La pression que les organisations de défense de la cause des plus démunis exercent sur les décideurs politiques aboutit à la reconnaissance de certains droits. Désormais, les groupes de défense deviennent membres d'institutions qui traitent de l'accès au logement tel le Comité National de l'Habitat, le Comité départemental de l'Habitat, la Commission d'attribution, le Fonds de Solidarité Logement. L'adoption de la loi contre les exclusions consacre aussi la présence de cette catégorie de groupes de cause au sein de ces structures de logement des plus démunis. Toutefois, selon la loi, les organisations de défense de la cause des mal logés ou des sans abri ne jouent qu'un rôle consultatif,

« Les associations de défense des personnes en situation d'exclusion par le logement sont consultées au plan national, départemental et local sur les mesures visant à la mise en œuvre du droit au logement [puisque] le plan départemental institue un fonds de solidarité pour le logement destiné à accorder des aides financières sous forme de cautions, prêt, garanties et subventions à des personnes qui se trouvent dans l'impossibilité d'assumer leurs obligations relatives au paiement du loyer et des charges »¹.

Les dispositions qui organisent les mécanismes d'accès au logement ne peuvent suffire à elles seules pour permettre aux plus démunis d'accéder au logement, encore faut-il, pour rendre ce droit effectif que le parc locatif réponde aux demandes. Pour faire face à la problématique du logement, les pouvoirs publics ont ainsi mis en place un dispositif pour l'accès et le maintien dans le logement à travers la mise en place d'un fonds de solidarité pour le logement. Les groupes de cause pour l'accès au droit au logement sont considérés comme des partenaires essentiels à l'élaboration du programme départemental d'action des personnes défavorisées

¹ Pour ce qui est des règles relatives au Fonds de Solidarité Logement sur l'accompagnement social, des aides à l'accès et au maintien ainsi que la représentation des organisations de cause dans les plans départementaux et aux instances nationales et locales, elles sont consacrées par les articles 31 et 36

puisque l'article 36 de la loi proclame que : *« les associations de défense des personnes en situation d'exclusion par le logement sont associées à l'élaboration du plan départemental »*. Il y a, à travers cette disposition, une réelle prise en compte par les pouvoirs publics de la contribution des organisations de défense du droit au logement des personnes les plus démunies.

Aussi pour ce qui est de l'insertion par l'activité économique, les conseils départementaux créés par la loi s'ouvrent aux groupes de cause en particulier aux *« personnalités qualifiées notamment issues du monde associatif »*¹. Ces conseils sont le lieu de rencontres des responsables de groupes de défense de la cause des chômeurs, des leaders de syndicats et du patronat et de prise de décisions au niveau local. Outre l'insertion par l'activité économique, les groupes de cause jouent aussi un rôle d'une grande importance dans le domaine de la santé puisque le législateur a prévu que :

*« Le programme régional d'accès à la prévention aux soins est établi après consultation d'un comité, présidé par le représentant de l'Etat et [] auquel des représentants des associations oeuvrent dans le domaine de l'insertion ou de la lutte contre les exclusions peuvent être invités à participer »*².

Les groupes de cause « spécialistes » des questions de santé peuvent, eux aussi, envisager de participer aux programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins de consultation de la conférence régionale de santé, car *« il est rendu compte chaque année de la réalisation du programme régionale de santé »*³. Les groupes de cause ont des attributions civiques puisque la loi leur reconnaît désormais le droit de procéder à l'inscription des « exclus » afin que ceux-ci exercent leurs droits civiques lors d'élections⁴. En somme, la présence des organisations de défense de la cause des plus démunis dans les organismes locaux constitue là aussi une avancée certaine, en

¹ Article 16 de la loi contre les exclusions.

² Article 71 alinéas 5 de la loi contre les exclusions.

³ Article 71 de la loi contre les exclusions.

⁴ Article 133 de la loi contre les exclusions.

termes de démocratisation de cette institution et de prise de parole en faveur des personnes les plus démunies.

A notre avis, la mesure qui décide de la création de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion est fortement symbolique, car elle témoigne de la volonté des décideurs politiques d'intégrer les groupes de défense de la cause des plus démunis au niveau institutionnel.

II/ L'observatoire national : un laboratoire d'études et d'analyses de la pauvreté et de l'exclusion, objectifs et enjeux

En quoi l'observatoire de lutte contre la pauvreté et l'exclusion est-il le reflet des clivages idéologiques des groupes de cause des collectifs *Alerte* et *CPE* ? Quel est l'enjeu de l'observatoire des phénomènes de pauvreté et de l'exclusion ? La philosophie de cet observatoire est-elle la même selon qu'il s'agit des décideurs politiques ou des groupes de défense de la cause des plus démunis ? Ces questionnements reviennent en fait à s'interroger sur les objectifs et le champ de compétence de cet observatoire de lutte contre les exclusions sociales.

La mise en place de cet organisme est l'aboutissement d'une revendication essentielle des groupes de cause (A). La dénomination, expression du sens de cet organisme, a donné lieu à une vive opposition entre groupes de cause *radicaux* et *réformistes* et les représentants des pouvoirs publics (B).

A/ l'Observatoire national ou l'aboutissement d'une demande majeure des groupes de cause dominants des collectifs *Alerte* et *CPE*

La création de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion est la concrétisation d'une requête des groupes de défense de la cause des plus démunis¹. L'enjeu de cet observatoire est de coordonner et de collecter les données sur l'exclusion et d'éclairer les pouvoirs publics sur les décisions à prendre.

Les groupes de cause *réformistes* et *radicaux* ont toujours souhaité que les pouvoirs publics créent une institution qui aura pour missions d'analyser, d'évaluer et d'observer l'évolution des exclusions². Cette demande prend finalement « corps » avec l'institutionnalisation d'un observatoire national. Le groupe de cause *ATD Quart-Monde* figure parmi les organisations de lutte contre les exclusions qui se sont le plus illustrées en faveur de cette revendication. Sa présidente, Mme Geneviève de Gaulle-Anthonioz avait longuement insisté, lors de son intervention devant les députés à l'Assemblée nationale, sur la mise en place de cet organisme. Celle-ci avait clairement demandé aux parlementaires de mettre sur pied un observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale³. La requête de Mme Geneviève de Gaulle-Anthonioz est une demande classique des groupe de cause qui luttent contre les exclusions. Cette demande a aussi recueilli l'adhésion des autorités gouvernementales et parlementaires puisqu'elle constitue une des grandes innovations institutionnelles de cette loi. Il est difficilement concevable de lutter efficacement contre les exclusions sans qu'ait été instituée une organisation qui permet de produire une connaissance vraie et exhaustive sur l'exclusion.

¹ Michel Castaing, « Ultimes propositions avant l'annonce de la loi-cadre contre l'exclusion », *Le Monde*, 15 mars 1996, p. 10.

² Archives *Uniopss*, document *Alerte*, p. 36 : « Pour la participation de tous. Lutter contre la pauvreté et l'exclusion : une priorité nationale », Paris, mars 1996. Réclamé par le collectif *Alerte* lors de la campagne « Grande cause nationale » en 1994, Mme Geneviève de Gaulle-Anthonioz le réaffirme lors de son audition devant la Commission de l'assemblée nationale consacrée à l'étude de la loi contre les exclusions sociales en avril 1998.

³ Selon Geneviève de Gaulle-Anthonioz, « l'enjeu de cet observatoire est de se rapprocher du terrain pour associer en priorité au recueil des connaissances les personnes en grande difficulté ». Source : J. O., Assemblée nationale – 2^{ème} séance du 15 avril 1997, p. 2473.

En fait, cet observatoire est un important outil de compréhension du phénomène « exclusion » parce qu'il permet de décrypter l'exclusion, en tant que phénomène social particulièrement complexe comme le rappelle Mr François Landais lorsqu'il dit que,

« [...] L'exclusion n'est pas une évidence. C'est quelque chose de très complexe. Elle a des aspects très multiples. Pour en parler, il faut que des gens qui sont experts prennent du temps pour réfléchir, travailler, produire des études, des statistiques. Ils travaillent de telle manière qu'il y ait des informations qui permettent de faire le point sur l'exclusion. Est-ce que ça s'améliore ? Est-ce que ça se dégrade ? Est-ce que les formes de l'exclusion dominante se modifient ? Quelles sont les trajectoires des gens ? Des processus d'exclusion ? Ça, c'est important qu'il y ait une institution publique »¹.

Cette institution a pour objet d'organiser la synthèse des informations sur la pauvreté et l'exclusion, de développer la connaissance sur les domaines ou les angles d'approche mal couverts, de recueillir des informations sur les politiques menées au niveau local. L'observatoire prend également en compte la situation des pays voisins et comparables. En effet, la lutte contre l'exclusion nécessite une meilleure connaissance de l'évolution et de la nature des situations rencontrées.

La mise en place de cette institution présente l'avantage de créer un espace de concertation permanent où les préoccupations et les attentes des personnes, familles et groupes de personnes en grandes difficultés d'insertion sont au cœur de la réflexion et de la prospective politique. On ne peut, logiquement, prétendre agir contre un phénomène social de l'ampleur de l'exclusion sans chercher à mieux connaître les « exclus », à évaluer les effets à leur endroit des actions et des politiques initiées au profit des plus démunis, à capitaliser les expériences les plus innovantes pour combattre l'exclusion. L'élaboration d'une telle connaissance nécessite de rassembler un certain nombre d'informations quantitatives et qualitatives détenues par divers organismes, de procéder à des investigations complémentaires, d'analyser

¹ Entretien n° 3 avec Mr Landais.

les processus d'évolution en cause, de recueillir le point de vue des différents acteurs, dont celui des personnes considérées comme « exclues ». La Mission régionale d'information sur l'exclusion de la région Rhône-Alpes¹ constitue un bon exemple de ce type de dispositif.

L'observatoire de lutte contre les exclusions prévu par la loi est en effet la « photographie » au niveau national de la Mission régionale d'information Rhône-Alpes. Cet organisme qui a été créé à l'initiative du groupe de cause *ATD Quart-Monde* Lyon² est entièrement consacré à la lutte contre l'exclusion³. La *MRIE* se présente comme le premier organisme régional à avoir pour champ d'études, la compréhension de la pauvreté et de l'exclusion. Concrètement, la *MRIE* se présente comme une institution qui

*« construit une connaissance des situations d'exclusion ancrée dans le vécu des personnes confrontées à la précarité (...) anime une réflexion sur des sujets spécifiques, à partir de groupes de travail composée de tous les types d'acteurs engagés dans la lutte contre l'exclusion (...) sensibilise les décideurs aux enjeux de la lutte contre l'exclusion en mettant en débat les préconisations issues de ses travaux (...) et procède à une large diffusion, y compris dans l'opinion publique, des enseignements et des recommandations issus de ses travaux ... »*⁴.

La *Mrie* assure trois missions : une fonction d'observation et de veille, une fonction d'étude et d'animation de la réflexion, à partir de rapports issus de groupes de travail et enfin une fonction d'appui aux initiatives de formation et d'évaluation. Cet observatoire de la pauvreté et de l'exclusion a été créé à la demande du groupe de cause *ATD Quart-Monde*⁵. Il est animé par des organisations de lutte contre les exclusions, de solidarité et d'aide sociale implantées au niveau local, mais aussi par

¹ Dans le cadre de nos recherches, nous nous sommes rendu au siège de cet organisme (14, rue Passet. 69007 Lyon) pour y rencontrer la directrice Mme Geneviève Decrop.

² Entretien n° 39 avec Mme Decrop.

³ Archives *MRIE* : dossiers Ressources 2005, « *Connaître avec pour agir ensemble* », p. 5.

⁴ Archives *MRIE* : la *MRIE* présente un dossier annuel autour du 17 octobre, à l'occasion de la journée mondiale du refus de la misère.

⁵ *Quart-Monde Rhône-Alpes*, « *La Mission Régionale d'Information sur l'Exclusion* », n° 54, p. 18.

les administrations et les universitaires ou des chercheurs¹. Ces différents acteurs insufflent une dynamique de production de connaissances sur le phénomène « exclusion » et d'interpellation des décideurs politiques locaux et régionaux tels le préfet de la région Rhône-Alpes et le président du Conseil Régional².

Si le principe de la création de l'observatoire est partagé par tous les groupes de cause des collectifs *Alerte* et *CPE*, en revanche son orientation met aux prises les groupes *radicaux* aux groupes *réformistes*.

B/ L'Observatoire³ national ou la mise en œuvre de la production de savoirs sur la pauvreté et les exclusions

L'objectif des organisations *radicales* n'était-il pas finalement de culpabiliser les riches par rapport à la situation des pauvres et de tenter ainsi de justifier la thèse selon laquelle ce sont les nantis qui sont responsables des difficultés de vie, des « malheurs » des plus démunis ? En d'autres termes, les responsables des groupes de cause *radicaux* ne considèrent-ils pas le problème de l'exclusion comme la forme moderne de la lutte des classes ?

Pour les organisations regroupées au sein du collectif *Alerte*, la création d'un observatoire des phénomènes de pauvreté et d'exclusion constitue « *une grande avancée* »⁴ dans la mesure où cette institution a permis « *d'élaborer une connaissance*

¹ Entretien avec Mme Decrop. Voir aussi, Dossier annuel 2004, Charte de la *Mission Régionale d'Information sur l'Exclusion Rhône-Alpes*. p. 182.

² *Quart-Monde Rhône-Alpes*, n° 63, op. cit.

³ L'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale a été créé par la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions. C'est un conseil pluridisciplinaire dont la composition est fixée par décret : vingt-deux personnes venues du monde associatif, de la recherche et des administrations économiques et statistiques. L'Observatoire ne réalise lui-même aucune étude mais discute et hiérarchise les travaux à mener, qu'il confie ensuite à des organismes choisis sur appel d'offres. Il utilise aussi les informations des administrations statistiques. Il pilote et évalue les productions avant leur diffusion.

⁴ Archives *Fédération Entraide Protestante*, communiqué de presse de la Commission *Lutte contre la Pauvreté et l'Exclusion* de l'Uniopss, 24 mars 1998.

qualitative fondée sur le point de vue des plus démunis et des acteurs du terrain »¹. Cette institution devra aider les autorités gouvernementales et Parlementaires à contribuer à mieux élaborer les politiques publiques de lutte contre les exclusions.

Cette institution qui se veut permanente est dotée de quatre missions : rassembler les données relatives aux situations de pauvreté, précarité et d'exclusion jusqu'alors dispersées, sous-exploitées et difficilement accessibles au public ; contribuer au développement de la connaissance de ces phénomènes ; faire réaliser des travaux d'études, de recherche et d'évaluation en lien étroit avec le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale² (Cnle) ; et enfin diffuser tous les ans les informations recueillies, au gouvernement, au Parlement et au public. En somme, l'objectif de l'Observatoire est d'éclairer les autorités gouvernementales et parlementaires sur les mesures à prendre en vue de lutter efficacement contre les exclusions. Certes, le principe de création d'un observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion fait l'unanimité parmi les décideurs politiques, mais ceci n'exclut pas toute forme de divergence ou d'opposition par rapport au sens à donner à cet observatoire. Ainsi, pendant les travaux préparatoires, a eu lieu un débat sur la dénomination à donner à cette institution.

Les Parlementaires assignent à cet observatoire une série de missions que la présidente du groupe de cause *ATD Quart-Monde* Geneviève de Gaulle-Anthonioz avait déjà eu à évoquer devant les parlementaires. Pour celle-ci, cet observatoire doit réaliser des évaluations régulières aux niveaux local et national et concourir de manière significative à la définition des politiques publiques de lutte contre l'exclusion. Cette institution aurait également pour missions de rassembler les différents actes politiques qui pourraient permettre d'avoir une meilleure lecture du phénomène d'exclusion. Mme Anthonioz de Gaulle souhaite, par ailleurs, que les conseils départementaux soient institués et que le Conseil national de lutte contre

¹ Ibid.

² *Problèmes économiques*, « Le pauvreté : où en est-on aujourd'hui ? », 10 janvier 2001, n° 2695, p. 2.

l'exclusion sociale soit élargi et consulté obligatoirement sur les textes de loi et réglementaires. La présidente d'ATD *Quart-Monde* souhaite vivement le fonctionnement régulier de ces différents organismes.

Enfin, l'observatoire doit jouer le rôle de pilote, c'est-à-dire qu'il doit être global et cohérent dans la mesure où il doit réaliser des travaux d'études, de recherches et d'évaluations, et ce, en étroite collaboration avec le conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Il joue un rôle de premier plan dans le cadre du développement de la connaissance liée à la précarité, à l'exclusion et à la pauvreté. Il rédige et rend public un rapport annuel sur l'état de la pauvreté et de l'exclusion et le transmet au Premier ministre. Le gouvernement est censé tenir ensuite compte des travaux réalisés par l'observatoire dans le cadre du rapport d'évaluation de l'application de cette loi qu'il présente au Parlement tous les deux ans¹. La détermination des organisations de défense de la cause des plus démunis à convaincre les pouvoirs publics de créer un observatoire est sans conteste puisque,

*« La création par la loi du 29 juillet 1998 de l'observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale a répondu à des demandes réitérées de la part des associations intervenant dans la lutte contre l'exclusion »*².

Les dispositions législatives qui établissent l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sont conformes en partie au souhait des groupes de cause du collectif *Alerte*. Ces dernières conçoivent cette institution comme un organisme qui est capable de jouer plusieurs rôles à la fois en recensant et en analysant les mécanismes d'accès aux droits déjà existants et les insuffisances de ces droits, en sensibilisant et en attirant l'attention des milieux juridiques et des pouvoirs publics sur les problèmes de l'accès au droit. Le législateur a également donné « mandat » à

¹ Article 159 de la loi contre les exclusions.

² *Problèmes économiques* : « la pauvreté : où en est – on aujourd'hui ? », n°2695 du 10 janvier 2001, p. 2.

l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion de formuler des propositions concrètes et de participer à leur application effective, voire même au contrôle de leur application.

Les prérogatives de cet Observatoire ne sauraient faire oublier qu'il ne dispose pas d'un pouvoir décisionnel sur les stratégies de lutte contre la pauvreté, la précarité et les exclusions sociales à mener sur le terrain.

Toutes les organisations de défense de la cause des plus démunis qui ont joué un rôle dans la construction de cette loi ou qui ont contribué à la maturation de cette idée de loi n'avaient pas la même approche de la résolution de la problématique « exclusion ». En effet, alors que les groupes de cause *réformistes* n'abordent pas la problématique de l'exclusion en termes de division de la société entre les riches et les pauvres, mais plutôt en termes d'effectivité de droits fondamentaux, d'autres groupes de cause notamment les *radicaux* considéraient plutôt que la problématique de la lutte contre les exclusions ne peut être appréhendée que par la prise en compte de la répartition de la richesse nationale. Du coup, pour les groupes de cause *radicaux*, seule une logique de redistribution de la richesse peut conduire à une meilleure lutte contre les exclusions. Mais, le gouvernement de Lionel Jospin ne cherche pas à centrer « son » projet de loi autour de la question de la redistribution de la richesse nationale, car :

« Le positionnement de ces groupes de cause révèle tout simplement leur point de vue politique. Ce n'est pas le boulot de l'administration. Y a des institutions qui ont déjà sur ces questions des responsabilités : le Conseil Economique et Social, les députés, les sénateurs. C'est à eux de dire comment ils devraient répartir les impôts... Il existe un centre des revenus et des coûts »¹.

¹ Entretien n° 3 avec François Landais.

Selon François Landais, les responsables des groupes de cause *radicaux* soutiennent la thèse selon laquelle « *s'il y a des pauvres, c'est parce que les riches ont pris l'argent qui leur revenait. C'est cette thèse qu'ils défendent* ». Ainsi, il n'y a pas eu consensus sur la dénomination de cet observatoire et encore moins sur son orientation générale, mais nous pouvons quant même affirmer que la création de cette institution constitue une avancée ne serait-ce qu'en termes de compréhension du phénomène d'exclusion.

Les députés rattachent finalement cet observatoire au Premier ministre afin d'assurer à cette institution une compétence interministérielle. Ils rejettent donc l'idée de créer un observatoire de la richesse et des inégalités et encore moins d'en instituer deux. La position des parlementaires conforte alors celle du gouvernement¹. L'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion a ainsi en charge de recueillir, d'examiner et de diffuser les informations et toutes autres données qui ont trait aux situations de précarité, de pauvreté et d'exclusion. Il tient compte du point de vue des personnes en situation d'exclusion et émet également des avis sur les politiques publiques qui sont menées dans ces domaines. Cette disposition² est un souhait direct des groupes de défense de la cause des plus démunis et plus particulièrement d'*ATD Quart-Monde*,

« Je continue à rendre un hommage aux associations en disant que s'ils avaient évité les cas sociaux encore plus grands, c'était grâce à elles. Je leur ai toujours rendu hommage. Je continue à leur rendre hommage. Mais comme toujours en France, vous savez en France, Jules César disait que « les gaulois étaient ingouvernables ». Ça n'a pas changé.[...] Et toujours au lieu de positiver et de dire ,ça c'est bon, de s'unir pour trouver des solutions, mais plutôt de toujours regarder quel est le point.... Le débat sémantique sur l'observatoire des richesses au lieu d'observatoire sur les inégalités... »³

¹ Finalement, après maints débats, les parlementaires créent l'observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion. Ils le rattachent finalement au Premier ministre et non ministre chargé des affaires sociales.

² Article 159 in fine de la loi contre les exclusions

³ Entretien n° 8 avec le Député Jean Le Garrec, rapporteur général de la Commission spéciale sur la lutte contre l'exclusion et la pauvreté de l'Assemblée nationale, Paris, 16 juillet 2003.

Les gouvernements et les Parlementaires rejettent donc le débat sémantique sur la dénomination de l'observatoire. Ils adoptent la dénomination qui a été proposé par les groupes de défense de la cause des plus démunis du collectif *Alerte*. En effet, l'objectif de cet observatoire n'est pas de faire un procès au système libéral - ou ultra libéral - qui se nourrirait des inégalités. Il ne s'agit pas de questionner la pauvreté en termes de système économique, mais plutôt d'analyser les mécanismes de régulation de cette situation, de manière à réinsérer ceux qui « vivent » en marge de la société. Tel est le but poursuivi par les décideurs politiques qui ont initié ce projet de loi.

Au-delà des approches idéologiques qui opposent les groupes de cause *réformistes* aux groupes de cause *radicaux*, ou encore certains acteurs sur la dénomination à donner à cet observatoire, les parlementaires considèrent que cet organisme devra entre autre servir à éclairer les pouvoirs publics sur les mesures à prendre pour lutter contre les exclusions.

La dénomination revêt ici une dimension capitale, car elle indique l'orientation et la philosophie même de l'institution. Faut-il dénommer cette institution : Observatoire national des phénomènes de pauvreté et d'exclusion ainsi que le souhaitent la présidente d'*ATD Quart-Monde*, l'*Unioþss* et les groupes de cause membres du collectif *Alerte* ou faut-il plutôt attribuer à cet organisme la dénomination d'observatoire national de la richesse et des inégalités ainsi que le souhaitent Mme Annie Pourre et Jacques Amara, tous deux représentants du groupe de cause Droits devant ?

« Nous [les responsables de groupes de cause « radicaux »], on demande la mise en place de l'observatoire de lutte contre les inégalités à cause de la constitution. En effet, l'article 1^{er} proclame l'égalité des droits entre tous les citoyens. Ainsi, s'il y a inégalité, il faut le dénoncer et mettre en œuvre une politique qui supprime cette inégalité de droits. C'est la raison pour laquelle nous avons voulu que les pouvoirs publics mettent en place un observatoire de lutte contre les inégalités. Car nous ne voulons pas d'une loi qui réduit les inégalités. Nous voulons plutôt d'une loi qui met

fin aux inégalités parce qu'elles ne sont pas constitutionnelles »¹.

Les responsables de groupes de cause *radicaux* soutiennent donc la mise en place d'un observatoire qui aurait pour champ d'étude l'analyse des inégalités sociales². Ce choix semble être guidé par des préoccupations d'ordre idéologique. Ces derniers adoptent une approche d'observation des inégalités pour mieux procéder aux redistributions nécessaires. Ainsi, pour Jean-Claude Amara par exemple, « *l'observatoire de la pauvreté n'est pas la solution, c'est un observatoire de la richesse et des inégalités qui s'impose* »³. Pour ce dernier, si l'observatoire prévu par les responsables politiques a en charge l'étude de la pauvreté et l'exclusion, « *on n'attaque pas le mal à la racine* »⁴. La volonté de voir le futur observatoire consacrer son étude à la richesse et aux inégalités est, semble-t-il, très marginale, mais cette idée est tout de même soutenue par certaines organisations traditionnellement considérées comme conformistes.

En effet, l'orientation philosophique et juridique souhaitée par les groupes de cause *radicaux* trouvent un écho favorable auprès de la *Fédération Entraide Protestante*. Celle-ci exige la mise en place d'un observatoire qui étudie plutôt les phénomènes d'enrichissement,

« Nous sommes très réticents quant à la proposition d'un observatoire des phénomènes de pauvreté et d'exclusion. Les organismes d'études qui photographient régulièrement l'état de nos sociétés sont suffisamment au fait des problèmes et fournissent régulièrement des documents nécessaires. Bien sûr, ce sont plutôt les

¹ Entretien n° 19 avec Annie Pourre, responsable de *Droits devant !*

² Archives *Médecins du Monde*, Lettre adressée au Premier ministre Lionel Jospin en date du 1er juillet 1997 : Pierre Contesenne, Robin Foot et Annie Pourre, responsables du collectif pour la création d'un « *Observatoire de la richesse et des inégalités* » demandent au Premier ministre Lionel Jospin la création d'un tel organisme. Cet organisme, selon eux, reprendrait la mission du Centre d'étude des revenus et des coûts (CERC) dissous en 1994 par l'ancien Premier ministre Edouard Balladur. Ont signés cette appel : la *CFDT-Banque*, le *Groupe des dix*, *droits devant !!*, *fédération des finances CGT*, *SUD PTT*, *CGT-INSEE*, etc

³ Archives *Médecins du Monde*, dépêche AFP : « *réactions au programme gouvernemental de lutte contre les exclusions* », Paris, 4 mars 1998.

⁴ Ibid.

phénomènes d'enrichissements rapides et indécents et de corruption qu'il nous faut « observer » »¹

Pour tenter de contourner la confrontation les groupes de cause *réformistes* et *radicaux* à propos de l'Observatoire, Albert Jacquart propose une troisième voie. Celui-ci considère que l'observatoire de la pauvreté et de l'exclusion doit être complété par un observatoire de la richesse et des inégalités. Y a-t-il une nuance fondamentale entre ces deux types d'observatoire ?

La majorité des parlementaires accueillent plutôt favorablement la proposition avancée par les organisations du collectif *Alerte*. Celles-ci considèrent que l'observatoire de la pauvreté et de l'exclusion est un outil qui apportera une contribution à l'analyse d'impact des politiques publiques au regard des phénomènes de la pauvreté et de l'exclusion. Il devra avoir une mission de capitalisation et de mise en perspective des connaissances.

Pour le collectif des groupes de cause du collectif *Alerte*, le champ de l'observation doit non seulement prendre en compte les situations et les trajectoires mais aussi les questions d'accès aux droits fondamentaux. A cette fin, les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements publics doivent fournir à l'observatoire toutes les informations nécessaires dont ils disposent pour lutter contre le phénomène d'exclusion. Ainsi, l'observatoire ne prend pas en compte l'étude de la richesse des personnes et les inégalités.

Il convient quant même de faire remarquer que la limitation du champ d'action de l'observatoire a été fortement dénoncée par certains députés² et par les groupes *radicaux* de défense de la cause des plus démunis. C'est la raison pour

¹ Archives *Fédération Entraide Protestante*, lettre que la *Fédération Entraide Protestante* adresse aux députés et sénateurs, Paris, 28 avril 1998.

² L'amendement proposé par certains députés avait été retiré à la suite de l'engagement de la Ministre Martine Aubry de remettre sur pied le CERC.

laquelle la ministre Martine Aubry a proposé la remise en place le plus rapidement possible du Centre d'étude des revenus et des coûts¹.

Enfin, la loi décide de la publication tous les deux ans d'un rapport sur la lutte contre les exclusions. Ce rapport, véritable travail évaluatif des efforts fournis par les gouvernements, les collectivités locales et les établissements publics s'appuiera sur les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion, organe institué par les décideurs politiques pour rendre compte de l'état de l'exclusion.

III/ La loi contre les exclusions : de « l'unanimisme » aux logiques politiciennes ?

En quoi le vote de la loi reflète-t-il le clivage « idéologique » qui caractérise le champ « politique » ? La loi relative à la lutte contre les exclusions a peut-être été au centre de « calculs » politiques (A), puisque le volet « Logement » a opposé les députés de droite à ceux de gauche sur un fond très idéologique (B).

A/ Une loi victime des enjeux politiques ?

L'idée de faire adopter une loi relative à la lutte contre les exclusions s'est faite autour d'un certain unanimisme de tous les acteurs politiques, qu'ils soient de gauche ou de droite. Les sénateurs donnent le bon exemple de l'esprit consensuel qui caractérise l'adoption de ce projet de loi². Ils ont voté à l'unanimité et en première lecture le projet de loi³. L'unanimisme qui caractérise le vote du projet de

¹ Cet organisme avait été supprimé par la loi quinquennale de décembre 1993, sous le gouvernement d'Edouard Balladur.

² Archives *Médecins du Monde*, dépêche AFP n° 091927, « Consensus gouvernement-sénat sur la lutte contre les exclusions », Paris, 9 juin 1998.

³ Archives *Médecins du Monde* : au regard des chiffres sur l'exclusion sociale. Selon la ministre Martine Aubry, « l'exclusion concerne quelques six millions de personnes où un ménage sur dix vit en dessous du seuil de pauvreté (3.800 f par mois pour une personne seule et 7.900 f pour un couple avec deux enfants). Source :

loi au Sénat contraste avec le vote de ce même projet de loi à l'Assemblée Nationale. L'opposition entre députés de gauche et de droite sur l'adoption de ce texte de loi prend le contre pied de l'appel que la ministre de l'emploi et de la solidarité Martine Aubry avait lancé lors de l'ouverture des travaux parlementaires consacrés à ce projet de loi.

Elle avait, à cette occasion, reconnu que « *l'exclusion est notre [tous les gouvernements qu'ils soient de gauche ou de droite] défaite collective* »¹. Cette prise de position établit « la responsabilité » de toute la classe politique sur cette « tragédie sociale »². La mobilisation des groupes de cause et des décideurs politiques était nécessaire pour procéder à l'adoption d'une loi qui est tant attendue par tous, en particulier par les « exclus », car affirme-t-elle,

« (...) *La maturité de notre société se jugera à la mesure de cette exigence (...) Pas un seul d'entre nous ne doit manquer dans cette bataille. Etat, élus, associations, entreprises doivent se mobiliser. Arrêtons nous de renvoyer la balle les uns et les autres. Il faut sortir de ce face-à-face stérile et privilégier le côté à côté* »³.

En tenant ces propos, la ministre Martine Aubry tente de rassembler au-delà de la majorité plurielle. Cette opération de séduction vise, à notre avis, à convaincre les élus de l'opposition parlementaire de soutenir « son » projet de loi. Les leaders de groupes de cause ont également lancé de nombreux appels pour que le vote de cette loi se fasse à l'unanimité.

Malgré ces appels au vote consensuel, l'opposition parlementaire n'entend pas répondre favorablement à cette sollicitation. Elle évoque l'argument selon lequel le

Dépêche AFP n° 201722, 20 mai 1998, « *L'Assemblée adopte le projet de loi sur la lutte contre les exclusions* ».

¹ Cécile Cornudet, « Loi contre les exclusions : Martine Aubry appelle à conclure un pacte social », *Les Echos*, 6 mai 1998, p. 3.

² Les travaux parlementaires consacrés au projet de loi contre les exclusions sociales ont commencé le 5 mai. Ce texte de loi a été promulgué le 9 juillet 1998.

³ Cécile Cornudet, « Loi contre les exclusions : Martine Aubry appelle à conclure un pacte social », *Les Echos*, 6 mai 1998, p. 3.

projet de loi présenté par le gouvernement de Lionel Jospin présente un caractère « idéologique »¹. Jean-Louis Debré, Président du groupe RPR à l'Assemblée Nationale justifie le refus de la loi exprimé par sa formation politique par le fait qu'elle ne peut « approuver l'ensemble de ce projet de loi parce qu'il (...) développe à l'excès l'assistanat »². La connotation idéologique que certains députés de l'opposition donnent à ce projet de loi revient à dire que le projet de loi de lutte contre les exclusions favorise plutôt « l'assistanat » au lieu de permettre aux « exclus » d'affirmer leur « autonomie ». Les membres du cabinet de la ministre Martine Aubry contestent la thèse « d'assistanat » que l'opposition veut prêter à « leur » projet de loi,

« Le terme de l'assistanat n'est pas un terme de praticien. Je ne sais pas ce qu'est un assisté (...) Quelquefois, on a dans le débat public, des gens qui ne connaissent pas le sujet et qui utilise ce thème là de façon démagogique pour d'autres objectif... La question de la pauvreté, c'est aussi un repoussoir sur des questions qui n'ont rien avoir avec les questions de la pauvreté »³

La présidente d'ATD Quart-Monde⁴ Mme Geneviève Anthonioz de Gaulle conteste le sens que l'on veut donner au projet de loi de lutte contre les exclusions. Elle réfute la position du député Jean-Louis Debré. Elle trouve injustifiée le critique portant sur la faible capacité de la loi contre les exclusions à lutter contre l'« assistanat »,

« Je ne comprends pas les critiques reprochant au texte de ne pas lutter contre l'assistanat : les mesures pour l'emploi des jeunes et contre le chômage de longue durée, celles concernant la prévention des expulsions, l'amélioration de l'accès aux soins, le meilleur suivi des dettes, sont justement destinées à interrompre ce cercle vicieux »⁵

¹ Ibid.

² *Le Figaro*, « La présidente d'ATD Quart-Monde s'indigne que le groupe RPR présidé par Jean Louis Debré ait apparemment décidé de voter, demain, contre le texte », 19 mai 1998, p. 14.

³ Entretien n° 3 avec Mr Landais.

⁴ On peut également voir dans l'intervention, la détermination à défendre cette idée de loi contre les exclusions sociales émise pour la première fois par le fondateur d'ATD Quart-Monde le Joseph Wrésinski en 1987.

⁵ Propos recueillis par Véziane de Vezins, « Geneviève de Gaulle-Anthonioz, prenez garde », *Le Figaro*, 19 mai 1998. p. 14.

Face à la détermination des députés du RPR et de l'UDF de ne pas voter le projet de loi relatif à la lutte contre les exclusions, ainsi que nous l'avons dit, les leaders de groupes de cause se mobilisent et demandent à l'ensemble de la classe politique d'unir ses forces afin de procéder à l'adoption d'un texte de loi. Cet appel est d'autant plus solennel que les responsables de groupes de cause tiennent particulièrement à l'adoption de ce projet de loi¹.

Les groupes de défense de la cause des plus démunis réunis au sein du collectif *Alerte* se battent ainsi officiellement depuis le printemps 1995 afin que les gouvernements d'Alain Juppé puis de Lionel Jospin réalisent leur demande, à savoir donner une dimension législative à leur lutte contre les exclusions. Pour ces derniers, l'adoption de ce projet de loi doit être marquée d'un sceau : celui de l'unanimité. Ainsi, pour l'*Uniopss* par exemple, les députés doivent « dépasser leurs clivages »². Cette position conforte la position de la ministre Martine Aubry qui regrette l'attitude « surenchériste » des députés de l'opposition. Car, pour celle-ci :

« Cette loi est d'abord l'aboutissement d'un travail formidable qui a été fait par les associations (...). On ne fait pas de la politique politicienne quand il s'agit de lutter contre l'exclusion »³.

Les appels au vote favorable et consensuel en faveur du projet de loi présenté par Martine Aubry n'ont pas eu un impact considérable sur le vote des députés de l'opposition. Selon le quotidien *le Monde*⁴, l'analyse du vote révèle que la majorité des députés a suivi le mot d'ordre de rejet du projet de loi que prônent les responsables de leur parti politique.

¹ Archives *Médecins du Monde*, dépêche AFP Mai 1998 : « Vote de la loi exclusion : les associations saisissent les parlementaires ».

² *Liaisons sociales*, 7 mai 1998.

³ Clarisse Fabre, « Le vote du projet de loi contre les exclusions met en évidence les divisions de l'opposition », *Le Monde*, 22 mai 1998, p. 7.

⁴ Ibid. p. 7, la citation qui suit est tirée du même numéro du *Monde*.

Pour :	Contre :	Abstention :	Ceux qui n'ont pas participé au vote :
301 voix	121 voix	102 voix	51 voix
dont 232 PS ; 33 PCF ; 33 du groupe Radical, Vert, et 3 UDF.	Dont 118 RPR ; 2 UDF et 1 non inscrit.	93 UDF ; 8 RPR et 1 non inscrit.	19 PS ; 14 RPR ; 13 UDF, 3 PCF et 1 non inscrit.

De manière générale, les députés de l'opposition de droite refusent finalement de « cautionner » ce projet de loi. Ils demeurent ainsi insensibles à l'appel au « rassemblement » pour le vote consensuel du projet de loi contre les exclusions. La présidente du groupe de cause *ATD Quart-Monde*, Geneviève de Gaulle-Anthonioz demande solennellement aux députés RPR et UDF de « transcender leurs dissensions ». Car, affirme-t-elle, « nous [elle parle ainsi au nom de tous les responsables des groupes de cause] ne comprendrions pas, et une large partie de l'opinion non plus, que les difficultés et la souffrance de tant de familles, d'enfants, de jeunes et d'adultes victimes de la misère et de l'exclusion ne rassemblent pas nos élus pour engager à travers eux tout le pays »¹.

Les députés de l'opposition sont déterminés à ne pas soutenir le projet de loi relatif à la lutte contre les exclusions ainsi que le revendique Patrick Devedjian : « que ceux à gauche qui, aujourd'hui, nous demandent de voter leur projet nous disent s'ils auraient voté le nôtre, en avril 1997 »². Le comportement « politique » de ce député du RPR peut paraître comme une posture de blocage voire de politique politicienne. Ce comportement « politique » du député Patrick Devedjian s'apparente à l'attitude belliqueuses que les députés socialistes et communistes avaient eue lors des débats parlementaires consacrés à l'adoption du projet de loi de *Renforcement de la cohésion*

¹ Propos recueillis par Véziane de Vezins, « Geneviève de Gaulle-Anthonioz, prenez garde », *Le Figaro*, 19 mai 1998, p. 14.

² Propos tenus par Patrick Devedjian : Clarisse Fabre, « Le vote du projet de loi contre les exclusions met en évidence les divisions de l'opposition », 22 mai 1998, p. 7.

sociale présenté par le gouvernement d'Alain Juppé avant la dissolution de l'Assemblée nationale en avril 1997¹.

En effet, les députés Socialistes, Verts et Communistes avaient alors adressé des critiques acerbes contre le texte de loi présenté par le Premier ministre Alain Juppé². Celui-ci n'avait, selon les députés de gauche, ni consulté, ni même entendu les groupes de défense de la cause des plus démunis. Pour manifester leur engagement contre le projet de loi de *Renforcement de la cohésion sociale*, les députés de gauche avaient ainsi déposé près de 400 amendements avant même l'ouverture des débats consacrés à ce projet de loi³.

A ces critiques et démarches de forme s'ajoute une seconde critique de fond cette fois-ci. Car, pour les partis de gauche, le projet de loi de *Renforcement de la cohésion sociale* est « *un texte de second ordre, financé essentiellement par des économies sur les plus modestes, notamment sur l'allocation spécifique de solidarité pour les chômeurs en fin de droits* »⁴. Cette remarque revêt, à notre avis, un caractère idéologique. Les députés de gauche avaient en effet demandé au gouvernement d'Alain Juppé de supprimer « *les avantages qu'il a accordés aux hauts revenus depuis quatre ans* [il s'agit en fait] *d'un effort de solidarité nationale demandé aux hauts revenus* »⁵. Les députés de gauche avaient même jugé que le projet de loi présenté par Alain Juppé manquait d'ambition globale et était « *dangereux pour la démocratie [car] il tend à faire croire que le gouvernement répond réellement aux difficultés de nos concitoyens alors qu'il ne s'agit, une fois de plus, que d'une compilation de*

¹ Archives *Médecins du Monde*, dépêche AFP n° 041634, « M. Devedjian (RPR) : le gouvernement fait de la petite politique avec l'exclusion », 4 mars 1998.

² Rapport fait au nom de la Commission des affaires sociales sur le projet de loi relatif à la lutte contre les exclusions sociales, tome I, Sénat, n°450 p. 49.

³ Jérôme Fénoglio, « L'Assemblée nationale modifie le projet de loi contre l'exclusion », *Le Monde*, 15 avril 1997, p. 7.

⁴ Ibid. p. 7.

⁵ Jérôme Fénoglio, « Le projet de loi sur la lutte contre l'exclusion est dénoncé par la gauche comme un faux-semblant », *Le Monde*, 17 avril 1997, p. 7.

mesures disparates »¹. En fait, les deux projets de loi ont subi des critiques « idéologiques ».

Outre le refus des députés du RPR et de l'UDF de voter ce projet de loi pour des raisons d'ordre idéologique, certains députés de la majorité plurielle ont également rejeté ledit texte de loi. Ce refus semble se justifier par des raisons de « calculs » politiques locaux. En effet, la députée socialiste Camille Darsière² avait par exemple refusé de voter le projet de loi contre les exclusions en mettant en avant la spécificité de sa circonscription politique. Elle s'est prononcée contre l'adoption de cette loi pour ne pas mécontenter son électoral local³.

En réalité, la véritable pomme de discorde entre députés de droite et le gouvernement de Lionel Jospin demeure le volet « Logement », tant celui-ci met aux prises deux logiques : la logique de plus « d'humanité » envers les locataires les plus démunis et la logique de « la protection du droit de propriété » garantie par la Constitution.

B/ Le volet « *Logement* » comme révélateur du clivage idéologique gauche/droite

Les dispositifs sur le volet « *Logement* » constituent le principal point de discorde entre députés de la majorité plurielle et ceux de l'opposition conservatrice et libérale. Pour l'opposition parlementaire de droite, le projet de loi du gouvernement de Lionel Jospin ne prend en compte que la protection des locataires et aurait tendance à fragiliser le droit des bailleurs. Une telle disproportion de « traitement » tendrait à porter atteinte au droit de propriété. En somme, les députés

¹ Propos tenus par le député Serges Janquin lors des débats sur le projet de loi relatif au renforcement de la cohésion sociale à l'Assemblée nationale en avril 1997. Rapport fait au nom de la commission des Affaires sociales sur le projet de loi, adoptée par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, d'orientation relatif à la lutte contre les exclusions. Tome I : exposé général et examen des articles par M. Bernard Seillier p. 49.

² Apparenté au Parti socialiste, Martinique.

³ Compte rendu intégral : J. O., Assemblée nationale – séance du 9 juillet 1998, p. 5738.

de droite reprochent au projet de loi du gouvernement Jospin de protéger les locataires au détriment des bailleurs. C'est cette inégalité de considération qui a fait dire à Patrick Devedjian que la lutte contre les exclusions « *ne justifie pas la bataille engagée contre la propriété privée* »¹. En demandant le respect du droit de propriété, l'opposition parlementaire conservatrice se positionne alors en défenseur des intérêts des propriétaires immobiliers :

*« Parce que vous [le gouvernement] considérez que les propriétaires de logements vacants ne gèrent pas bien leur patrimoine, vous voulez les taxer pour les inciter à louer. C'est une philosophie que nous ne pouvons accepter. Nous ne pouvons pas accepter non plus les dispositions relatives à la saisie immobilière et je crains qu'elles ne tombent sous les fourches caudines, c'est-à-dire sous la censure du Conseil Constitutionnel, car c'est une grande innovation de notre droit que d'obliger quelqu'un à devenir propriétaire d'un bien dont il n'a pas accepté le prix. Les dispositions concernant les expulsions ne sont pas satisfaisantes non plus [...] »*².

Pour Patrick Devedjian, les mesures sur le logement sont « *contraires au droit de propriété inséparable de la liberté* »³ dans la mesure où elles présentent un « *caractère idéologique* ». Il y a urgence à remédier à cette « injustice » selon lui, car ces dispositions auraient pour effet de décourager « *l'offre de logements locatifs et pénaliseraient donc les plus démunis* ». C'est ce sentiment d'injustice et d'attaques contre les propriétaires qui pousse les députés du RPR et de Démocratie libérale à saisir le Conseil constitutionnel afin de demander l'annulation des dispositions du volet « Logement » qui sont contraires à la Constitution.

¹ Clarisse Fabre, « Le vote du projet de loi contre les exclusions met en évidence les divisions de l'opposition », *Le Monde*, 22 mai 1998, p. 7.

² Compte rendu intégral : J. O., Assemblée nationale – séance du 9 juillet 1998. p. 5737

³ *Le Monde*, « Les chevènementistes et plusieurs associations déplorent l'invalidation partielle de la loi sur l'exclusion », 1^{er} août 1998, p. 5. Les affirmations qui suivent sont tirées de la même source.

Dans sa décision rendu le 9 juillet 1998¹, le Conseil Constitutionnel annule en effet sept articles² qu'il juge non conformes à la Constitution³ et en valide deux : ce sont les articles 51 et 52.

S'agissant de l'article 51, les juges constitutionnels ont confirmé la création d'une taxe sur les logements vacants. Cette disposition, qui selon Libération « était réclamée depuis plusieurs années par les associations de défense des mal logés comme le DAL, le Comité des sans-logis ou des députés du partis socialiste »⁴, a fait l'objet de vifs débats entre députés de gauche et ceux de droite aussi bien au Sénat qu'à l'Assemblée nationale⁵. Cette disposition a été adoptée par les deux assemblées. Toutefois, le Conseil constitutionnel a eu à préciser que la taxe sur les logements vacants ne s'applique qu'à des « logements habitables et dont la vacance tient à la seule volonté de leur détenteur ».

Le Conseil constitutionnel a rappelé dans sa décision que la propriété est « un droit inviolable et sacré » ainsi que le proclame la déclaration des droits de l'homme de 1789. En se prononçant en faveur de la protection du droit de la propriété, le juge constitutionnel confirme la pensée dominante : le droit du bailleur est premier et il y a donc primauté du droit de propriété sur celui du locataire. Ainsi le droit du bailleur est plus important et mérite d'être mieux protégé que le droit du locataire.

¹ Décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998, J. O. du 31 juillet 1998

² Il a censuré trois articles aux motifs qu'ils avaient été adoptés après la réunion de la commission mixte paritaire et qu'ils ne présentaient aucune relation directe avec les autres dispositions. Ces articles visés concernent l'institution d'un conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (article 152); l'introduction d'un objectif d'insertion professionnelle dans les marchés publics (article 17) et le repos compensateur des salariés agricoles (article 29).

³ Les juges, gardiens des droits fondamentaux, en censurant l'article 107, se prononcent naturellement pour l'annulation des articles 109 et 110 qui n'en faisaient que tirer les conséquences. Quant à l'article 119 qui soumet le recours de la force publique par le préfet à l'assurance « qu'une offre d'hébergement tenant compte, autant qu'il est possible, de la cellule familiale, est proposée aux personnes expulsées ». Cette disposition a été censurée par le Conseil au motif que « toute décision de justice a force exécutoire ». Par conséquent, la condition préalable d'une démarche administrative tendant à l'hébergement d'une personne expulsée ne peut être prise en compte. Toutefois, le juge constitutionnel ne rejette pas la jurisprudence qui permet au préfet d'user de la force « *dans des circonstances exceptionnelles tenant à la sauvegarde de l'ordre public* ».

⁴ Tonino Serafini, « Une taxe pour les logements vides », *Libération* 5 mars 1998, p. 14.

⁵ *Actualités Sociales Hebdomadaires*, n° 2080, 17 juillet 1998, p. 11.

Quant à l'article 52, les juges constitutionnels estiment qu'il y a lieu de créer une nouvelle procédure de réquisition de logements sous réserve des conditions d'indemnisation des personnes morales qui laissent leurs locaux vacants.

L'invalidation de certaines dispositions a été accueillie avec enthousiasme par l'opposition parlementaire. Elle y a vu un acte de « revanche » après que leurs propositions et interpellations sur le volet « Logement » ont été rejetées par les députés socialistes, verts et communistes. Quant à la ministre Martine Aubry, elle est globalement satisfaite de la décision rendue par le conseil constitutionnel puisque la censure de certaines dispositions du volet « Logement » ne remet pas en cause l'équilibre général du texte¹.

Le « jugement » rendu par les juges de la constitutionnalité des lois n'a pas eu une grande incidence sur l'esprit de la loi. En fait, la décision de la Conseil constitutionnel est motivée par une logique de sécurité publique et non de prévention. Cette stratégie vise à assurer et à garantir une protection plus efficace des locataires de bonne foi tout en respectant les droits des propriétaires.

Comme les Parlementaires de droite, les groupes de défense de la cause des plus démunis ont attendu avec un intérêt particulier la décision rendue par les juges constitutionnels. Ces derniers ont plutôt apprécié le jugement qui a été rendu à cet effet. Mais, dans tous les cas de figure, les positions sont clairement divergentes aussi bien parmi les groupes de défense de la cause des plus démunis, car le clivage est net entre les groupes de cause *radicaux* et *réformistes*, qu'au niveau du champ politique entre les parlementaires de droite et ceux de gauche.

Le volet « *Logement* » constitue probablement le meilleur exemple du conflit des approches qui opposent les différents groupes de cause. En effet, le volet « Logement » est apprécié différemment selon l'idée ou la représentation que chaque

¹ *Le Monde*, « Les chevenementistes et plusieurs associations déplorent l'invalidation partielle de la loi sur l'exclusion », 1^{er} août 1998, p. 5.

acteur politique et chaque groupe de défense de la cause des plus démunis se fait de cette problématique sociale.

La *Fédération nationale des associations d'accueil et de réadaptation sociale*¹ essaye d'atténuer l'impact de la décision du Conseil constitutionnel en considérant que cette décision se justifie pour « *des raisons techniques* »². Alors que les responsables de la *Fnars* se félicitent du caractère symbolique de la taxe sur les logements vacants, ils ne cachent pas leur indignation face à l'annulation des dispositions relatives aux saisies immobilières et à l'hébergement des personnes expulsées. Le groupe de cause *Droit Au Logement* insiste quant à lui sur la nécessité de mettre sur un même pied d'égalité « le droit au logement » et « le droit de propriété ». Pour les leaders de ce groupe de cause « *le droit au logement [doit être inscrit] dans la constitution (...) au même titre que le droit de propriété qui est hyper-privilegié* ».

Quant au porte-parole du groupe de cause *ATD Quart-monde*, inspirateur et grand défenseur de l'idée de loi contre les exclusions, il préfère nuancer son avis avec une certaine dose « d'humour » puisqu'il affirme que ce ne sont pas les dispositions de la loi qui sont contraires à la constitution. C'est plutôt « *la misère qui est anticonstitutionnelle* » et de juger « *extrêmement regrettable [...] tout ce qui tend à rendre plus facile et irrémédiable l'expulsion sans relogement de familles entières vivant dans la pauvreté* ».

De leur côté, les leaders de groupes de cause *réformistes* se félicitent plutôt de l'existence d'une telle loi. Pour le porte-parole du collectif *Alerte*, le fait que cette loi ait été adoptée constitue en soi une « victoire ». Cette loi est une « *avancée importante* »³ dans le cadre du combat que ces groupes de cause mènent pour lutter contre les exclusions sociales. Cette loi, selon Lucien Duquesne, responsable du

¹ Nous pouvons les considérer comme étant l'un des principaux spécialistes du volet « Logement » du collectif *Alerte*.

² *Le Monde*, « Les chevenementistes et plusieurs associations déplorent l'invalidation partielle de la loi sur l'exclusion », 1^{er} août 1998, p.5. Les affirmations qui suivent sont tirées du même article.

³ Isabelle Mandraud, Cathérine Maussion, Tonino Serafini, « La droite se drape dans le refus », *Libération* 21 mai 1998, p10.

groupe de cause *ATD Quart-Monde*, est une « démarche citoyenne [qui] a abouti à consolider un nouveau socle à partir duquel on peut rebondir pour aller plus loin. [Toutefois reconnaît-il] La loi ne règlera pas tout, mais on s'est mis dans une bonne trajectoire »¹.

Si les groupes de cause réunis au sein du collectif *Alerte* expriment une position plutôt mitigée et « conformiste », les groupes de cause *radicaux* s'insurgent contre les décisions du Conseil constitutionnel. Pour eux, la loi contre les exclusions « ne correspond pas à la situation »². Ainsi, pour Zedira Malika³, cette loi lui laisse un goût d'inachevé car sur le fond elle reste incomplète. En effet, selon elle, cette loi ne mobilise pas les moyens qu'il faut pour lutter contre les exclusions, d'où ce profond sentiment de déception : « cette loi, elle était intéressante. Elle a le mérite d'avoir été. Mais une loi qui n'a pas les moyens correspondants et qui n'a pas d'ambition est une loi qui reste à mi-chemin, car finalement elle ne règle pas les questions de l'exclusion sociale »⁴. Le sentiment de déception qu'inspire cette loi est une constante chez les responsables des groupes de cause *radicaux*. Par exemple, Claire Villiers, porte-parole du groupe de cause *Agir ensemble contre le chômage*, ne cache pas l'insatisfaction que lui procure cette loi :

« des propositions que nous ont satisfaites et qui ont été retenues ? Je n'en ai aucune. Quand je réfléchis, je ne vois pas de proposition qu'on aurait faite et qui a été retenue dans la loi de lutte contre les exclusions sociales, ce qui ne veut pas dire qu'il n'y a pas de chose satisfaisante. (...) Dans cette loi, le volet emploi est quasiment nul, y a uniquement le Trace »⁵.

Les positions des groupes de cause *radicaux* et *réformistes* traduisent les conflits d'approches qui ont toujours caractérisé ces deux catégories. Les premiers se singularisent par un discours revendicatif parfois assez médiatisé et porteur de propositions le plus souvent « inacceptables » aux yeux des gouvernements et des

¹ *L'Humanité*, « La loi intervient après des années de lutte pour faire de l'action contre la pauvreté une priorité nationale », 5 mars 1998, p. 5.

² Ibid. p. 5.

³ L'une des responsables du groupe de cause *Apeis*

⁴ Entretien n° 48 avec Mme Malika au siège de l'*Apeis* à Evry.

⁵ Entretien n°9 avec Mme Claire Villiers, responsable d'*AC !!*

parlementaires, alors que les seconds présentent souvent des propositions jugées « réalistes » du point de vue des « pouvoirs publics ».

Conclusion chapitre II Partie II :

Cette loi fait de la France le premier Etat européen à s'être doté d'un texte d'orientation contre les exclusions. La loi ainsi adoptée se donne pour ambition d'améliorer la situation des citoyens les plus fragiles par la mobilisation de la solidarité nationale. Cette démarche présente l'avantage de renforcer la cohésion de la communauté nationale contre l'accentuation de la fracture sociale. Il y a aussi dans cette loi, une volonté de rompre avec la politique d'assistance qui a toujours prévalu en matière de lutte contre la pauvreté. D'où le choix fait par les pouvoirs publics de concevoir un projet qui responsabilise les plus démunis.

La philosophie de ce texte de loi consiste à affirmer la dignité de tout être humain par le respect des droits fondamentaux. Il suffit de se référer à l'armature même de la loi pour s'en convaincre. Celle-ci s'articule autour de trois axes : d'abord la phase curative avec la garantie de l'accès aux droits fondamentaux par l'accès à l'emploi, au logement, aux soins mais aussi à une citoyenneté pleine et entière, ensuite la seconde phase qui consiste en des dispositions veillant à anticiper le basculement vers l'exclusion, et enfin la mise en place d'institutions sociales de lutte contre le phénomène d'exclusion. Outre les mesures de premier plan, le législateur a prévu également de traiter un certain nombre de situations en amont, notamment celles relatives au surendettement, aux risques de perte du logement, aux moyens d'existence, et enfin à l'affirmation du droit à l'égalité de chances par l'éducation et la culture. Cette loi a donc vocation à créer les conditions d'une vraie démocratie, et à la renforcer. Elle suppose la participation pleine et entière de chacun à la vie sociale, économique, politique et culturelle de la cité, d'où l'édification d'un ensemble de dispositifs civiques en faveur des personnes considérées comme « exclues ».

La loi relative à la lutte contre les exclusions est le symbole de la prise en compte des résultats du travail d'analyse et de réflexion réalisé par les groupes de défense de la cause des plus démunis. Les gouvernements et le Parlement s'inspirent de ce travail pour bâtir le dispositif législatif de lutte contre l'exclusion sociale favorisant l'accès des « exclus » à la citoyenneté. En effet, toutes les organisations de défense de la cause des plus démunis ont apporté des contributions même si certaines estiment ne pas avoir été écoutées par les autorités publiques.

Aussi, doit-on reconnaître aux groupes de cause et plus particulièrement à *ATD Quart-Monde*, la paternité de l'idée de la loi d'orientation contre les exclusions exprimée au sein du Conseil Economique et Social en 1987 et 1995 et largement explorée, analysée puis reprise par les collectifs de groupes de cause réunis au sein des collectifs *Alerte* et *CPE*, avant d'être appropriés par les décideurs politiques et les institutions publiques exécutives et législatives.

La loi contre les exclusions présente la caractéristique de ne pas être une superposition d'actions ou de mesures partielles et spécifiques. Sur le plan conceptuelle, elle marque une rupture avec les politiques publiques de lutte contre la pauvreté qui ont toujours dominé jusqu'alors. Toutefois, du point de vue de l'ordonnancement juridique, la loi relative à la lutte contre les exclusions complète les lois antérieures. La majorité des articles a pour objet de corriger ou de modifier les dispositions déjà existantes dans d'autres lois. Tels sont les cas des contrats emploi solidarité et des contrats emploi consolidés qui sont recentrés sur un public particulier : celui des demandeurs d'emploi qui traversent de longues périodes de chômage ou les jeunes qui éprouvent de graves difficultés à s'insérer sur le marché de l'emploi.

Il en est de même des minima sociaux. Ceux-ci ne sont ni élargis ni fusionnés, encore moins augmentés, mais plutôt réaménagés tant dans leurs conditions d'attribution qu'en ce qui concerne leurs statuts. Il en est ainsi du volet relatif à la prévention des expulsions locatives qui complète utilement la loi Louis

Besson sur le logement votée en 1990. De même, le chapitre sur « le surendettement » approfondit et complète utilement la loi Neiertz adoptée en 1989.

La loi relative à la lutte contre les exclusions réalise un triple objectif : elle innove dans la méthode d'approche et de traitement de la question de l'exclusion puisqu'elle aborde et met en œuvre une démarche stratégique basée sur le département comme le territoire, véritable et seul repère physique pour réaliser la lutte contre l'exclusion. Ensuite, elle élargit le champ des acteurs impliqués dans la lutte contre les exclusions dans la mesure où plusieurs institutions sont désormais associées à la résolution de cette problématique sociale : l'*ANPE*, l'Association Nationale pour la Formation Professionnelle des Adultes, la Préfecture, les Hôpitaux qui exercent une mission sociale, les services de protection maternelle et infantile, etc.... Enfin, cette loi étend le champ des publics concernés par l'exclusion sociale (jeunes sans qualification professionnelle, chômeurs de longue durée, personnes qui n'ont pas accès aux soins de santé, les mal-logés, les sans abris, etc) et englobe des domaines ou secteurs aussi multiples que variés.

L'approche territoriale de la lutte contre les exclusions constitue la seconde grande innovation de la loi relative à la lutte contre les exclusions : c'est le repère, le lieu de manifestation et d'expression de tous les acteurs publics et privés engagés dans la lutte contre les exclusions. La loi consacre le territoire, ici le département, comme espace et cadre géographique à partir duquel doivent être mis en œuvre des politiques de lutte contre toutes les formes d'exclusion : emploi, logement, culture, éducation, au sport, formation, etc...

Le « territoire » constitue désormais le niveau pertinent pour recueillir, obtenir, analyser et étudier les besoins des plus démunis. On passe alors de la logique de gestion des mesures « au cas par cas » à la construction et à la mise en œuvre d'une dynamique de concertation au niveau de chaque département. Nous nous permettons de voir dans cette stratégie d'action une manière, pour les décideurs politiques, de concevoir la lutte contre les exclusions comme une

entreprise qui nécessite la contribution active des institutions publiques locales. En effet, selon le texte de loi, les groupes de défense de la cause des plus démunis, les acteurs politiques et publics sont associés à la définition et à la mise en œuvre des politiques publiques de lutte contre les exclusions. Ce texte de loi renforce la coopération entre services et représentants de l'Etat au niveau du département, collectivités territoriales et groupes de défense de la cause des plus démunis, afin de maximiser l'insertion des personnes « exclues ».

La prise en compte du territoire comme « lieu » d'expression des politiques publiques de lutte contre les exclusions coïncide avec la « révolution » conceptuelle de la lutte contre la pauvreté. En réalité, la logique de décentralisation des politiques de lutte contre les exclusions semble répondre à un impératif d'efficacité : permettre la prise de décision, rapide et adéquate en associant les plus démunis eux-mêmes aux processus de décision et d'action publiques qui les concernent.

CONCLUSION GENERALE

I : Les groupes de cause en médiateurs et promoteurs de la cause « des plus démunis »

A: Les groupes de cause comme médiateurs et défenseurs de la cause « des plus démunis »

Dès le milieu des années 1980, les groupes de cause créent la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion*. Ils se positionnent comme des acteurs sociaux dont la mission première est d'articuler les doléances des personnes « exclues ». Il en est de même du collectif *CPE*. La posture de médiateurs et de promoteurs de ces groupes est d'autant plus plausible que les bénévoles de ces groupes partagent souvent au quotidien la vie des « exclus ». Les groupes de défense de la cause des plus démunis mobilisent en effet un important personnel constitué de bénévoles et de permanents. Par cette présence physique au côté des plus démunis, ils ont su construire et consolider leur statut de médiateurs des « exclus » : ils recueillent les revendications des plus démunis sur le terrain et les transmettent aux décideurs politiques. En agissant ainsi, les groupes de cause participent effectivement à une démarche de construction des politiques publiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, et peuvent se positionner valablement comme des interlocuteurs « crédibles » et donc légitimes pour les pouvoirs publics.

Les collectifs *Alerte* et *CPE* ne se lancent pas dans une logique concurrentielle. Ils inscrivent plutôt leurs actions dans une logique de complémentarité bien que leurs membres s'adressent à une même catégorie de population : les « exclus ». En fait, ils servent de « lieu » de construction discursive et stratégique commune. La mise en place des deux collectifs *Alerte* et *CPE* est directement liée à l'explosion de la pauvreté dans le pays, ou à ce qui a été ressenti

en tout cas comme tel. Le collectif *Alerte* est constitué de grandes organisations caritatives tels le *Secours catholique*, *Emmaüs*, le *Secours populaire français*, etc. Ces groupes ont une longue tradition de dialogue et de négociation avec les pouvoirs publics et dans les institutions publiques. Cette expérience et cette proximité leur permettent de se présenter tout de suite comme des partenaires légitimes des acteurs politico-administratifs. Mais contrairement au collectif *Alerte*, les principaux membres du collectif *CPE* ne peuvent revendiquer le même privilège de la part des pouvoirs publics. En dehors de certains groupes qui se sont « détachés » momentanément d'*Alerte* tels *Médecins du Monde*, *la Fnars*, *La Coorace*..., les autres à l'instar du *MNCP*, de l'*APEIS* sont difficilement reçus voire entendus par les autorités politico-administratives.

Ces collectifs sont toutefois bien des « espaces » de concertation. Ils permettent aux groupes de cause qui les constituent d'aller à la rencontre des autres. Grâce au collectif, ils peuvent confronter leurs expériences, leurs savoirs, leurs visions de la lutte contre les exclusions. La qualité de membre de ces collectifs donne la possibilité d'être reconnus par d'autres groupes comme un des leur, c'est-à-dire de revendiquer une « existence » et une reconnaissance publique et médiatique de défenseurs des précaires, des pauvres et des « exclus », et surtout d'être reconnus comme porte-parole des « exclus ». Les groupes de cause recueillent les « doléances » des « exclus » et en débattent dans l'espace politique. C'est en cela que nous les qualifions de médiateurs sociaux et de promoteurs de la cause des plus démunis.

B : Les groupes dans la démarche de légitimation de la cause « des plus démunis »

La lutte contre la pauvreté et l'exclusion est une problématique à la fois sociale et politique. L'analyse que nous avons portée sur la construction de cette problématique consiste d'abord à s'interroger sur les mécanismes de légitimation des groupes en tant que défenseurs et porte-parole de la cause « des plus démunis ». Ensuite, notre démarche a consisté à comprendre pourquoi et comment des acteurs

sociaux réussissent à faire émerger la thématique de l'« exclusion » dans le débat politique et public et à la légitimer comme une problématique sociétale majeure.

Les organisations de défense de la cause des plus démunis affirment leur posture d'acteurs sociaux « crédibles » en jouant un rôle clef dans la définition de l'exclusion. Les groupes de cause ont contribué à la définition, à la délimitation et à la problématisation (au sens de construction d'un problème public) de l'exclusion et, réciproquement, « l'exclusion » en tant que « cause » structure les collectifs *Alerte*, *CPE* et *GTI*. Elle définit les moyens d'actions que se donnent les groupes en question. Lutter contre les exclusions revient en réalité à s'interroger sur la place des plus démunis dans la société. Une telle action publique suppose que les acteurs publics et privés concernés par le problème puissent d'abord s'accorder sur une même représentation de la notion d'exclusion. Les groupes de cause des collectifs *Alerte* et *CPE* et les gouvernements d'Alain Juppé et de Lionel Jospin ont ainsi réussi à définir une même image de l'exclusion.

Les groupes de défense de la cause des plus démunis ont une capacité à produire des représentations et des images des « exclus » et à les imposer, ou du moins à les faire accepter par les pouvoirs publics. Cette faculté autorise à penser les groupes de cause sont bien des porte-parole de la cause des plus démunis. La qualité de porte-parole des collectifs *Alerte*, *CPE* et *GTI* peut aussi se justifier par les actions que ces derniers accomplissent effectivement : en effet, ils ont été reçus par les décideurs politiques pour faire connaître et entendre la vision qu'ils ont de la lutte contre les exclusions. Ils participent même, pour certains, à l'engagement sur le terrain au côté des plus démunis dont ils expriment les doléances. Tel est par exemple le cas des groupes de cause qui, réunis au sein de la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion*, ont pris une part active aux campagnes de lutte contre la précarité et la pauvreté au cours des années 1980.

Cette légitimation de la cause « des plus démunis » se fait au travers d'un ensemble de démarches : présence sur le terrain avec les plus démunis, stratégies médiatiques, production de savoir et tentatives de légitimation de leur statut d'expert

de l'exclusion. Pour la soixantaine de groupes de cause peuvent ainsi être considérés comme « exclus » « *les sans emploi, les sans logis* », les personnes qui vivent dans la « *précarité* », dans la « *misère* », les « *chômeurs*, les personnes qui vivent dans la « *détresse sociale* ». Pour eux, l'exclu ne se définit pas seulement par rapport à la réalité matérielle ou par rapport au seul revenu. « L'exclu » peut aussi se définir à travers « *le sentiment de ne compter pour personne, de n'être rien, de ne servir à rien* », d'être considéré comme un « *les laissé pour compte* », voire même représenter ceux qui n'ont pas accès « *à la santé et aux soins, à l'éducation et à la culture, à l'emploi, au logement, aux ressources, aux droits civiques, au droit de vivre en famille (...)* ».

Le travail de « conceptualisation » de l'exclusion que les groupes de cause accomplissent légitiment ces derniers comme des acteurs compétents et pertinents quant à la défense de la cause des plus démunis. Ainsi, ils se positionnent comme des interlocuteurs « crédibles » et donc légitimes des pouvoirs publics. En réalité, chaque groupe de cause aborde la question de l'« exclusion » en fonction de son histoire, de sa philosophie, du public « d'exclus » auquel il s'adresse et des objectifs qu'il poursuit. Mais au delà de cette diversité de représentations résultant de la spécificité de chaque groupe de cause, tous ont un dénominateur commun : pour eux, la lutte contre les exclusions constitue une atteinte aux droits fondamentaux. Telle est l'image, la vision que tous les groupes de cause ont de l'exclusion, peu importe qu'ils soient *réformistes* ou *radicaux*. La capacité des groupes de défense de la cause des plus démunis à donner une représentation commune, à définir des images symboliques des « exclus » fait que ces groupes parviennent alors à être considérés comme les défenseurs et porte-parole de la cause des plus démunis.

Pendant le processus d'élaboration de la loi, les collectifs *Alerte*, *CPE* puis le *GTI* produisent aussi régulièrement des expertises par le biais de contributions écrites. En accordant une importance à ce mode opératoire, les groupes de cause veulent « *faire voir et montrer qu'ils ont la science (dans toutes les acceptions du terme, y compris la « science » juridique) avec [eux et qu'ils peuvent] mobiliser des hommes et des idées reconnues comme scientifiques pour les besoins de la cause [ce qui] constitue désormais une*

ressource conjugable ou opposable à la loi du nombre »¹. L'usage de l'expertise comme répertoire d'action permet aux groupes de cause de confirmer leur « présence » dans la sphère publique en tant que forces de proposition. Aussi, cette « fonction » leur confère-t-elle une place d'acteurs privilégiés auprès des pouvoirs publics.

En effet, certains groupes de cause, tels *ATD Quart-Monde*, *Emmaüs* et *Droit Au Logement*, par exemple, publient chaque année des rapports dans lesquels ils expriment leur point de vue sur la situation des droits de l'homme. Ils y dénoncent généralement la situation des sans abri, des mal-logés, des chômeurs, le manque ou l'insuffisance de moyens engagés par les pouvoirs publics, etc. Cette « activité » intellectuelle des groupes de cause consiste à faire des propositions ainsi que des suggestions aux décideurs politiques, et à porter des critiques sur les politiques publiques de lutte contre les exclusions. Ces actions d'expertise visent d'une certaine manière à interpeller et à affirmer la défense des plus démunis comme « une cause » qui mérite d'être prise en compte par les pouvoirs publics.

La mobilisation des groupes de cause s'exprime à travers les actions qui visent à alerter l'opinion publique sur la situation des plus démunis, à travers des formes de pression sur les décideurs politico-administratifs, à travers enfin leur qualité et leur posture d'experts reconnus.

II : Des groupes de cause aux groupes de pression, ou le changement de posture des défenseurs des plus démunis

Etudier le processus de construction de la loi relative à la lutte contre les exclusions revient à s'interroger sur l'interaction entre les collectifs ou groupes de cause et les pouvoirs publics. L'intérêt de cette analyse réside dans la prise en compte des processus permettant à ces groupes de passer de la fonction et du rôle de médiateurs sociaux à ceux de groupes de pression. L'analyse du processus de

¹ Michel Offerlé, *Sociologie des groupes d'intérêts*, ... op. cit., p. 119.

construction de la loi contre les exclusions révèle en effet que les groupes de cause ne sont plus des organisations dont l'action se limiterait à faire simplement du caritatif ou à assister les plus démunis. Elles se positionnent désormais comme des interlocuteurs pertinents et légitimes des pouvoirs publics.

Car l'objectif final des groupes de cause est bien d'intervenir auprès des pouvoirs publics afin d'influencer la politique publique de lutte contre les exclusions. Pour cela, ils utilisent divers répertoires d'actions pour rendre publics leurs revendications : la « scandalisation », le « lobbying » et parfois la simple sensibilisation de l'opinion publique. L'objet de ces différents répertoires est de rendre visible la cause qu'ils défendent. Et, l'emploi des thèmes « exclusion », « pauvreté » et « précarité » dans la dénomination des collectifs témoigne bien de la volonté des groupes de cause de délimiter le public auquel il s'adresse et d'identifier leur champ d'action, c'est-à-dire de circonscrire la cause qu'ils défendent. Il s'agit en l'occurrence des sans abri, des mal logés, des personnes et familles « surendettées », des personnes qui n'ont pas accès aux soins de santé, etc. La défense de ces catégories de publics traduit ainsi l'objet central de ces collectifs : alerter l'opinion publique, c'est-à-dire porter sur la place publique les revendications des plus démunis, et tenter d'influencer les pouvoirs publics afin que les décisions de ces derniers soient conformes aux demandes des groupes de cause et donc aux besoins identifiés des publics concernés.

Les groupes de cause semblent assez rapidement avoir convenu d'une démarche commune : pour eux, la seule dénonciation ne peut déboucher sur l'élaboration d'une politique publique concrète et seul le dialogue noué avec les membres des gouvernements et du Parlement doit permettre de peser sur le débat et surtout sur la construction de la loi. De la posture de médiateurs sociaux, ces acteurs collectifs se muent alors en groupes de pression. Ils tentent ainsi d'influencer le président de la République, les premiers ministres Alain Juppé et Lionel Jospin, les différents ministres concernés, les membres de cabinets ministériels ainsi que les parlementaires afin qu'ils adoptent un texte de loi qui intègre leurs propositions.

Le partenariat pouvoirs publics/groupes de cause est donc fondé sur la possible participation de ces derniers à l'action des autorités publiques. Il tend à montrer que les politiques publiques de lutte contre les exclusions ne sont plus envisageables sans la participation des groupes de cause. Ces derniers finissent par devenir alors de véritables producteurs des politiques publiques, désormais reconnus comme des acteurs incontournables des politiques publiques de lutte contre les exclusions. Ils ne servent plus de simples relais aux décisions des pouvoirs publics. Ils se sont transformés en véritables groupes de pressions.

Les groupes de cause jouent plusieurs rôles à la fois : ils recueillent les doléances des plus démunis, sont des promoteurs ou des entrepreneurs de la cause des plus démunis et revendiquent enfin une capacité d'expertise sur la lutte contre les exclusions. Ces différentes actions nous amènent à considérer les groupes de cause comme des groupes qui assument la double fonction de médiateurs sociaux et de groupes de pression.

II/ De la politisation de « l'exclusion » à l'institutionnalisation de la participation de groupes comme acteurs des politiques publiques

A : La lutte contre les exclusions au cœur du débat public : de l'offre politique en acte législatif

Nous nous sommes interrogé sur les enjeux de « la politisation » de la thématique « exclusion » lors de l'élection présidentielle de 1995. La mise sur l'agenda politique de l'idée d'une loi contre les exclusions commence à prendre forme lors du forum « *Vaincre l'exclusion* » organisé en mars 1995 et qui constitue probablement une étape déterminante dans le processus de « politisation » de la lutte contre les exclusions. Ce forum fut une opportunité pour les principaux candidats à l'élection présidentielle, Edouard Balladur, Jacques Chirac et Lionel Jospin qui, à l'unisson, répondent favorablement à la demande du collectif *Alerte*. Les

présidentiabiles ont ainsi décidé de faire de la loi contre les exclusions une offre politique.

Il convient de rappeler que cette offre politique est une demande récurrente du groupe de cause *ATD Quart-Monde*. En effet, depuis l'adoption du rapport du Conseil économique et social présenté par Joseph Wrésinski en 1987, le groupe de cause *ATD Quart-monde* n'avait cessé de demander l'adoption d'une loi d'orientation contre toutes les formes d'exclusion. Cette requête a été soutenue par l'ensemble des groupes de cause du collectif *Alerte*, avant que les candidats à l'élection présidentielle de 1995 se convainquent de faire adopter une loi contre ce phénomène social.

La nécessité de faire adopter une loi contre les exclusions semble rapidement faire l'unanimité au sein de la classe politique. Ce consensus « politique » conforte la démarche des représentants des groupes de défense de la cause des plus démunis. L'action des médias a été, semble-t-il déterminante, pour alerter l'opinion publique sur une situation sociale que certains groupes de cause qualifient de scandaleuse. Notre attention s'est alors portée principalement sur deux médias : *La Croix* et *France Inter* qui ont largement concouru à la promotion de la cause « des plus démunis », poussant ainsi les décideurs politiques à se saisir d'un problème sociale majeur et à procéder à l'adoption d'un dispositif législatif. La médiatisation de ce problème tend à montrer la détermination de la presse à contribuer à l'émergence de « l'exclusion » comme problème social et politique dominant de la présidentielle de 1995. Nous pensons que l'intervention de ces médias dans l'espace « politique » obéit à une nouvelle philosophie et approche : celle de médias « humanistes » et acteurs de la vie politique et sociale.

La politisation de la lutte contre les exclusions ne peut toutefois se réduire à une simple opération qui consisterait en l'inscription de ce problème sur l'agenda médiatique et politique. Elle s'inscrit en fait dans la continuité de l'action de maturation de cette question initiée par le Conseil économique et social. En effet, le

Conseil économique et social réfléchit, depuis les années 1970, à la question de la lutte contre la « pauvreté ». Il conçoit, analyse et élabore des stratégies pour mieux lutter contre l'exclusion. Le capital de savoir que revendique le CES lui valent d'ailleurs d'être consulté régulièrement par les gouvernements d'Alain Juppé et de Lionel Jospin avant la présentation au Parlement de leur projet de loi de *Renforcement de la cohésion sociale* et de *Lutte contre les exclusions*.

B : Une loi humaniste et novatrice ou la re conceptualisation de la lutte contre la pauvreté

La loi relative à la lutte contre les exclusions est un acte législatif qui tente de saisir globalement la problématique de l'exclusion et de lutter contre ce phénomène social par l'affirmation du respect de la dignité humaine et par l'effectivité des droits de l'Homme. Cette loi marque une rupture conceptuelle avec les lois précédentes qui avaient été prises pour lutter contre la pauvreté. Car, celle-ci ne s'attaque à une seule forme de pauvreté ou d'exclusion. Elle s'inscrit plutôt dans une dynamique multisectorielle. On alors passe de la logique du « cas par cas » à une dynamique de gestion globale des questions de pauvreté. La loi ainsi promulguée le 29 juillet 1998 est présentée comme « *une politique destinée à connaître, à prévenir et à supprimer toutes les situations pouvant engendrer des exclusions* »¹. Son objet n'est pas de créer une discrimination entre citoyens par l'octroi d'un droit spécifique qui serait dévolu aux plus démunis, mais de favoriser l'accès pour tous aux droits de tous.

Les gouvernements d'Alain Juppé et de Lionel Jospin, tout comme la soixantaine de groupes de cause, n'entrevoient la lutte contre les exclusions sociales que *via* l'accès aux droits fondamentaux. Cette approche constitue *l'idéologie* même de ce texte de loi. L'accès effectif de tous les citoyens aux droits fondamentaux apparaît alors comme « la colonne vertébrale » et l'essence même de cet acte législatif. Les promoteurs de la loi fondent leur lutte contre les exclusions en se référant au

¹ Article 1^{er} de la loi.

préambule de la Constitution de 1946 qui déclare que « *la nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement* ». Ils tentent de donner plus de visibilité à l'action d'insertion sociale par l'accès à l'emploi, car « *chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi* ». En effet, « *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* ». Par ces dispositions, la lutte pour l'emploi et la mise en œuvre des conditions d'accès à l'emploi constituent l'un des principaux axes de lutte contre l'exclusion.

Largement inspirée par les groupes de cause, la loi relative à la lutte contre les exclusions met en place des mécanismes et des procédures pour permettre aux « exclus » de s'insérer par l'accès à la justice, aux droits économique et syndical, par la protection des ressources familiales de base. Cette loi tend à sauvegarder la dignité des personnes ou des familles « surendettées » en prévoyant des « filets » pour que ces dernières ne basculent dans la grande détresse. Grâce à cette loi, les personnes sans domiciles fixe peuvent participer à la vie citoyenne comme tout citoyen, puisqu'elles ont désormais droit à une adresse, à l'aide juridictionnelle et peuvent enfin ester en justice.

En fait, la lutte contre les exclusions se fait ici à travers l'élaboration d'une loi qui indique les orientations à suivre, définit les modalités à mettre en œuvre et précise les moyens humains, financiers et matériels à mobiliser pour mieux lutter contre les exclusions. Ce texte de loi prend en compte l'aspect « curatif » par le « traitement » de ceux qui sont déjà « exclus », et prévoit en même temps des mesures préventives pour empêcher à d'autres individus de basculer dans l'exclusion. Ces dispositions ont pour objet de saisir la problématique de l'exclusion sociale tant en amont qu'en aval.

Cette loi porte donc en son cœur une valeur fondamentale : celle du respect de la dignité de tous les êtres humains. Cet idéal apparaît comme l'élément « force » de cette loi d'orientation.

C : Les groupes de cause, acteurs des politiques publiques de lutte contre les exclusions

Nous relevions en introduction que la ministre Martine Aubry reconnaît de manière non équivoque que la loi contre les exclusions est le résultat de l'action des groupes de défense de la cause des plus démunis. Cette déclaration conforte l'idée selon laquelle *« l'adéquation entre les revendications et/ou propositions initialement formulées par certains groupes et les décisions finalement prises par les acteurs politico-administratifs peuvent en effet attester de la part relative de chacun des groupes impliqués dans la genèse et la mise en place des réformes »*¹. En effet, le projet de loi contre les exclusions sociales reprend la même approche et les mêmes principes que ceux déjà énoncés par les groupes de défense de la cause des plus démunis réunis au sein des collectifs *Alerte* et *CPE*².

La ministre Martine Aubry qui partage la même représentation et les mêmes approches de lutte contre les exclusions que les groupes du champ de l'« exclusion » affirme que *« le projet de loi a d'abord pour objet de garantir l'accès aux droits fondamentaux. Il est inutile de songer à mener une véritable politique de cohésion sociale si l'accès à l'emploi, l'obtention d'un logement ou encore la prévention et les soins demeurent des principes théoriques sans efficacité pratique »*³. Par cette déclaration, la ministre indique clairement que « son » projet de loi s'articule autour de l'emploi, de la formation, du logement, de la santé, de l'éducation et de la culture, du surendettement, de la citoyenneté, du sport, des loisirs et des transports. La pluralité de domaines concernés révèle à la fois l'étendue du champ de l'« exclusion » mais aussi la diversité des domaines d'action des groupes de cause.

¹ Yves Mény et Yves Surel, *Politique comparée*, op. cit., p. 165.

² Dans le cadre de leur engagement contre l'exclusion sociale, les collectifs *Alerte* et *CPE* ont publié respectivement *« Pour la participation de tous. Lutter contre la pauvreté et l'exclusion : une priorité nationale »* et *Contre la précarisation et l'exclusion »*.

³ Discours de Martine Aubry à l'Assemblée Nationale, J. O., 2^{ème} séance du 5 mai 1998, p. 3395.

Ceux qui sont réunis au sein des collectifs *Alerte* et *CPE*, puis *GTI*, portent et défendent la cause « des plus démunis » dans l'espace public et politique. Ils jouent par conséquent un double rôle social et politique. Leur rôle social consiste à articuler les demandes des plus démunis pour en faire des propositions. L'exercice de cette « fonction » fait d'eux de véritables acteurs de terrains. Au delà de leur action sociale, les groupes de cause adoptent aussi la posture de groupes de pression dans la mesure où durant le processus d'élaboration, ils n'ont cessé de chercher à convaincre les décideurs politiques d'intégrer leurs propositions dans la loi. La double posture des collectifs de groupes de défense de la cause « des plus démunis » autorise à penser que ces derniers méritent bien d'être qualifiés d'acteurs « quasi-publics »¹.

Cette posture des groupes de défense de la cause des plus démunis est d'autant plus crédible que Didier Robert lui-même, auteur du rapport du Conseil économique et social sur « *l'évolution de la situation depuis la vote de la loi d'orientation contre les exclusions sociales* »², conçoit les politiques publiques de lutte contre les exclusions comme le résultat de l'interaction entre les groupes de cause, les décideurs politiques et l'appareil administratif³. En fait, l'interaction entre les groupes de défense de la cause des plus démunis et les décideurs politiques semble bien avoir été nécessaire pour concevoir et mener les politiques publiques de lutte contre les exclusions. Cette interaction présuppose la définition des modalités de partenariat, des mécanismes et des procédures spécifiques d'action publique. La mise en œuvre d'une telle collaboration oblige les décideurs politico-administratifs et les groupes de cause à situer leur complémentarité sur une double échelle territoriale : locale et nationale.

¹ Grant Jordan, William A. Maloney et Lynn G. Bennie, « Les groupes d'intérêt », *Pouvoirs, Les groupes d'intérêt publics*, n°79, édition Seuil, 1996, p. 69.

² Avis et rapport du Conseil économique et social présenté par Didier Robert « *L'accès de tous aux droits de tous par la mobilisation de tous* », 2003 n° 12, séance des 17 et 18 juin 2003 : éditions Journaux Officiels, p. II-111.

³ Selon Didier Robert, les politiques publiques pourraient désormais être conçues à partir des « *politiques intersectorielles, [de] l'action concertée, [des] approches globales, [des] approches territoriales, [des] coordinations partenariales [et des] accompagnements personnalisés* », Ibid, p. I-53.

La concertation et la coordination des actions entre pouvoirs publics et groupes de défense de la cause des plus démunis laissent supposer que le législateur a fait le choix de considérer le partenariat comme la « norme » de construction et de mise en œuvre des politiques de lutte contre les exclusions. L'institutionnalisation de ce « partenariat » révèle de manière sous jacente l'impossibilité pour les pouvoirs publics d'élaborer les politiques publiques de lutte contre les exclusions sans associer ou consulter les groupes de défense. En effet, la loi contre les exclusions du 29 juillet 1998 consacre les groupes de cause comme des acteurs de politiques publiques de lutte contre les exclusions à part entière, puisque ces derniers peuvent désormais siéger dans des institutions locales et nationale d'insertion sociale par l'emploi¹, de lutte contre l'illettrisme² et d'accès au logement³.

Les groupes de cause qui siègent au sein d'organisations locales de lutte contre les exclusions ont alors le droit d'émettre des avis et donc d'être consultés par les représentants des pouvoirs publics. Ce positionnement fait des groupes de cause de véritables producteurs des politiques publiques locales et nationales. Car, ainsi que l'affirme Patrick Hassenteufel « *une politique publique est le produit d'interaction entre plusieurs acteurs collectifs organisés. Ces acteurs (...) interviennent dans toutes les séquences d'une politique publique (de la mise sur l'agenda à la mise en œuvre)* »⁴.

¹ L'article 16 de la loi prévoit qu'il « est institué dans chaque département un conseil départemental de l'insertion par l'activité économique, présidée par le Préfet. Il comprend des représentants : de l'Etat ; des collectivités locales ; des organisations professionnelles ou interprofessionnelles ; des organisations syndicales de salariés représentatives et de personnalités qualifiées notamment issues du mouvement associatif ».

² L'article 24 de la loi prévoit que « La lutte contre l'illettrisme fait partie de l'éducation permanente. Y concourent l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics et privés, les associations, les organisations professionnelles, syndicales et familiales, ainsi que les entreprises ».

³ L'article 31 de la loi prévoit que « Les associations de défense des personnes en situation d'exclusion par le logement sont consultées au plan national, départemental et local sur les mesures visant à la mise en oeuvre du droit au logement ». L'article 34 prévoit de manière non équivoque la prise en compte des groupes de cause qui luttent pour le droit au logement puisqu'il énonce clairement que « les associations de défense des personnes en situation d'exclusion par le logement sont associées à l'élaboration du plan départemental ».

⁴ Patrick Hassenteufel, « Les groupes d'intérêt dans l'action publique : l'Etat en interaction », *Pouvoirs Les juges*, n° 74, édition Seuil, 1995, p. 164-165.

D : La lutte contre les exclusions : quelle perspective pour une loi votée depuis huit ans ?

La loi relative à la lutte contre les exclusions constitue une avancée de principe en termes d'égalité de droits pour tous les citoyens, puisqu'elle a pour objet de donner et d'assurer la dignité à tout être humain. Les concepteurs de cette loi se sont ainsi refusés à « fabriquer » une législation nouvelle pour les seuls pauvres et plus démunis. Si tel avait été le cas, cette loi aurait eu pour effet de créer une sorte de droit des pauvres, une sorte de droit subsidiaire par rapport au droit commun. Cette loi n'a en fait pas vocation à créer une discrimination entre les êtres humains mais plutôt à accorder aux plus démunis les droits de base reconnus à tous. Pour parvenir à cette fin, la loi contre les exclusions sociales mobilise les décideurs politico-administratifs, les institutions et les groupes de cause qui luttent contre les exclusions.

En effet, en proclamant que « *la lutte contre les exclusions sociales est un impératif national* », le gouvernement de Lionel Jospin et les parlementaires affichent clairement leur ambition : mobiliser effectivement l'ensemble des acteurs publics et privés pour lutter ensemble contre les exclusions. Toutes les institutions doivent concourir à l'éradication de l'exclusion dans la mesure où elles ont reçu la mission de « *prendre les dispositions nécessaires pour informer chacun de la nature et de l'étendue de ses droits* » et « *d'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* ». La mise en œuvre des politiques publiques de lutte contre l'exclusion ne peut alors se faire qu'à partir de la logique de partenariat entre les pouvoirs publics et les groupes qui défendent la cause des « exclus ». Mais la collaboration entre acteurs publics et acteurs privés a-t-elle fait reculer l'exclusion neuf ans après la promulgation de la loi contre les exclusions ?

La problématique des nouveaux enjeux de la lutte contre les exclusions se pose d'autant plus que neuf ans après l'adoption de la loi contre les exclusions, une jeune organisation de défense de la cause des sans abri, le groupe de cause « *Les Enfants de Don Quichotte* » vient de réussir, grâce à son action de mobilisation, à faire inscrire sur l'agenda du gouvernement de Dominique de Villepin, la problématique du projet de loi sur le droit au logement opposable¹.

Cette action à la fois sociale, politique et fortement médiatisée suscite deux réflexions. La première réflexion consisterait à conforter l'ancrage des groupes de cause ou des groupes d'intérêt comme acteurs légitimes des politiques publiques puisque désormais « *les groupes d'intérêt deviennent structurants pour la société et représentent davantage de clivages que celui, désormais connu, entre patronat et syndicats. Ainsi vivre dans une société de groupes et de mouvements entraîne des conséquences importantes pour l'exercice du pouvoir dans l'Etat. Dans la mesure où les groupes d'intérêt jouent un rôle de producteurs de normes* »². La deuxième réflexion qu'inspire l'adoption de la loi sur le droit au logement opposable neuf ans après la promulgation de la loi contre les exclusions semble conforter la remarque d'Antoine Jeammaud à savoir que « *les normes juridiques ne font rien d'elles-mêmes sur le plan d'action. Leur influence suppose qu'elles soient connues, prises en considération, puis mises en contact avec les situations concrètes pour y recevoir application. Elle requiert donc que les acteurs « convoquent » ces règles, soit dans la préparation d'un acte juridique ou matériel (mobilisation dans le calcul), soit à l'appui d'une prétention ou pour nourrir une motivation (mobilisation dans l'argumentation ou la justification)* »³

¹ « Les enfants de Don Quichotte sont satisfaits mais reste prudents », *Nouvel Observateur*, 10 janvier 2007.

² Sabine Saurugger, Emiliano, Grossman, « Les groupes d'intérêt : transformation des rôles et des enjeux politiques », *Revue Française de science politique*, Vol. 56, n° 2, avril 2006, p.199.

³ Antoine Jeammaud, *Les règles juridiques et l'action*, Recueil Dalloz 1993, p. 208-209.

III / Le processus de construction de la loi : quels enseignements en termes d'analyse des politiques publiques ?

L'analyse que nous faisons du processus de construction de la loi contre les exclusions semble montrer que la posture des groupes de défense de la cause des plus démunis a évolué entre 1985 et 1998. En effet, les groupes de cause ne sont plus de simples « agents d'exécution » ou des relais des décisions des pouvoirs publics. Ils n'agissent plus simplement comme des porte-parole auprès des plus démunis des décideurs politiques. Par leur implication et contribution au processus d'élaboration de la loi et leur présence dans les institutions publiques, les groupes de cause se positionnent désormais comme des « co-concepteurs » des décisions publiques.

Nous montrons également que l'accès au statut de partenaires légitimes des pouvoirs publics n'est plus tributaire de la simple adhésion aux canaux de dialogue légaux ou « républicains ». L'étiquette d'interlocuteur légitime des pouvoirs publics s'obtient aussi à travers la capacité des groupes de cause à produire un savoir sur l'objet de leur engagement social et grâce à leur capacité de mobilisation et d'action « contestataires ». L'étude de la loi contre les exclusions semble révéler que les organisations sociales à faibles ressources se sont aussi imposées dans l'espace public et face aux décideurs politiques en recourant à un mode opératoire fondé sur la contestation des canaux de dialogue traditionnel, et qui s'établit également par la mobilisation et l'action collective, à travers des actions se situant à la limite, ou hors, de la légalité.

Quant à la production des politiques publiques, l'interaction pouvoirs publics/ groupes de cause tend enfin à montrer que les pouvoirs publics ne se suffisent plus à eux-mêmes. Le processus de construction des décisions publiques ne relèvent plus, dans les faits, de la seule « intelligence » des institutions publiques. Les décideurs politiques ont désormais besoin de l'expertise, c'est-à-dire des apports

« scientifiques », des acteurs de la société civile, pour comprendre les problèmes sociaux auxquels sont confrontés les citoyens et afin de légitimer leurs décisions.

En toute hypothèse, l'intervention des organisations de défense de la cause des plus démunis dans le cadre du processus d'élaboration de la loi contre les exclusions démontre bien les limites d'un système politique de démocratie représentative qui semble arriver à essoufflement, puisqu'en pratique les organisations civiles sont de plus en plus présentes dans le débat public et qu'elles ont tendance à jouer un rôle important tant dans la conception des normes que dans leur mise en œuvre.

Au fond, cette thèse aborde une problématique à laquelle s'intéresse la science politique depuis longtemps : celle de la place et du rôle des groupes d'intérêt par rapport à l'Etat qui est garant de l'intérêt général. Elle soulève à nouveau l'éternelle question de la régulation des rapports entre les pouvoirs publics et les groupes, défenseurs, en principe, des intérêts particuliers. La question est donc posée de savoir comment maintenir un impératif d'intérêt général, dévolu logiquement à l'Etat central, alors que ce même Etat se fait de plus en plus le réceptacle d'une somme d'intérêts spécifiques et particuliers portés par des groupes mobilisés et utilisant de plus en plus un répertoire d'action de type « opérations coup de poing » à haute valeur médiatique.

L'évolution de l'action publique des groupes d'intérêt tant en termes de structuration de la société, de capacité à faire émerger des thématiques et à les imposer aux décideurs politiques, à susciter l'adhésion de l'opinion publique à ces problèmes et à produire des normes nouvelles pose des problèmes théoriques au regard de l'approche idéologique et juridique qui fondent le système politique français puisque. En effet, celui-ci rejette ou du moins se méfie de la posture des groupes d'intérêt en tant qu'acteurs politiques. Or, la réalité empirique des rapports entre l'Etat et les groupes d'intérêt révèle effectivement une influence de plus en plus grande des groupes d'intérêt dans l'émergence et le processus de construction

des décisions publiques. Ainsi, l'inadéquation entre la vision théorique de l'Etat et la réalité empirique des liens entre celui-ci et les groupes d'intérêt appelle de notre part une question fondamentale : quel dispositif l'Etat peut ou doit mettre en place pour intégrer les groupes d'intérêt dans les institutions publiques sans qu'il se « pervertisse » lui-même, c'est-à-dire sans qu'il recule ou abandonne sa mission essentielle qui est de garantir l'intérêt général ? En toute hypothèse, comme le souligne Sabine Saurugger et Emiliano Grossman, « *la transformation juridique de l'Etat* [voire structurelle] »¹ s'avère être une démarche nécessaire.

En termes d'analyse des politiques publiques, notre thèse peut être un bel observatoire de la montée en puissance de la représentativité citoyenne dans les débats publics et dans le processus de prise de décisions publiques, intégrant l'action et l'influence de groupes de la société civile autres que les syndicats ou les corps constitués par exemple. Cette thèse présente un autre intérêt en ce sens qu'elle permet de s'interroger sur la prise en compte des groupes *radicaux* comme acteurs des processus d'élaboration des décisions publiques. En quoi l'intégration institutionnelle des groupes *radicaux* pourrait-elle déboucher sur une certaine forme de « pacification » des relations entre l'Etat et ces derniers ? En suivant la thèse classique de Roberto Michels, on peut même s'interroger pour savoir si le partenariat et la négociation institutionnalisée avec l'Etat, sous forme de concertation sociale, ne conduisent pas inéluctablement au réformisme et donc à l'abandon de la posture de combat radical ? La victoire des groupes *radicaux* pourrait alors paradoxalement sonner le glas de leurs espérances de radicalité politique.

¹ Sabine Saurugger, Emilio Grossman, « Les groupes d'intérêt : transformation des rôles et des enjeux politiques », *Revue française de science politique*, vol. 56, n° 2 avril 2006, p 201.

Notre enquête nourrit, au final, le débat sur la nécessité de repenser les relations entre les groupes d'intérêt et l'Etat. Elle permet d'envisager les rapports entre les pouvoirs publics et les organisations de défense des causes, comme un espace où se joue la « reformulation » concrète de la participation des citoyens aux décisions publiques, et où se pose la question d'une possible adaptation de notre démocratie politique et sociale, dans un sens plus participatif et plus délibératif.

Sources et Bibliographie

I/ Sources Ecrites et Orales

A/ Archives recueillies aux sièges de différents groupes de défense de la cause des plus démunis

Agir ensemble contre le Chômage

Archives *AC !*, communiqué de presse publié par *AC !*, *APEIS*, *CDSL*, *DAL*, *Droits Devant !*, *GISTI*, *Syndicat de la Magistrature* ..., et adressé à *Médecins du Monde*, Paris, 7 mars 1997.

Archives *AC !*, 27 novembre 1997.

Archives *AC !*, document : « *Loi d'orientation relatif à la lutte contre les exclusions* », travail interassociatif, 15 avril 1998. p. 2.

Archives *AC !*, document « *Loi Exclusion. Volet emploi et moyens d'existence* ». Paris, 23 avril 1998.

Archives *AC !*, « *Consulter et associer les organisations de chômeurs et précaires syndicales et associatives : Pour !* » Paris 5 mai 1998. Archives *AC !*, « *Reconnaître le rôle des associations de chômeurs* », Paris, 5 mai 1998.

ATD Quart-Monde

Archives *ATD Quart Monde*, courrier qu'*ATD Quart-Monde* adresse au Premier secrétaire du Parti socialiste, Lionel Jospin, Paris, 23 juin 1987.

Archives *ATD Quart-Monde* : " *Rendez-vous avec M. Jacques Rigandiat*", Matignon jeudi 26 mai 1989.

Archives *ATD Quart-Monde* : document *Uniopss, Grande cause nationale* 1994. Cahier des charges, le 8 mars 1994, propos tenus par Jean Baptiste de Foucauld.

Archives *ATD Quart-Monde*, réunion au secrétariat à l'action humanitaire, Paris, 8 septembre 1995.

Archives *ATD Quart-Monde*, communiqué diffusé par *ATD Quart-Monde* à Pierrelaye, le 11 décembre 1995

Archives *ATD Quart-Monde*, document, la lettre de remerciement qu'*ATD Quart-Monde* adresse au ministre Jacques Barrot. Pierrelaye, 03 mai 1996.

Archives *ATD Quart-Monde*, document rédigé par le groupe de cause *ATD Quart-Monde* en août 1996 et mis à la disposition des autres acteurs de la lutte contre la grande pauvreté.

Archives *ATD Quart-Monde*. Lettre que Geneviève de Gaulle-Anthonioz, présidente d'*ATD Quart-Monde* adresse au Président de *Médecins du Monde*, Bernard Granjon, Paris, 18 juin 1996.

Archives *ATD Quart-Monde* : lettre que Didier Robert adresse à M. Antoine Durrleman, Paris, 24 juillet 1996.

Archives *ATD Quart-Monde* : compte-rendu de la journée du 17 octobre 1996 baptisée « *Journée mondiale du refus de la misère* », organisée par le collectif *Alerte* de l'agglomération Dunkerquoise.

Archives *ATD Quart Monde*, courriers que le groupe de cause *ATD Quart Monde* adresse à M. Cyril Roger Lacan, directeur de cabinet d'Emmanuelli, Paris, 6 janvier 1997.

Archives *ATD Quart-Monde*, lettre que Geneviève de Gaulle-Anthonioz adresse aux docteurs Jacky Mamou et Claude Moncorgé. Paris, 31 janvier 1997.

Archives *ATD Quart-Monde*, dépêche AFP n° 171708 « *Loi d'orientation contre l'exclusion : ATD Quart-Monde « satisfaite* », Paris, 17 octobre 1997.

Archives *ATD Quart Monde* : communiqué diffusé par l'*Uniopss*, 9 janvier 1998.

Archives *ATD Quart-Monde*, Geneviève de Gaulle-Anthonioz : « *En un an, nous sommes passés de 3 à 51 milliards, ce n'est pas rien* » proclame la Présidente d'*ATD Quart-Monde*. Dépêche AFP n°051317, datée du 5 mars 1998.

Droit Au Logement

Archives de *Droit Au Logement* : « *Tous ensemble* » de Décembre 96 et janvier 1997, p. 11.

Archives *DAL* : « *Loi de cohésion sociale : il faut agir vite* », Paris, 24 mars 1997.

Archives *Droit Au Logement*. *Avant-projet de loi exclusion/ volet Logement. Analyse et proposition de DAL Fédération*. Paris, 7 avril 1998.

Fnars

Archives *Fnars*, communiqué de presse de la *Fnars* « *Un signal d'alerte !* » du 9 janvier 1998.

Archives *Fnars*, « *les positions de la Fnars face à l'actualité* », Paris, 21 janvier 1998.

Archives *Fnars*, Sondage SOFRES – La Croix – Secours Catholique 7 septembre 1996 et Sondage CSA – La Rue – FNARS, Paris, 1^{er} octobre 1996.

Archives *Fnars*, « *la Fnars reçue par le Premier ministre* », Paris, 3 octobre 1996.

Archives *Fnars* : « *Avant-projet de loi pour la cohésion sociale* ». *Mobilisation des régions* » du 7 novembre 1996.

Archives *Fnars* : « *Avant-projet de loi pour la cohésion sociale* ». *Mobilisation des régions* » du 25 novembre 1996.

Fédération Entraide Protestante

1987 et 1988

Archives *Fédération Entraide Protestante*, Compte rendu de la réunion de la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion* de l'Uniopss consacré au rapport du Père Joseph Wrésinski *Grande pauvreté et précarité économique et sociale*, 21 mai 1987.

Archives de la *Fédération Entraide Protestante*, compte rendu des réunions de la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion*, 4 juin 1987.

Archives de la *Fédération Entraide Protestante*, compte rendu des réunions de la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion*, Paris, 8 février 1988.

Archives de la *Fédération Entraide Protestante*, compte rendu des réunions de la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion*, 8 février 1988.

Archives *Fédération Entraide Protestant* : réunion *Commission Lutte contre la pauvreté et l'exclusion*. Paris, 2 mai 1988.

Archives *Fédération Entraide Protestant* : réunion *Commission Lutte contre la pauvreté et l'exclusion*. Paris, 26 mai 1988.

Archives *Fédération Entraide Protestant* : réunion *Commission Lutte contre la pauvreté et l'exclusion*. Paris, 7 juin 1988.

Archives *Fédération Entraide Protestant* : réunion *Commission Lutte contre la pauvreté et l'exclusion*. Paris, 1^{er} juillet 1988.

Archives *Fédération Entraide Protestant* : réunion *Commission Lutte contre la pauvreté et l'exclusion*. Paris, 25 juillet 1988.

Archives *Fédération Entraide Protestante* : réunion *Commission Lutte contre la pauvreté et l'exclusion*. Paris, 2 septembre 1988.

Archives *Fédération Entraide Protestante* : réunion *Commission Lutte contre la pauvreté et l'exclusion*. Paris, 7 novembre 1988 et compte rendu de la réunion *Uniopss*. Paris, 25 novembre 1988.

1989

Archives *Fédération Entraide Protestante* : *Uniopss*, *Commission Lutte contre la pauvreté et l'exclusion*, réunion du 5 juin 1989.

Archives *Fédération Entraide Protestante* : *Uniopss* sur l'ordre du jour d'une réunion de la *Commission Lutte contre la pauvreté et l'exclusion* du 5 septembre 1989.

1991

Archives de la *Fédération Entraide Protestante*, compte rendu des réunions de la *Commission Lutte contre la pauvreté et l'exclusion*, juin 1991.

Archives *Entraide protestante* : Lettre ouverte non datée du collectif *Alerte* aux candidats aux élections législatives.

1993

Archives de la *Fédération Entraide Protestante*, compte rendu de la réunion de la *Commission Lutte contre la pauvreté et l'exclusion*, Paris 1^{er} avril 1993.

1995

Archives de *l'Entraide Protestante*, bilan de la campagne « *Alerte* », Paris, 15 janvier 1995.

Archives *Fédération Entraide Protestante*, allocution prononcée par Hugues Feltesse, directeur général de l'*Uniopss* devant les candidats à la présidence de la République, 27 mars 1995.

Archives *Fédération Entraide protestante* : réactions des groupes de cause de la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* de l'*Uniopss*, 25/09/1995.

1996

Archives *Fédération Entraide Protestante* : communiqué de presse de la *Fédération Entraide Protestante*, « *Au sujet de la loi cadre contre l'exclusion* », 30 janvier 1996.

Archives de la *Fédération Entraide Protestante*, compte-rendu de la rencontre à l'Hôtel Matignon entre M. Antoine Durrleman, conseiller social auprès du Premier ministre Alain Juppé et Mrs Hubert Pfister et Robert Mollet, délégués par le Conseil d'administration de l'Entraide protestante, Paris, 30 janvier 1996.

Archives *Fédération Entraide Protestante*, lettre que Pierre Builly, membre du cabinet du garde des sceaux, ministre de la justice adresse à M. Hugues Feltesse, directeur général de l'*Uniopss*, Paris, 25 mars 1996.

Archives *Fédération Entraide Protestante*, lettre que le député Pierre Mazeaud adresse à René Lenoir. Paris, le 26 mars 1996.

Archives *Fédération Entraide Protestante*, lettre que le député Michel Péricard envoie à René Lenoir, Paris, 27 mars 1996.

Archives *Fédération Entraide Protestante*, lettre que le sénateur Louis Souvet adresse à René Lenoir. Paris, 28 mars 1996.

Archives *Fédération Entraide Protestante*, lettre que le député Bruno Bourg-Broc envoie à René Lenoir. Paris, 29 mars 1996.

Archives *Fédération Entraide Protestante*, lettre que le sénateur Charles Metzinger adresse à René Lenoir. Paris, 1^{er} avril 1996.

Archives *Fédération Entraide Protestante* : lettres que le député Jean Yves Chamard envoie à René Lenoir, président de l'*Uniopss*, Paris, 2 avril 1996.

Archives de la *Fédération Entraide Protestante* : compte rendu de la rencontre entre Serges Milano, conseiller social du ministre du Travail et des Affaires sociales et

Bernard Rodeinstein, Robert Mollet et Miriam Le Monnier, responsables de l'Entraide Protestante, Paris 20 juin 1996.

Archives *Fédération Entraide Protestante*, compte-rendu de la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, 1^{er} octobre 1996, 6 p.

Archives *Fédération Entraide Protestante*, document daté du 14 octobre 1996.

Archives *Fédération Entraide protestante* document daté du 8 novembre 1996.

1997

Archives de la *Fédération Entraide Protestante*, lettre datée du 7 février 1997.

Archives *Fédération Entraide Protestante* : tel est le cas de l'*Uriopss* d'Ile de France qui en organise une journée de réflexion sur le projet de loi de cohésion sociale, Paris, 25 mars 1997 dans les locaux du conseil Régional.

Archives *Fédération Entraide Protestante* : courrier que la *Fédération Entraide Protestante* adressée à Mr Lionel Jospin, Premier ministre, Paris, 27 juin 1997.

1998

Archives *Médecins du Monde*, dépêche AFP : « *réactions au programme gouvernemental de lutte contre les exclusions* », Paris, 4 mars 1998.

Archives *Fédération Entraide protestante* : compte-rendu des réunions des 10 février et 11 mai 1998 à l'*Uniopss*.

Archives *Fédération Entraide Protestante*, communiqué de presse de la Commission *Lutte contre la Pauvreté et l'Exclusion* de l'*Uniopss*, 24 mars 1998.

Archives *Fédération Entraide Protestante*, lettre que Bernard Rodenstein adresse à Jacques Rigaudiat, conseiller social du premier ministre Lionel Jospin, Paris, 15 avril 1998.

Archives *Fédération Entraide Protestante*, lettre que la *Fédération Entraide Protestante* adresse aux députés et sénateurs, Paris, 28 avril 1998.

Archives *Fédération Entraide Protestante* : document : « *Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions : Rapide bilan du travail du groupe lutte contre l'exclusion et la pauvreté de l'Uniopss et des groupes Alerte locaux* ». Paris, 10 Septembre 1998.

Médecins du Monde

1995

Archives *Médecins du Monde*, document « *Accès aux soins pour tous. Les 10 propositions de Médecins du Monde* ». Paris, 14 décembre 1995.

Archives *Médecins du Monde*. Document « *Pas d'exclusion au sommet social* ». Paris, 21 décembre 1995.

Archives *Médecins du Monde* : discours prononcé par le Premier Ministre Edouard Balladur le 27 mars 1995 lors du forum organisé par *La Croix* et *France Inter*.

Archives *Médecins du Monde* : discours prononcé par Lionel Jospin le 27 mars 1995 lors du forum organisé par *La Croix* et *France Inter*.

1996

Archives *Médecins du Monde*, « *Combattre la précarité et les exclusions* », Paris, 1^{er} février 1996

Archives *Médecins du Monde*, communiqué de presse, « *Combattre la précarisation et les exclusions* », Paris, 1^{er} février 1996.

Archives *Médecins du Monde* : « *A l'attention de tous les rédacteurs en chef concernés par le projet de loi cadre contre l'exclusion* », Paris, 28 février 1996.

Archives *Médecin du Monde* : « *Urgent, A l'attention de tous les rédacteurs en chef concernés par le projet de loi contre les exclusions* », 28 février 1996.

Archives *Médecins du Monde* : communiqué « *Plusieurs associations dénoncent l'absence de concertation pour l'élaboration de la loi cadre contre l'exclusion* », Paris, 28 février 1996.

Archives *Médecins du Monde*, Communiqué de presse, « *Des associations luttant contre la précarisation et les exclusions font des propositions au gouvernement concernant le projet de loi-cadre contre l'exclusion* », Paris, 8 mars 1996.

Archives *Médecins du Monde* : réunion du collectif *Contre la précarisation et l'exclusion*, Paris, 14 mars 1997.

Archives *Médecins du Monde*, lettre que René Monory adresse à M. René Lenoir, président de l'Uniopss. Paris, 19 mars 1996.

Archives *Médecins du Monde*, lettre que le sénateur Pierre Fourcade adresse aux groupes de cause de la Commission « *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* », Paris, 1^{er} avril 1996.

Archives *Médecins du Monde*, lettre que M. Christian Poncelet adresse à René Lenoir. Paris, 3 avril 1996.

Archives *Médecins du Monde*, lettre que M. Jean François-Poncet adresse à M. René Lenoir. Paris, 3 avril 1996.

Archives *Médecins du Monde* : Propositions contre la précarisation et les exclusions du CPE, Paris, Mai 1996.

Archives *Médecins du Monde* : communiqué de presse non daté baptisé « *réunion de préparation des actions « Loi exclusion* », signés par les groupes de cause : AC, AITEC, ATMF, APEIS, etc.

Archives *Médecins du Monde* : « [...] *Ce qui paraît fondamental, [pour les groupes de cause] c'est un accord sur la ligne générale de l'ensemble du texte plus que sur l'acquiescement particulier de chaque proposition* », document daté du 13 mai 1996.

Archives *Médecins du Monde*, document de presse que les groupes de cause membres du collectif CPE ont mis à la disposition des médias en mai 1996.

Archives *Médecins du Monde*, propositions du collectif *Contre la précarisation et les exclusions* de mai 1996.

Archives *Médecins du Monde*. Ces derniers avaient envoyé, en juin 1996, un courrier à plusieurs personnalités. Il s'agit de Philippe Seguin, Gilles de Robien, Michel Pericard, Laurent Fabius, Alain Bocquet, Jean Royer et Bruno Bourg Broc. Ils occupaient, respectivement, les fonctions de Président de l'Assemblée Nationale, président du groupe Union pour la Démocratie Française, président du groupe Socialiste, président du groupe communiste, président du groupe République et Liberté et président de la Commission des Affaires Culturelles et Sociales. Elles s'adressent aussi à René Monory, Fourcade, Claude Estier, Guy Cabanel, Henri de Raincourt, Maurice Blin, Josselin de Rohan, Hélène Luc respectivement président du Sénat, président de la Commission des Affaires Sociales, président du groupe Socialiste, président du groupe Rassemblement Démocratique et Social Européen, président du groupe Union Centriste, président du groupe Rassemblement Pour la République et président du groupe communiste. Courrier du collectif CPE, daté du 5 juin 1996.

Archives *Médecins du Monde*, lettre que les trente organisations de défense de la cause des plus démunis regroupées au sein du collectif *Contre la précarisation et les exclusions* envoient au Premier ministre Alain Juppé, au ministre Jacques Barrot et au secrétaire d'Etat à l'action humanitaire d'urgence Henri Emmanuelli, un document contenant les propositions qu'elles ont élaborées. Paris, 5 juin 1996.

Archives *Médecins du Monde*, courrier que M. le Secrétaire d'Etat adresse aux organisations membres du collectif *Contre la précarisation et les exclusions*, Paris, 5 juin 1996.

Archives *Médecins du Monde*, « *Note urgente à l'attention des membres du collectif Contre la précarisation et l'exclusion pour cause d'audition par Serges Milano* », conseiller technique de Jacques Barrot, Paris, 20 juin 1996.

Archives de *Médecins du Monde*, audition du collectif « *CPE* » au Sénat. Paris, 11 juin 1996.

Archives *Médecins du Monde*, correspondance que le coordonnateur du collectif *CPE* adresse aux autres groupes membres de ce collectif. Paris, 11 juin 1996 à 11 heures 30

Archives *Médecins du Monde*, courrier d'audition au Secrétariat d'Etat chargé de l'Action Humanitaire que la coordinatrice du collectif Nathalie Simonnot adresse à tous les membres du collectif, document daté du 17 juin 1996.

Archives *Médecins du Monde*. Document « *Note urgente* » de Médecin du Monde adressé à « *MNCP, Fnars, DAL, MDM, Droit de Cité, Droit devant, MRAP, et de GISTI* » pour l'audition du collectif « *CPE* » par le groupe socialiste de l'Assemblée nationale, Paris, 17 juin 1996.

Archives *Médecins du Monde* : correspondance de Mme Geneviève de Gaulle-Anthonioz, Présidente du groupe de cause *ATD Quart-monde* a adressée à Monsieur Bernard Granjon, Président de *Médecins du Monde*, Paris, 18 juin 1996.

Archives *Médecins du Monde* et document « *Note urgente* » de Médecin du Monde adressé à « *MNCP, Fnars, DAL, MDM, Droit de Cité, Droit devant, MRAP, et de GISTI* » pour l'audition du collectif « *CPE* » par le cabinet du ministre des Affaires sociales, Jacques Barrot, Paris, 20 juin 1996.

Archives *Médecins du Monde*, courrier que le chef de cabinet de Juppé M. Nicolas Desforges adresse à M. Jacky Mamou, vice président de *Médecins du Monde*, Paris, 1 juillet 1996.

Archives *Médecins du Monde*, courrier que le Président du groupe communiste adresse à *Médecins du Monde*, le 8 juillet 1996.

Archives *Médecins du Monde*, lettre que Didier Robert délégué du groupe de cause *ATD Quart-Monde* écrit au ministre Jacques Barrot après l'entretien qu'il a accordé aux responsables dudit groupe de cause, Paris, le 7 octobre 1996.

Archives *Médecins du Monde* : communiqué de presse des groupes de cause *Alerte aux exclusions*, 15 juillet 1996.

Archives *Médecins du Monde*, communiqué de presse « *Alerte aux exclusions* », Paris, 22 juillet 1996.

Archives *Médecins du Monde*, communiqué de presse CPE : « *A l'attention de tous les rédacteurs en chef, concerne : Loi-cadre contre exclusion. Alerte aux exclusions* », Paris, 22 juillet 1996.

Archives *Médecins du Monde* : lettre que la *Fnars* adresse au Premier ministre Alain Juppé. Paris, le 7 octobre 1996.

Archives *Médecins du Monde* : communiqué de presse du collectif CPE sur l'analyse de l'avant-projet de loi-cadre de renforcement de la cohésion sociale, Paris, 10 octobre 1996, p. 2.

Archives *Médecins du Monde*, « *Nous souhaiterions vivement avoir un rendez-vous avec les représentants de la Commission des affaires sociales, dont vous êtes le rapporteur, afin de vous faire part de nos remarques et suggestions* ». Lettre que le collectif CPE adresse à Mme Geneviève De Gaulle-Anthonioz, Paris, 18 octobre 1996.

Archives *Médecins du Monde*, document de presse que les groupes de cause membres du collectif *Alerte* mettent à la disposition des médias en octobre 1996.

Archives *Médecins du Monde*, document : « *A l'attention du collectif inter-associatif contre la précarisation et les exclusions* », Paris, 30 août 1996.

Archives *Médecins du Monde*, communiqué de presse, « *Les associations de solidarité ensemble pour une parole commune et approfondie* », Paris, 30 septembre 1996.

Archives *Médecins du Monde*, document du Collectif *Contre la précarisation et l'exclusion* aux membres de ce collectif, Paris, 7 novembre 1996.

Archives *Médecins du Monde*, courrier que le docteur Claude Moncorgé, Vice-Président et de coordonateur du collectif CPE adresse à M. Roger Lacan, directeur de cabinet auprès de Monsieur le Secrétaire d'Etat à l'Action Humanitaire d'Urgence. Paris, 14 novembre 1996.

Archives *Médecins du Monde*, dépêche AFP, « *La loi de cohésion sociale manque d'ambition, selon la Commission consultative des droits de l'Homme* », Paris, 10 décembre 1996.

Archives *Médecins du Monde*, dépêche AFP, « *Loi de cohésion sociale : l'avis critique du CES massivement adopté* », Paris, 11 décembre 1996.

1997

Archives *Médecins du Monde*, « *Note urgente* » de Médecin du Monde adressé à « MNCP, Fnars, DAL, MDM, Droit de Cité, Droit devant, MRAP, et de GISTI » pour l'audition du collectif « CPE » par le groupe socialiste de l'Assemblée nationale, Paris, 19 février 1997.

Archives *Médecins du Monde* : dans un courrier que le Président du *Secours Populaire Français* Julien Lauprêtre adresse à Jacques Chirac, Paris, 4 mars 1997.

Archives *Médecins du Monde* : communiqué de presse, « *Loi de cohésion sociale : il faut agir* » signé par AC, APEIS, CDSL, CSF, DAL, Droits devant, GISTI, SM, SUD PTT, Paris, 21 mars 1997.

Archives *Médecins du Monde* : communiqué de presse de l'*Uniopss* du 24 avril 1997.

Archives *Médecins du Monde*. Rendez-vous pour audition du groupe de cause *Médecins du Monde* auprès de M. Pierre de Saintignon, Paris, 25 juillet 1997.

Archives *Médecins du Monde*. Réunion groupes de cause – ministre Martine Aubry. Paris, 16 octobre 1997.

Archives *Médecins du Monde*, document daté du 16 octobre 1997.

Archives *ATD Quart-Monde*, dépêche AFP n° 171708 « *Loi d'orientation contre l'exclusion : ATD Quart-Monde « satisfaite* », Paris, 17 octobre 1997.

Archives *Médecins du Monde*, dépêche AFP n° 232040, « *Mme Aubry : une loi contre les exclusions devrait être votées « avant l'été* », Paris, 23 octobre 1997.

Archives *Médecins du Monde*, lettre que le député Gérard Terrier écrit à *Médecins du Monde*, Metz, 24 octobre 1997.

Archives *Médecins du Monde*, lettre que le député Maurice Leroy adresse à M. Michel Watrin, président des demandeurs d'emploi du Vendômois (lettre non datée).

Archives *Médecins du Monde*, correspondance que Monsieur René Lenoir adresse à Madame la ministre Martine Aubry, 5 novembre 1997.

1998

Archives *Médecins du Monde* : communiqué de Martine Aubry daté du 2 mars 1998.

Archives *Médecins du Monde*, dépêche AFP : « *La CFTC ne veut pas d'un droit spécifique qui établisse l'exclusion* ». Paris, 3 mars 1998.

Archives *Médecins du Monde* : dépêche AFP du 4 mars 1998 : Une loi « *ne suffira pas à faire reculer l'exclusion* » pour 81% des Français.

Archives *Médecins du Monde* : dépêche AFP, 4 mars 1998. M. Devedjian (RPR) déclare que le gouvernement « *fait de la petite politique avec l'exclusion* ».

Archives *Médecins du Monde*, communiqué de presse « *Médecins du Monde tient à exprimer sa satisfaction à l'annonce du programme de prévention et de lutte contre les exclusions faites hier par le gouvernement, en ce qui concerna les mesures consacrées à « l'accès aux soins pour tous »* », Paris, 5 mars 1998.

Archives *Médecins du Monde*, dépêche AFP, « *Assemblée – exclusion. Mme de Gaulle-Anthonioz première conviée par la mission sur les exclusions* », Paris, 5 mars 1998.

Archives *Médecins du Monde* : dépêche AFP « *Geneviève de Gaulle compare l'extrême humiliation de la misère à celle des camps de concentration* », n° 251023, Mars 1998.

Archives *Médecins du Monde*, « *Les associations contre l'exclusion : l'Etat doit garantir l'égalité* », dépêche AFP, 24 mars 1998.

Archives *Médecins du Monde*, « *Les associations jugent un projet de loi qu'elles ont en partie inspirée* », dépêche AFP n° 241827, 24 mars 1998.

Archives *Médecins du Monde*, dépêche AFP, « *Le projet de loi contre les exclusions adopté en Conseil des ministres* », Paris, 25 mars 1998.

Archives *Médecins du Monde*, document « *Loi de prévention et de lutte contre les exclusions* ». Travail interassociatif, Paris, 25 mars 1998.

Archives *Médecins du Monde* : lettre que le Député Yves Bur adresse à *Médecins du Monde* de la délégation régionale d'Alsace, Paris, le 20 avril 1998.

Archives *Médecins du Monde*, dépêche AFP Mai 1998 : « *Vote de la loi exclusion : les associations saisissent les parlementaires* ».

Archives *Médecins du Monde* : discours tenu par la ministre Martine Aubry à l'Assemblée nationale, 5 mai 1998, p. 7.

Archives *Médecins du Monde*, communiqués de presse : « *reconnaître le rôle des associations de chômeurs* », signés AC !, Apeis et Mncp. Paris, 5 mai 1998.

Archives *Médecins du Monde*. Discours de la ministre Martine Aubry, ministre de l'Emploi et de la Solidarité. Première lecture du projet de loi d'orientation. Assemblée nationale, 5 mai 1998. p. 2 ; 3 ; 4 et 6.

Archives *Médecins du Monde*, communiqué de presse « *Loi contre les exclusions : Médecins du Monde alarmé par le rejet de beaucoup d'amendements concernant l'accès aux soins* », Paris, 11 mai 1998.

Archives *Médecins du Monde*. Communiquée de presse signés par *ATD Quart-Monde*, *Emmaüs France*, *Fnars*, *FNC PACT-ARIM*, *Médecins du Monde*, *Secours catholique* et *l'Uniopss*, Paris, le 13 mai 1998.

Archives *Médecins du Monde*, « *L'Assemblée adopte le projet de loi sur la lutte contre les exclusions* », dépêche AFP n° 201722, 20 mai 1998.

Archives *Médecins du Monde*, dépêche AFP n° 091927, « *Consensus gouvernement-sénat sur la lutte contre les exclusions* », Paris, 9 juin 1998.

Archives *Médecins du Monde*, communiqué de presse d'*ATD Quart-Monde*, « *Le vote du sénat fait passer en premier la signification profonde de la loi d'orientation contre les exclusions. Il fait présager un engagement du pays* », Paris, 17 juin 1998.

Archives *Médecins du Monde* : dépêche AFP : « *Loi exclusion : les chômeurs retransmettent les débats de l'assemblée nationale* ». (date ?)

Archives *Médecins du Monde*, dépêche AFP « *ATD Quart-Monde et l'Uniopss comptent sur la présence des parlementaires* », 7 juillet 1998.

Archives *Médecins du Monde* : dépêche AFP « *Loi contre l'exclusion : les associations de chômeurs veulent être entendues* », Paris, 22 octobre 1998.

Archives *Médecins du Monde*, dépêche AFP : « *lutte contre les exclusions : une étape « significative et mobilisatrice* ».

Uniopss

1989 à 1991

Archives *Uniopss*, compte rendu de la réunion de la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion* de l'*Uniopss*, juin 1991.

1994

Archives *Uniopss*. Document « *Les associations du label Grande cause nationale 1994* ».

Archives *Uniopss*, document « *Alerte* » : « *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* » *Grande Cause Nationale 1994*, Paris, 18 juillet 1994.

1995

Archives *Uniopss*, document Bilan de la campagne « *Alerte* ». Paris, 8 février 1995.

Archives *Uniopss* : compte rendu de la réunion de la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, Paris, 25 mars 1995.

Archives *Uniopss* : « *le point sur les démarches régionales auprès des parlementaires* », 25 mars 1995.

Archives *Uniopss*, document Commission *Lutte contre la Pauvreté et l'Exclusion* : « *La nécessaire transformation du dispositif institutionnel de lutte contre la pauvreté et l'exclusion* » daté du 5 octobre 1995.

Archives *Uniopss* : « *Lettres de diffusion du Pacte Alerte* ». Paris, 7 juin 1995.

1996

Archives *Uniopss*, « *Pour la participation de tous. Lutter contre la pauvreté et l'exclusion : une priorité nationale* », mars 1996.

Archives *Uniopss* : *Alerte* : « *Pour la participation de tous. Lutter contre la pauvreté et l'exclusion : une priorité nationale* ». Propositions de la Commission « *Lutte contre la Pauvreté et l'exclusion* » de l'*Uniopss*, Paris, mars 1996. p. 1.

Archives *Uniopss* : Document daté du 21 mars 1996.

Archives *Uniopss*, document baptisé « *Pour un pacte contre la pauvreté et l'exclusion* », Paris, 29 mars 1996.

Archives *Uniopss*, communiqué « *Alerte aux exclusions* ». Paris, le 15 juillet 1996.

Archives *Uniopss*, « *Projet de loi sur le revenu minimum d'insertion* », Paris, 7 août 1998.

Archives *Uniopss*, réunion de la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, 2 septembre 1997, p. 2.

Archives *Uniopss* : *Alerte*, « *contre les exclusions et pour la cohésion sociale* », n°1 du 14 octobre 1996.

Archives *Uniopss* « *Alerte* », « *contre les exclusions et pour la cohésion sociale* », n°2 du 12 novembre 1996.

1997

Archives *Uniopss*. Réunion entre cabinets du ministre du travail et des Affaires Sociales et du Secrétaire d'Etat à l'Action humanitaire d'Urgence à M. Hugues Feltesse, *Uniopss*, Paris, 7 février 1997.

Archives *Uniopss* : documents datés des 14 octobre 1996, du 12 novembre 1996 et du 25 mars 1997.

Archives *Uniopss* : « *Le point sur les démarches régionales auprès des parlementaires* », Paris, 25 mars 1997.

Archives *Uniopss* : compte rendu de la réunion de la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion*, 25 mars 1997.

Archives *Uniopss* : compte rendu de la réunion de la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, 25 mars 1997.

Archives *Uniopss* : « *Lettre ouverte aux candidats* » lors des élections législatives de 1997. Lettre non datée.

Archives *Uniopss*, communiqué de l'*Uniopss* : « *Pour combattre l'exclusion les associations de solidarité demandent aux candidats de s'engager* ». Paris, 7 mai 1997.

Archives *Uniopss*, document du cabinet de la ministre Martine Aubry, Paris, 16 octobre 1997.

Archives de l'*Uniopss*, compte rendu de la réunion de la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion* de l'*Uniopss*, 18 décembre 1997.

Archives *Uniopss* : « *réunion avec le secrétaire d'état au logement* », Paris, 19 septembre 1997.

1998

Archives *Uniopss* : lettre que le président de l'*Uniopss* René Lenoir adresse au Premier ministre Lionel Jospin, Paris, 9 janvier 1998.

Archives *Uniopss*. Lettre que le conseiller de la ministre Martine Aubry, M. Pierre de Saintignon adresse à M. Hugues Feltesse, *Uniopss*, Paris, 15 janvier 1998.

Archives *Uniopss*, compte rendu de la réunion « Habitat – logement » de la Commission « *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* », 18 février 1998, p. 1, 2 et 3.

Archives *Uniopss*, communiqué de l'*Uniopss* : « *Les chômeurs et exclus doivent être effectivement pris en compte dans chaque décision des pouvoirs publics* ». Paris, le 23 janvier 1998.

Archives *Uniopss*. Lettre de M. René Lenoir à la ministre Martine Aubry, Paris, 30 janvier 1998.

Archives *Uniopss* : rapport Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, Haut Comité de la Santé Publique : « *La progression de la précarité en France et ses effets sur la santé* ». Paris, février 1998.

Archives *Médecins du Monde*, correspondance que Monsieur René Lenoir adresse à Madame la ministre Martine Aubry, 4 février 1998.

Archives *Uniopss*, document de la Commission inter-associative « *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion de l'Uniopss* », « *Observations et propositions relatives au volet « accès au droit-justice » du projet de loi de prévention et de lutte contre l'exclusion* » du 25 février 1998.

Archives *Uniopss* : « *Observations et propositions d'amendements au projet de loi d'orientation relatif à la lutte contre les exclusions* ». Paris, 28 février 1998. 35 p.

Archives *Uniopss*. Document dossier de presse du 2 mars 1998 : *lutte contre la pauvreté et l'exclusion*. p. 4.

Archives *Uniopss*. *L'actualité de mars-avril 1998* », p. 2-3.

Archives de l'*Uniopss*, compte rendu de la réunion de la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion* de l'*Uniopss*, 6 mars 1998.

Mouvement national des Chômeurs et Précaires

Archives *MNCP*!. Communiqué de presse commune : *AC ! – APEIS – CGT Chômeurs – MNCP*. Paris, 26 janvier 1998. p. 2.

Archives *MNCP*! Communiqué de presse de *Tous ensemble CFDT en Lutte* « *après le rapport Join-Lambert, aux décideurs de prendre leurs responsabilités* ». Paris, 26 février 1998.

Archives *MNCP*, communiqué de presse du *MNCP*, Paris, 15 avril 1997.

Archives *MNCP*, « *Consulter et associer les organisations de chômeurs et précaire syndicales et associatives : pour !* », signés par *URI CFDT Basse-Normandie, URI-CFDT Auvergne, CFDT FGTE, CGT Fédération Finances, SUD PTT Groupe des 10, SNUI groupe des 10*, Paris, 5 mai 1998.

B/ Archives Mission Régionale d'Information sur l'Exclusion

Archives *MRIE*. Dossiers Ressources 2005, « *Connaître avec pour agir ensemble* », p.5.

Archives *MRIE*. La *MRIE* présente un dossier annuel autour du 17 octobre, à l'occasion de la journée mondiale du refus de la misère.

C/ Archives Conseillers de ministres

Archives Antoine Durrleman. Mme Geneviève Anthonioz – De Gaulle « *L'évaluation des politiques publiques de lutte contre la grande* » *pauvreté* », 12 juillet 1995 ; Mr Harlem Désir, « *La situation et le devenir des associations à but humanitaire* », 23 mars 1994 ; Mr Marcel Lair, « *Evaluation de l'efficacité économique et sociale des aides publiques au logement* », 15 décembre 1993 ; Mr Michel Creton « *La situation des handicapés profonds* », 8 juillet 1992 ; Mr Roger Leray « *Le chômage de longue durée* », 25 mai 1991 ; Mme Evelyne Sullerot « *Les problèmes posés par la toxicomanie* », 31 mai 1989 ; Mr Jean Talandier « *Travail et prison* », 9 décembre 1987 ; Père Joseph Wrésinski « *Grande pauvreté et précarité économique et sociale* », 11 février 1987 ; Mr Daniel Pétrequin « *Logements des personnes à faibles ressources* », 28 mai 1986 ; Mr Henri Péquignot « *La lutte contre la pauvreté* », 20 septembre 1970 ; Mr Robert Duvivier « *La connaissance du chômage et des demandes d'emploi* », 14 mai 1970.

Archives Contemporaines de Fontainebleau. Compte-rendu de Durrleman au Premier ministre suite à la tenue de la réunion du 6 août 1996. Y ont pris part les ministres suivants : Toubon, Pons, Debré, Gaudin, Perben, De Peretti, Drut, Raoult, Lamassoure. Les ministres Arthuis et Bayrou étaient représentés par leur directeur de cabinet.

Archives Contemporaines de Fontainebleau. Compte rendu de la réunion du 5 mai 1996 tenue à l'Elysée rédigé par le conseiller du Président de la République M. Olivier Dutheillet de Lamotte et adressé au conseiller du Premier ministre M. Durrleman.

Archives Contemporaines de Fontainebleau. Fonds d'Antoine Durrleman, conseiller auprès d'Alain Juppé, Premier ministre – côte n° 20010533 art. 14 : préparation du projet de loi contre l'exclusion (05/1995-08/1996) et côte n° 20010533 art. 15 : préparation du projet de loi contre l'exclusion (09/ 1996-04/1996).

Archives Contemporaines de Fontainebleau. Fonds d'Antoine Durrleman, conseiller auprès d'Alain Juppé, Premier ministre – côte n° 20010533 art. 14 : préparation du projet de loi contre l'exclusion (05/1995-08/1996). Paris, 4 mai 1996.

Archives de Philippe Coste. Discours de Martine Aubry devant le Conseil Economique et Social. Archives de Philippe Coste, ancien conseiller de la ministre Aubry.

Archives de Philippe Coste. Circulaire du 24 décembre 1997 que la ministre de l'Emploi et de la solidarité Martine Aubry adresse aux préfets de région et de département.

Archives du conseiller Philippe Coste : Correspondance que la ministre Martine Aubry adresse à M. le Préfet de Département du Pas-de-Calais, 24 décembre 1997. Lire aussi *Le Monde*, « *Des cas de détresse sociale* », 26 décembre 1997.

Archives de Philippe Coste, ancien conseiller d'Aubry. Circulaire du 26 décembre 1997 de la ministre de l'Emploi et de la solidarité adressée aux préfets de région et de département.

Archives de Philippe Coste, ancien conseiller d'Aubry. Circulaire du 30 décembre 1997 de la ministre de l'Emploi et de la solidarité adressée aux préfets de région et de département.

Archives de Philippe Coste, ancien conseiller d'Aubry. La ministre Martine Aubry informe les chômeurs que l'emploi est la priorité du gouvernement et les rappelle que le Premier ministre Lionel Jospin a, lors de sa déclaration de politique générale, pris l'engagement que l'emploi sera la priorité de son gouvernement. Document de la conférence de presse de la ministre de l'Emploi et de la solidarité, le 2 janvier 1998.

D/ Rapports et débats parlementaires consultés

Assemblée nationale

Texte n° 780 de Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, déposé à l'Assemblée Nationale le 25 mars 1998

Rapport n° 856, tome I de M. Jean LE Garrec, député, fait au nom de la commission spéciale, déposé le 23 avril 1998

Rapport n° 856, tome II de M. Jean Le Garrec, député, fait au nom de la commission spéciale, déposé le 23 avril 1998

Rapport n° 856, tome III de M. Alain Cacheux, député, fait au nom de la commission spéciale, déposé le 23 avril 1998

Rapport n° 856, tome IV de Mme Véronique Neiertz, député, fait au nom de la commission spéciale, déposé le 23 avril 1998

Texte n° 136 adopté par l'Assemblée nationale le 20 mai 1998

Sénat

Texte n° 445 (1997-1998) transmis au Sénat le 26 mai 1998

Rapport n° 450, tome I (1997-1998) de M. Bernard Seillier, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 27 mai 1998

Rapport n° 450, tome II (1997-1998) de M. Bernard Seillier, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 27 mai 1998

Avis n° 471 (1997-1998) de M. Gérard Braun, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 3 juin 1998

Avis n° 472 (1997-1998) de M. Philippe Richert, fait au nom de la commission des affaires culturelles, déposé le 3 juin 1998

Avis n° 473 (1997-1998) de M. Paul Girod, fait au nom de la commission des lois, déposé le 3 juin 1998

Avis n° 478 (1997-1998) de MM. Jacques Oudin et Paul Loridant, fait au nom de la commission des finances, déposé le 4 juin 1998

Discussion en séance publique les 9, 10, 11, 12 et 16 juin 1998

Texte n° 154 (1997-1998) adopté avec modifications par le Sénat le 16 juin 1998
Commission mixte paritaire

Rapport n° 510 (1997-1998) de M. Bernard Seillier, fait au nom de la commission mixte paritaire, déposé le 17 juin 1998

Nouvelle lecture

Assemblée nationale

Texte n° 981 transmis à l'Assemblée nationale le 16 juin 1998

Rapport n° 1002, tome I de M. Jean Le Garrec, député, fait au nom de la commission spéciale, déposé le 24 juin 1998

Rapport n° 1002, tome II de M. Alain Cacheux, député, fait au nom de la commission des lois, déposé le 24 juin 1998

Rapport n° 1002, tome III de Mme Véronique Neiertz, député, fait au nom de la commission des lois, déposé le 24 juin 1998

Texte n° 182 adopté avec modifications par l'Assemblée nationale le 1er juillet 1998

Sénat

Texte n° 542 (1997-1998) transmis au Sénat le 3 juillet 1998

Rapport n° 544 (1997-1998) de M. Bernard Seillier, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 7 juillet 1998

Discussion en séance publique le 8 juillet 1998

Texte n° 163 (1997-1998) adopté avec modifications par le Sénat le 8 juillet 1998
Lecture définitive

Assemblée nationale

Texte n° 1055 transmis à l'Assemblée nationale le 9 juillet 1998

Rapport n° 1057 de M. Alain Cacheux, député, Mme Véronique Neiertz, député et M. Jean Le Garrec, député, fait au nom de la commission spéciale, déposé le 9 juillet 1998

Texte n° 184 adopté définitivement par l'Assemblée nationale le 9 juillet 1998
Décision du Conseil constitutionnel (dossier sur le site du Conseil constitutionnel)

Décision du Conseil constitutionnel n° 98-403 du 29 juillet 1998 (partiellement conforme)
Loi promulguée

Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions (n° 98-657 du 29 juillet 1998), parue au JO n° 175 du 31 juillet 1998
État d'application de la loi

E/ Entretiens

1/ François Boursier, responsable de l'Uriopss Rhône-Alpes. Entretien n° 1 d'une heure et demi réalisé au siège de l'Uriopss Rhône-Alpes. Lyon, 15 janvier 2002.

2/ Philippe Coste, Conseiller social de la ministre Martine Aubry. Entretien n° 2 d'une heure et demi environ. Paris, 27 février 2002.

3/ François Landais, Conseiller social de la ministre Martine Aubry. Entretien n° 3 de deux heures environ. Paris, 27 février 2002.

4/ Nathalie Simmonot, responsable de *Médecins du Monde* et coordinatrice du collectif *Contre la Précarisation et la Pauvreté*. Entretien n° 4 réalisé au siège de *Médecins du Monde*. Paris, 28 février 2002.

- 5/ Antoine Durrleman, Conseiller social du Premier ministre Alain Juppé. Entretien n° 5 de deux heures environs. Paris, 28 février 2002.
- 6/ Myriam Lemonnier, Chargé de mission de la *Fédération Entraide Protestante*. Entretien n° 6 de deux heures environs. Paris, 1^{er} mars 2002.
- 7/ Bernard Loye, chargé de communication de la *Fnars*. Entretien n° 7 de deux heures environs. Paris, 1^{er} mars 2002.
- 8/ Jean Le Garrec, député, rapporteur du projet de loi de lutte contre les exclusions (n° 856, tome I et tome II). Entretien n° 8 réalisé à l'Assemblée nationale. Paris, 4 mars 2002.
- 9/ Claire Villier, cofondateur et responsable d'*Agir Ensemble contre le Chômage*. Entretien n° 9 de près d'une heure et demi. Paris, 4 mars 2002.
- 10/ Eric Ducoing, responsable d'*Agir Ensemble contre le Chômage*. Entretien n° 10 de deux heures, réalisé au siège d'AC !. Paris, 6 mars 2002.
- 11/ Bruno Grouès, conseiller technique à l'*Uniopss*. Entretien n° 11 de deux heures. Paris, 7 mars 2003.
- 12/ Jacques Rigaudiat, Conseiller social du Premier Ministre Lionel Jospin. Entretien n° 12 de trois quart d'heure environ (téléphonique). Lyon, 5 mars 2003
- 13/ Danièle Jourdain-Menninger, Conseillère sociale du Premier Ministre Lionel Jospin. Entretien n° 13 trois quart d'heure environs (téléphonique). Lyon, 5 mars 2003.
- 14/ Véronique Neiertz, Député, auteur du rapport n° 856, tome IV sur le surendettement. Entretien n° 14 par écrit. Paris, 14 mars 2003.
- 15/ Alain Cacheux, Député, auteur du rapport n° 856 tome III. Entretien n° 15 (téléphonique). Lyon, 2 avril 2003.
- 16/ Marc, responsable *Agir ensemble contre le Chômage* de Lyon. Entretien n° 16 non retranscrit. Villeurbanne, 4 mars 2003.
- 17/ Jacqueline Sainte-Yves, Présidente Coorace. Entretien n° 17 d'une heure et demi, (téléphonique). Lyon, 15 avril 2003.
- 18/ Hélène Mignon, député. Entretien par écrit n° 18. Lyon, 6 mai 2003.
- 19/ Annie Pourre, cofondateur de *Droit devant*. Entretien n° 19 de deux heures environ (téléphonique). Lyon, 22 mai 2003.

- 20/ Jean Claude Amara, cofondateur de *Droit devant*. Entretien n° 20 d'une heure et demi. Lyon, 2 juin 2003.
- 21/ Jean Baptiste Eyraud, Président de *Droit Au Logement*. Entretien n° 21, une heure et demi. Paris, 2 juin 2003.
- 22/ Yves Cottin, Président du Comité des sans Logis. Entretien n° 22, une heure et quart environs. Paris, 18 juin 2003.
- 23/ Sébastien Roblique, responsable Uriopss Centre. Entretien n° 23 (téléphonique). Lyon, 19 janvier 2004.
- 24/ Thibault D'hamecourt, responsable Uriopss Picardie. Entretien n° 24, environ trois quart d'heure (téléphonique). Lyon, 3 février 2004.
- 25/ Peggy Lavonde, Uniopss Pays de Loire. Entretien n° 25, environ 20 minutes (téléphonique). Lyon, 10 mars 2004.
- 26/ Véronique Dor, responsable Uriopss PACAC. Entretien n° 26 (par écrit). Lyon, 9 février 2005.
- 27/ Vivian Labrie, porte-parole et coordonnatrice du Collectif pour un Québec sans pauvreté, Entretien n° 27 (téléphonique) près de deux heures et demi. Lyon, 11 mars 2005.
- 28/ Guiraud, Président de l'association Tsiganes Solidarité et du Comité Médico-Social pour la Santé des Migrants. Entretien n° 28 (téléphonique). Lyon, 5 avril 2005.
- 29/ Marie Magdeleine Hilaire, responsable de l'Uniopss, entretien n° 29 par écrit. Lyon, 12 avril 2005.
- 30/ Jambu, député, entretien n° 30 par écrit. Lyon, 26 avril 2005.
- 31/ Serafino Tonino, journaliste Libération, entretien n° 31, par écrit. Lyon, 11 mai 2005.
- 32/ Benoît Duquesne, porte parole d'ATD Quart-Monde. Entretien n° 32. Paris, 2 juin 2005
- 33/ Davienne, porte-parole ATD Quart-Monde. Entretien n° 33 (téléphonique). Lyon, 4 octobre 2005.
- 34/ Hoareau, Comité CGT Chômeurs. Entretien n° 34 (téléphonique). Lyon, 25 octobre 2005.

- 35/ Cordelis, SUD PTT chargé de la lutte contre les exclusions. Entretien n° 35 (téléphonique). Lyon, 7 décembre 2005.
- 36/ Petit frère des pauvres. Entretien n° 36 (téléphonique). Lyon, 1 février 2006.
- 37/ Patrick Doutreligne, délégué général d'Emmaüs. Entretien n° 37 (téléphonique). Lyon, 9 février 2006.
- 38/ Didier Robert, responsable d'ATD Quart-Monde, entretien n° 38 non enregistré. Pierrelaye, 14 mars 2006.
- 39/ Geneviève Decrop, Directrice de la *Mission Régionale d'Information sur l'Exclusion*. Entretien n° 39. Lyon, 4 mai 2006.
- 40/ Bernard Seillier, sénateur, auteur des rapports I et II sur la lutte contre les exclusions au Sénat. Entretien n° 40 (téléphonique) une demi heure environ. Lyon, 19 mai 2006.
- 41/ Marie Claire Vergiat, responsable Ligue des Droits de l'Homme, Entretien n° 41 (téléphonique) une demi heure. Lyon 27 mai 2006.
- 42/ Mme Dubois, vice président de Médecins Lille. Entretien n° 42, environ un quart d'heure (téléphonique). Lyon, 28 juin 2006.
- 43/ Elghozi, Président de Créteil solidarité, entretien n°43, environ un quart d'heure (téléphonique). Lyon 6 juillet 2006.
- 44/ Maurice Pagat. Entretien n° 44 (téléphonique), environ deux heures. Lyon, 5 septembre 2006.
- 45/ Sitruck, Conseillère technique auprès du conseiller social. Entretien n° 45, environ une demi heure (téléphonique). Lyon, 13 septembre 2006.
- 46/ Cathérine Levy, chercheur CNRS, membre fondateur du Réseau d'Alerte sur les Inégalités. Entretien n° 46, environ deux heures (téléphonique). Lyon, 3 octobre 2006.
- 47/ Patrick Boulte, Vice-président de Solidarités nouvelles face au chômage, entretien n° 47 (téléphonique). Lyon, 10 octobre 2006.
- 48/ Zedira Malika, cofondatrice de l'APEIS. Entretien n°48, Evry, 25 octobre 2006.
- 49/ Béatrice Longueville, déléguée générale adjointe de l'UNCCAS. Entretien n° 49, écrit, 23 novembre 2006.

50/ Georges Hage, député, Président de la Mission d'Information de lutte contre les exclusions. Entretien n° 50 (écrit). Lyon, 7 décembre 2006.

51/ Josué Morand, Président de Solidarité paysans. Entretien n° 51 (téléphonique). Lyon, 5 janvier 2007.

52/ Stéphane Dumeige, Conseiller en Insertion Professionnelle, Président de l'Association Intermédiaire Aire. Entretien n° 52 (téléphonique). Lyon, 10 janvier 2007.

53/ Fénoglio, journaliste au Monde, entretien n° 53 (téléphonique). Lyon, 11 janvier 2007.

54/ Jean Luc Outin, membre du réseau d'Alerte sur les inégalités. Entretien n° 54. Lyon, 22 janvier 2007.

55/ Constaldio, membre du réseau d'Alerte sur les inégalités. Entretien n° 55. Lyon, 22 janvier 2007.

56/ Président Secours catholique Lyon. Entretien n° 56. Lyon, 31 janvier 2007.

57/ Lagouanelle, Directeur Action Institutionnelle France, Secours catholique, Paris, 23 février 2007. Entretien n° 57 non enregistré.

58/ Quetenen, Président du MNCP, entretien n° 58, téléphonique. Lyon, 5 février 2007.

59/ René Lenoir, Président de l'Uniopss, entretien n° 59 (téléphonique). Lyon, 9 février 2007.

60/ Hugues Feltesse, Directeur général de l'Uniopss. Entretien n° 60 (téléphonique). Lyon, 20 février 2006.

61/ Sandrine Runel, Déléguée Régionale FNARS Rhône Alpes. Entretien n° 61. Lyon, 21 février 2007.

F/ Articles de Journaux et Revues

La Croix

1995

François Ernenwein et Robert Migliorini, « Chirac, Jospin, Balladur en force contre l'exclusion », *La Croix*, 29 mars 1995.

La Croix, « Pour un pacte national contre l'exclusion », 14 mai 1995, p. 9.

1998

Adam Gérard « Programme contre l'exclusion. 51 milliards de Francs annoncés. Selon Martine Aubry, 51 milliards de francs, de toute origine, seront mobilisés sur trois ans, dont 36 milliards de crédits supplémentaires », *La Croix*, 5 mars 1998, p. 3

Gérard Adam, « Un programme de trois ans pour lutter contre l'exclusion », *La Croix*, 5 mars 1998, p. 3.

Michel Feltin, « Le projet Aubry n'existera que si tout le monde s'y met », *La Croix*, 6 mars 1998, p. 7.

Le Monde

1984

Le Monde, « Le troisième anniversaire de la société Emmaüs », 30 mars 1984, p. 29.

Le Monde, « Un accroissement des subventions aux organisations caritatives », 11 octobre 1984, p. 10.

Le Monde, « Les mesures pour lutter contre la pauvreté », 19 octobre 1984, p. 37.

Le Monde, « Les sociétés caritatives réagissent positivement aux mesures contre la pauvreté », 6 novembre 1985, p. 34.

Le Monde, « M. Fabius annonce la création d'un fonds pour mieux gérer les associations », 11 décembre 1984, p. 16.

1994 – 1995

Le Monde, « Il met fin au CIP », 30 mars 1994, p. 8

Michel Castaing, « Le gouvernement tente de répondre au défi de l'exclusion », *Le Monde*, 27 septembre 1994, p. 10.

Françoise Chiro, « M. Chirac veut restaurer le pacte républicain et retrouver l'esprit de conquête », 7 janvier 1995, *Le Monde*, p. 10.

Ezra Suleiman, « Les élites et les exclus », *Le Monde*, 13 janvier 1995, p. 17.

Le Monde, « M. Chirac critique indirectement le Premier ministre Edouard Balladur au sujet des logements vacants », 26 janvier 1995, p. 6.

Marc Ambroise-Rendu « Le maire de Paris affiche ses propositions sociales », *Le Monde*, 13 février 1995, p. 7.

Le Monde, « ATD Quart-Monde interpelle les candidats », 24 mars 1995, p. 12.

Michel Castaing, « L'association Droit au logement occupe un nouvel immeuble à Paris », *Le Monde*, 28 mars 1995, p. 14.

Michel Castaing, « MM. Balladur, Chirac et Jospin sont d'accord pour proposer une loi-cadre contre l'exclusion », *Le Monde*, 29 mars 1995, p. 7.

François Bonnet et Franck Nouchi, « Les pouvoirs publics n'ont pas su enrayer la montée de la grande pauvreté », *Le Monde*, 30 mars 1995, p. 9.

Le Monde, « Les problèmes d'exclusion ne peuvent être réglés sans une participation active de la société civile », 3 mai 1995, p. 12.

Michel Castaing, « Des associations souhaitent que l'Etat s'engage plus nettement dans la lutte contre la pauvreté », *Le Monde*, 1^{er} juillet 1995, p. 10.

Le Monde, « Le DAL occupe un immeuble dans le 12^{ème} arrondissement de Paris », 10 décembre 1995, p. 34.

Le Monde, « Exclusion : s'intitulant eux-mêmes des « sans-droits », 15 décembre 1995, p. 14.

Michel Castaing, « Le Secours populaire concentre son action sur l'hexagone », *Le Monde*, 24-25 décembre 1995, p. 7.

Laurent Mauduit, « Des mesures immédiates contre l'exclusion en attendant une loi », *Le Monde*, 26 décembre 1995, p. 5.

1996

Le Monde du 8 janvier 1996 p. 20.

Michel Castaing, « L'avant-projet de loi contre l'exclusion doit être remis à Alain Juppé à la fin du mois », *Le Monde*, 12 mars 1996, p.12

Michel Castaing, « Ultimes propositions avant l'annonce de la loi-cadre contre l'exclusion », *Le Monde*, 15 mars 1996, p. 10.

Cécile Prieur, « Le DAL réquisitionne un immeuble appartenant à la ville de Paris », *Le Monde*, 2 juillet 1996, p. 11.

Michel Castaing, « Deux projets de loi divergent sur la lutte contre l'exclusion », *Le Monde*, 23 juillet 1996, p. 8.

Jérôme Fénoglio, « Les associations de solidarité critiquent « l'insuffisance » de l'avant-projet de loi sur l'exclusion », *Le Monde*, 3 octobre 1996, p. 9.

1997

Jérôme Fénoglio, « Les actions spectaculaires des grandes associations », *Le Monde*, 22 février 1997, p. 20.

Jérôme Fénoglio, « Députés et associations critiquent le manque d'ambition du projet de loi sur l'exclusion », *Le Monde*, 15 avril 1997, p. 1.

Jérôme Fénoglio, « L'Assemblée nationale souhaite modifier le projet de loi contre l'exclusion », *Le Monde*, 15 avril 1997, p. 7.

Jérôme Fénoglio, « L'inlassable combat de de Gaulle- Anthonioz », *Le Monde*, 15 avril 1997, p. 7.

Jérôme Fénoglio, « Le projet de loi sur la lutte contre l'exclusion est dénoncé par la gauche comme un faux-semblant », *Le Monde*, 17 avril 1997, p. 7.

Christine Garin, « Le DAL relance ses opérations spectaculaires et élargit son champ d'action », *Le Monde*, 2 juin 1997, p. 11.

Jean Michel Bezat, « Mme Aubry prend son temps pour préparer la conférence sur l'emploi et les salaires », *Le Monde*, 3 juillet 1997 p.7.

Jérôme Fénoglio, « Les associations déplorent le silence des politiques sur la pauvreté », *Le Monde* 18 octobre 1997, p. 12.

Bruno Caussé, « Martine Aubry promet un projet de loi et des crédits pour la lutte contre l'exclusion », *Le Monde*, 5 novembre 1997, p. 10.

Christine Garin, « Les associations de chômeurs et de mal-logés manifestent à Paris », *Le Monde*, 23 décembre 1997, p. 9.

Alain Beuve-Mery, « Les associations veulent participer à la préparation du texte promis pour le printemps », *Le Monde*, 26 décembre 1997, p. 5.

Laurent Mauduit, « Des mesures immédiates contre l'exclusion en attendant une loi », *Le Monde*, 26 décembre 1997, p. 5.

Nadia Lemaire, « Tout ce beau monde se réunit sans nous », *Le Monde*, 31 décembre 1997, p. 5.

Nadia Lemaire, « Dans sept villes, les chômeurs continuent à harceler le gouvernement », *Le Monde*, 31 décembre 1997, p. 5.

1998

Le Monde, « Réveillon pour la solidarité à Champigny-sur-Marne », 1^{er} janvier 1998, p. 5.

Le Monde, « Les chômeurs bousculent Lionel Jospin », 8 janvier 1998, p. 1.

Michel Bezat et Olivier Biffaud, « Le gouvernement débloque un milliard de Francs pour un fonds d'urgence », *Le Monde*, 10 janvier 1998, p. 1 et 6.

Le Monde, 10 janvier 1998, p. 7.

Bruno Causse et Carole Monnot, « Samedi, à Marseille, où le mouvement avait commencé le 11 décembre », *Le Monde*, 12 janvier 1998, p. 5.

Le Monde, « Première victoire pour les chômeurs », 12 janvier 1998 p. 11.

Jérôme Fénoglio, « Une course de vitesse est engagée pour boucler la loi contre l'exclusion », *Le Monde*, 13 janvier 1998, p. 8.

Bruno Caussé et Caroline Monnot, « Les associations de chômeurs veulent maintenir la pression sur le gouvernement », *Le Monde*, 13 janvier 1998, p. 7.

Alain Beuve-Méry et caroline Monnot, « Les mouvements de chômeurs réclament le relèvement des minima sociaux », *Le Monde*, 14 janvier 1998, p. 5.

Le Monde, « Les Verts et le PCF soutiennent les manifestants », 15 janvier 1998, p. 6.

Le Monde du 15 janvier 1998, p. 30.

Bruno Causé et les correspondants en région, « Les préfectures commencent à distribuer les 320 millions de francs débloqués par l'Etat », *Le Monde*, 15 janvier 1998, p. 6.

Alain Rollet, « Mégaflou in manif », *Le Monde*, 15 janvier 1998, p. 30.

Alain Beuve-Mery, « Le mouvement des chômeurs continue à défier le gouvernement », *Le Monde*, 15 janvier 1998, p. 6.

Alain Beuve-Mery et Michel Noblecourt, « Après de nombreuses manifestations, les occupations continuent », *Le Monde*, 15 janvier 1998, p. 7.

Le Monde, « A Paris, l'Ecole normale supérieure est occupée par des chômeurs », 16 janvier 1998, p. 31.

Le Monde, « Les associations de chômeurs poursuivent leurs mouvements », 16 janvier 1998, p. 8.

Rafaël Rivaïs, « Les préfets ont mis à l'ouvrage les travailleurs sociaux », *Le Monde*, 19 janvier 1998, p. 7.

Le Monde, 19 janvier 1998, p. 9.

Le Monde, « CGT et PCF appellent les chômeurs à imposer les 35 heures au patronat. Cinq semaines de conflit », 19 janvier 1998, p. 6.

Jérôme Fénoglio, « Une course de vitesse est engagée pour boucler la loi contre l'exclusion », *Le Monde*, 23 janvier 1998, p. 7.

Michel Bezat, « Martine Aubry, un destin qui se cherche », *Le Monde*, 2 février 1998, p. 11.

Jérôme Fénoglio, *Le Monde*, « Des experts s'alarment des dégâts de l'exclusion sur la santé », 22 et 23 février 1998, p. 2.

Olivier Biffaud et Laurent Mauduit, « Lionel Jospin se refuse à anticiper sur la reprise économique », *Le Monde*, 27 février 1998, p. 6.

Olivier Biffaud, « Lionel Jospin confirme ses engagements pour les exclus, mais refuse un RMI-Jeunes », *Le Monde*, 28 février 1998, p. 6.

Jérôme Fénoglio, « 50 milliards pour lutter contre l'exclusion » et « Mme Aubry qualifie de sans précédent son plan de lutte contre l'exclusion », *Le Monde*, 5 mars 1998, p. 1 et 6.

Le Monde, « Des divergences apparaissent entre la CGT et les mouvements de chômeurs », 10 mars 1998, p. 7.

Le Monde, « Nouveaux coups de semonce des chômeurs », 25 mars 1998, p. 34.

Le Monde, « Les associations jugent insuffisantes les mesures envisagées contre l'exclusion », 27 mars 1998, p. 7.

Fenoglio Jérôme, « La France est le seul pays européen à se doter d'une loi globale contre l'exclusion », *Le Monde*, 21 mai 1998.

Clarisse Fabre, « Le vote du projet de loi contre les exclusions met en évidence les divisions de l'opposition », *Le Monde*, 22 mai 1998, p. 7.

Le Monde, « Les chevènementistes et plusieurs associations déplorent l'invalidation partielle de la loi sur l'exclusion », 1^{er} août 1998, p. 5.

2000

Bertrand Bissuel, « En une décennie, le DAL est devenu un pilier de la lutte contre l'exclusion », *Le Monde*, 4 novembre 2000, p. 10.

Le Parisien

Darriulat, « Les déçus de la loi vont manifester début mai », *Le Parisien*, 24 avril 1998.

Les Echos

Les Echos, « Trente associations exigent un pacte contre la pauvreté », 14 mars 1995, p. 4.

Les Echos, « Xavier Emmanuelli : la loi-cadre contre l'exclusion s'appliquera en 1997 », 15 mars 1996.

Cécile Cornudet, « Loi contre l'exclusion : Martine Aubry appelle à conclure un pacte social », *Les Echos*, 5 mars 1998, p. 3.

Cécile Cornudet, « Loi contre les exclusions : Martine Aubry appelle à conclure un pacte social », *Les Echos*, 6 mai 1998, p. 3.

Le Figaro

Judith Waintraud, « Jospin se méfie des emballements », *Le Figaro*, 27 février 1998, p. 6.

Le Figaro, « La présidente d'ATD Quart-Monde s'indigne que le groupe RPR présidé par Jean Louis Débré ait apparemment décidé de voter, demain, contre le texte », 19 mai 1998, p. 14.

Propos recueillis par Véziane de Vezins, « Geneviève de Gaulle-Anthonioz, prenez garde », *Le Figaro*, 19 mai 1998. p. 14.

L'Humanité

1998

Pierre Agudo, « La loi intervient après des années de lutte pour faire de l'action contre la pauvreté une priorité nationale », *L'Humanité*, 5 mars 1998, p. 5.

Libération

Christophe Forcari et Isabelle Mandraud, « Martine Aubry défend son projet aujourd'hui. Trois ans et 30 milliards pour lutter contre l'exclusion », *Libération*, 4 mars 1998.

Libération, « Trente huit milliards pour l'exclusion et la bénédiction de Chirac », 5 mars 1998, p. 14.

Tonino Serafini, « Une taxe pour les logements vides », *Libération* 5 mars 1998, p. 14.

Isabelle Mandraud, « Les chômeurs invités à gérer les Assedics », *Libération*, 29 avril 1998.

Isabelle Mandraud, Cathérine Maussion et Tonino Serafini, « La droite se drape dans le refus », *Libération*, 21 mai 1998, p. 10.

Libération, 11 décembre 1998 p. 13.

Libération du 11 décembre 1998. p. 12.

Propos recueillis par Tonino Serafini « La misère est une violation des droits de l'homme », 11 décembre 1998, *Libération*, p. 12.

InfosCE

InfosCE, « Droit Au logement, Le syndicat des mal logés et des Sans-abri », 4 septembre-octobre 1997 p. 4.

La Tribune

La Tribune, « Les regrets de Jacques Barrot », 5 mars 1998, propos recueillis par Jean-Pierre Gratien, p. 3.

Revues spécialisées

Cités, Philosophie, Politique, Histoire

Jean-Louis Fournel et Jean-Claude Zancarini, *Cités, Sociétés sans droits ?*, « Les « Sans », n°1, 2000, p. 213 - 217.

Problèmes politiques et sociaux

Jean Meynaud, « Les lobbies et le pouvoir », *Problèmes politiques et sociaux*, n°662, 6 septembre 1991, p. 9.

Jacques Bassot, Michele Ruffat, « Nouveaux regards sur les groupes », *Problèmes politiques et sociaux*, La documentation française, 3 mai 1985, Paris, n° 511, p. 5-8.

Revue belge de sécurité sociale

Philippe Pochet, « La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et la méthode ouverte de coordination », *Revue belge de sécurité sociale*, N° 1, 1^{er} trimestre 2002. p. 6.

Revues Française des Affaires sociales

Denis Bouget et Henry Nogues, « Evaluation des politiques de lutte contre les exclusions sociales », *Revues Française des Affaires sociales*, n° 2 avril-juin 1994, p. 71.

Pouvoirs

Grant Jordan, William Maloney et Lynn Bennie, « Les groupes d'intérêt publics », *Pouvoirs*, n° 79, p. 69. Futur antérieur

Futur antérieur

Futur antérieur, numéro 43, printemps 1998.

La Revue

Cathérine Lévy « Des exclus aux « exclus », *La Revue*, p. 79 à 82.

Lien social et politique

Lien social et politique, « Y a-t-il des exclus ? L'exclusion en débat », n° 34, éditions Ensp, Rennes, 1996.

Liaisons sociales

Liaisons Sociales, 23 avril 1997.

Liaisons sociales, « représentation des chômeurs », 12 mai 1998, n° 12663, p. 3.

Liens social, « Les universités populaires d'ATD Quart-Monde », publication n° 683 du 23 octobre 2003.

Liaisons Sociales, 24 avril 1997.

Liaisons Sociales, 13 mai 1997.

Liaisons Sociales, 5 mai 1997.

Liaisons sociales, 7 mai 1998, p. 3.

Liaisons sociales, supplément au numéro 11980, n°67/95 du 28 juillet 1995. p. 2.

Quart-Monde Rhône-Alpes

Nicole, « 17 octobre international. Journée Mondiale du refus de la Misère », *Quart-Monde Rhône-Alpes*, n°77 – 4^{ème} trimestre 1998, p. 3.

Quart-Monde Rhône-Alpes de Décembre 1994, n° 62, p. 14.

Quart-Monde Rhône-Alpes, n° 63.

Quart-Monde Rhône-Alpes, mars 1991, n° 47, p. 1.

Quart-Monde Rhône-Alpes, « La Mission Régionale d'Information sur l'Exclusion », n°54, p. 18.

Décision Santé

Décision Santé, du 1^{er} au 15 février 1998, n°124, p.10

Droit social

Marie-Thérèse Join-Lambert, « Exclusion » : pour une plus grande rigueur d'analyse », *Droit social*, n° 3 mars 1995, p. 215-221.

Le Nouvel Observateur

Le Nouvel Observateur, 16 octobre 1998, n°1095. Article d'Andrée Mazzolini.

Problèmes économiques

Problèmes économiques : « La pauvreté : où en est-on aujourd'hui ? » n° 2695 du 10 janvier 2001, p. 2.

Changer d'ère

Changer d'ère, mensuel de l'Association pour l'Emploi, l'Information et la Solidarité des Chômeurs et des Précaires (Apeis), n° 17 septembre 1997.

Regards sur l'actualité

Regards sur l'actualité, « La vie publique en France », hors série avril 1997-juillet 1998, René Haby. Documentation française, p. 195.

Travail Social actualité

Travail Social Actualités, 2 mai 1997.

Travail Social actualité, n°608 du 6 septembre 1996, p. 18.

Actualités Sociales hebdomadaires

Actualité Sociales Hebdomadaire, 1^{er} novembre 1996, n° 1995, p. 27.

Actualités Sociales hebdomadaires, « Loi contre les exclusions : Alerte reste mobilisé », n° 2056, 30 janvier 1998, p. 30.

Actualités Sociales hebdomadaires, « prévention et lutte contre les exclusions », n° 2061, 6 mars 1998, p. 11.

Actualités Sociales Hebdomadaires, « Plus de 600 amendements au projet de loi de cohésion sociale », n° 2019 du 18 avril 1997.

Actualités Sociales hebdomadaire, n°2020 du 25 avril 1997, p. 31.

Actualités Sociales hebdomadaires n° 2016 du 28 mars 1997.

II/ Bibliographie

Ouvrages généraux et approches méthodologiques :

Beaud Stéphane, Weber Florence, *Guide de l'enquête de terrain. Produire et analyser des données ethnographiques*, Paris, La Découverte, 2003.

Becker Howard S., *Les ficelles du métier. Comment conduire sa recherche en sciences sociales*, Paris, La Découverte, 2002.

Bougrand Philippe, Laborier Pascale, « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue française de science politique*, vol. 55, n°1, Février 2005.

Bourdieu Pierre, *Raisons pratiques. Sur la théorie de l'action*, Paris, Seuil, 1994.

Burdeau Georges, *Traité de science politique, Tome III*, « La dynamique politique », LGDJ, 1968.

Derville Grégory, *Le pouvoirs des médias*, Presses Universitaires de Grenoble, 2005.

Gaxie Daniel, *La démocratie représentative*, Paris, Montchrestien (Clés), 1993.

Grawitz Madeleine et Leca Jean, *Traité de science politique, « La science politique, science sociale, l'ordre politique »*, vol. 1, Paris, PUF, 1985.

Grawitz Madeleine et Leca Jean, *Traité de science politique, « L'action politique »*, vol. 2 Paris, PUF, 1985.

Lagroye Jacques, *Sociologie politique*, Paris, Dalloz/Presse de Sciences Po, Paris, 1997.

Etat, administrations et institutions publiques :

Abélès Marc, *Anthropologie de l'Etat*, Paris, Armand Colin, 1990.

Badie Bertrand et Birnbaum Pierre, *Sociologie de l'Etat*, Paris, Grasset, 1979.

Bourdieu Pierre, « Esprit d'Etat. Genèse et structure du champ bureaucratique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°96-97, mars 1993

Burdeau François, *Histoire de l'administration française. Du 18^{ème} au 20^{ème} siècle*, Paris, Montchrestien, 1989.

Chaty Lionel, *L'administration face au management*, Paris, L'Harmattan (Logiques Politiques), 1997.

Chevallier Jacques, *L'Etat de droit*, Paris, Montchrestien (Clés), 1994.

Colas Dominique (dir.), *L'Etat et les corporatismes*, Paris, PUF (Questions), 1988.

Crozier Michel, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil, 1963.

Dreyfus Françoise, d'Arcy François, *Les institutions politiques et administratives de la France*, Paris, Economica, 1997.

Dupuy François et Thoenig Jean-Claude, *L'administration en miettes*, Paris, fayard, 1985.

Grémion Catherine, *Profession : décideur. Pouvoir des hauts-fonctionnaires et réformes de l'Etat*, Paris, Gauthier Vilars, 1979

Gruber Annie, *La décentralisation et les institutions administratives*, Paris, A. Colin (U), 1996.

Institut de la décentralisation, *La décentralisation en France. L'Etat des politiques publiques. La dynamique des réformes locales. La dimension européenne*, Paris, La Découverte, 1996.

Muller Pierre, *L'administration française est-elle en crise ?*, Paris, L'Harmattan, 1992

Quermonne Jean-Louis, *L'appareil administratif de l'Etat*, Paris, seuil, 1991.

Quermonne Jean-Louis et Chagnolaud Dominique, *Le gouvernement de la France sous la Vème république*, Paris, fayard, 1996

Rosanvallon Pierre, *Le pouvoir anonyme. Les mutations de l'Etat à la française*, Paris, Presses de la FNSP, 1994.

Sadran Pierre, *Le système administratif français*, Paris, Montchrestien (Clés), 1992

Analyse des politiques publiques et sociologie des organisations :

Amblard Henry, Bernoux Philippe et Alii, *Les nouvelles approches sociologiques des organisations*, Paris, seuil, (Sociologie), 1996.

Balme Richard, Garraud Philippe et Alii, *Le territoire pour politiques : variations européennes*, Paris, L'Harmattan, paris, Presses de sciences-Po, 1996.

Baudoin Jean, *Introduction à la sociologie politique*, Paris, Points/Seuil (Essai), 1998 (4^{ème} partie : « Le politique au miroir des politiques publiques », p. 265-321).

Boussaguet Laurie, Jacquot Sophie, Ravinet Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.

Boussaguet Laurie et Muller Pierre, « L'impact du forum politique sur la formulation des politiques publiques », *Politiques et Management Public*, Vol. 23, n° 3, Septembre 2005.

Braud Philippe, *Sociologie politique*, Paris, LGDJ, 1998 (4^{ème} édition) (Chapitre 9, Section 3 : « Les politiques publiques », p. 489-508).
Collectif, *La construction des politiques locales*, Paris, L'Harmattan (Logiques Politiques), 1998.

Collectif, *Evaluation des politiques publiques*, Paris, L'Harmattan (Logiques Politiques), 1998.

Commaille Jacques et Jobert Bruno, *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, (collection Droit et société), vol. 24, 1998.

CRESAL, *Les raisons de l'action publique. Entre expertise et débat*, Paris, L'Harmattan (Logiques Politiques), 1993.

Crozier Michel, Friedberg Ehrard, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1997.

Dahl Robert, *Qui gouverne ?*, Paris, Colin, 1971.

Faure Alain, Pollet Gilles et de Warin Philippe (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques : débat autour de la notion de référentiel*, L'Harmattan, Logiques Politiques, 1995.

Friedberg Ehrard, *Le pouvoir et la règle*, Paris, Seuil, 1993.

Garraud Philippe, « Politiques nationales : élaboration de l'agenda », *L'Année sociologique*, vol.40, 1990.

Garraud Philippe, « Contribution à une sociologie des politiques publiques », *L'Année sociologique*, Vol. 40, 1990.

Gaudin Jean-Pierre, *L'action publique, sociologie et politique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.

Grawitz Madeleine et Leca Jean, *Traité de science politique*, « Les politiques publiques », Vol. 4, Paris, PUF, 1985.

Jamous Haroun, *Sociologie de la décision : la réforme des études médicales hospitalières*, Paris, Editions du CNRS, 1969.

Jobert Bruno, Saez Guy, *L'Etat sans qualité*, Paris, Berger-Levrault, 1985.

Jobert Bruno et Muller Pierre, *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatisme*, Paris, PUF, 1987.

Jobert Bruno, « Monde de médiation sociale et politiques publiques : le cas des politiques sociales », *L'Année Sociologique*, Vol. 40, 1990.

Jobert Bruno, « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 42, n°2, avril 1992.

Lacasse François, Thoenig Jean Claude, *L'action publique. Morceaux choisis de la revue Politiques et management Publiques*, Paris, L'Harmattan, 1998.

Lascoumes Pierre, « Expertise et action publique », *Problèmes politiques et sociaux*, n° 912, Mai 2005.

Le Galès Patrick, Thatcher Mark (dir.), *Les réseaux de politiques publiques. Débat autour de la notion de policy networks*, Paris, L'harmattan, 1995.

March James, *Décisions et organisations*, Paris, Les Editions d'organisation, 1988.

Massardier Gilles, *Politiques et action publiques*, Paris, Armand Colin, 2003.

Mills Charles Wright, *L'élite du pouvoir*, Paris, Maspero, 1969.

Mény Yves et Thoenig Jean-Claude, *Politiques publiques*, Paris, PUF, Coll. « Thémis », 1989.

Mény Yves, Muller, Quermonne Jean-Louis (dir.), *Politiques publiques en Europe*, Paris, L'Harmattan (Logiques Politiques), 1996.

Muller Pierre, *Les politiques publiques*, Paris, PUF, « Que sais-je ? », 4^{ème} édition, 1990.

Muller Pierre, Thoenig Jean-Claude, Duran Patrice, Majone Giandomenico, Leca Jean, « Enjeux, controverse et tendances de l'analyse des politiques publiques », *Revue française de science politique*, Vol. 46, n°1, février 1996.

Muller Pierre et Surel Yves, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Monchrestien, coll. « Clefs », 1998.

Muller Pierre, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue Française de Science Politique*, Volume 50, Numéro 2, 2000.

Padioleau Jean-Gustave, *L'Etat au concret*, Paris, PUF, 1982.

Papadopoulos Yoannis, *Complexité sociale et politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1995.

Rangeon François (dir), *L'évaluation dans l'administration*, Paris, PUF/CURAPP, 1993.

Revue française de science politique, « Politiques publiques en France. L'Europe, le marché, L'Etat », vol. 42, n° 2 avril 1992.

Revue française de science politique, « Les approches cognitives des politiques publiques », vol. 50, n° 2, avril 2000.

Revue française de science politique, « Les approches nationales des politiques publiques », vol. 52, numéro 1, Février 2002.

Revue française de science politique, « Les territoires de l'action publique locale, fausses pertinences et jeux d'écarts », vol 56, n° 1, février 2006.

Revue Internationale des Sciences Sociales, « L'étude des politiques publiques », 108/1986. édition Unesco/Erès.

Revue Internationale des Sciences Sociales, « Acteurs des politiques publiques, politiciens et intellectuels », 123/1990, édition Unesco/Erès.

Sfez Lucien, *Critiques de la décision*, Paris, Presses de la FNSP, 1992.

Simon Herbert, *Administration et processus de décision*, Paris, Economica, 1983.

Warin Philippe, *Les usagers dans l'évaluation des politiques publiques. Etudes des relations de services*, Paris, L'Harmattan (Logiques Politiques), 1993.

Approches juridiques et de sociologie du droit :

Arnaud André-Jean, *Pour une pensée juridique européenne*, PUF, 1991.

Arnaud André-Jean, Farina Dulce Maria José, *Introduction à l'analyse sociologique des systèmes juridiques*, Bruyant Bruxelles, 1998.

de Bedrillo Deny, Champeil-Desplats Véronique, Brunet Pierre et Millard Eric, (dir.), *L'architecte du droit*, Paris, Economica, 2006.

Borgetto Michel, Lahore Robert, *Droit de l'aide et de l'action sociales*, Paris, Monthrestien, 5^{ème} édition, 2004.

Carbonnier Jean, *Sociologie juridique*, PUF, 1994.

Carbonnier Jean, *Flexible droit, pour une sociologie du droit sans rigueur*, 10^{ème} édition, LGDJ, 2001.

CERCRID, « *Consécration de droits nouveaux et droit positif. Sens et objet d'une interrogation* », in *Consécration et usage de droits nouveaux*, Presses de l'Université de Saint-Etienne, 1987, p. 7

Chaim Perelman, *Ethique et droit*, Editions de l'université de Bruxelles, 1990.

Chazel François (dir.) et Commaille Jacques, *Normes juridiques et régulation sociale*, LGDJ, (Collection Droit et société), 1991.

Commaille Jacques, *L'esprit sociologique des lois. Essai de sociologie politique du droit*, PUF, Collection Droit éthique société, 1994.

Dockès Emmanuel, *Valeurs de la démocratie*, Paris, Dalloz, 2005.

Dupret Baudoin, *Droit et sciences sociales*, Armand colin, 2006.

Eisenmann Ch., Batiffol H. et Villey M., *Eléments d'une introduction à la philosophie du droit*, LGDJ, 1976.

Frydman Benoît (dir.) *La société civile et ses droits*, Bruyant Bruxelles, 2004.

Israël Guillaume (dir.), *Sur la portée sociale du droit*, PUF, 2005.

Jeammaud Antoine, *La règle de droit comme modèle*, Recueil Dalloz 1990, Chroniques p. 199-210

Jeammaud Antoine et Serverin Evelyne, *Évaluer le droit*, Recueil Dalloz 1992, Chroniques, p. 263-268

Jeammaud Antoine, *Les règles juridiques et l'action*, Recueil Dalloz 1993, Chroniques p. 207-212

Levy-Bruhl, *Sociologie du droit*, « Que sais-je ? », PUF, 1990.

Oppetit Bruno, *Philosophie du droit*, Paris, Dalloz, 1999.

Pariente-Butterlin Isabelle, *Le droit, la norme et le réel*, Paris, PUF, 2005.

Serverin Evelyne, *Sociologie du droit*, Paris, La Découverte, 2000.

Virally Michel, *La pensée juridique*, Paris, LGDJ, 1998.

Villey Michel, *Philosophie du droit, définitions et fins du droit. Les moyens du droit*, Paris, Dalloz, 2001.

Associations, action collective, militantisme et mobilisation des groupes d'intérêt :

Ayberk d'Ural et Schenken François-Pierre, « Des lobbies européens entre pluralisme et clientélisme », *Revue française de science politique*, p. 725-754, vol 48, n° 6, décembre 1998.

« Action collective, représentation des intérêts et intégration européenne », *La Lettre de la Maison française d'Oxford*, n°12, Trinity Term 2000, Oxford University Press.

Agrikoliansky Eric, « Carrières militantes et vocation à la morale : les militants de la ligue des droits de l'homme dans les années 1980 », *Revue française de science politiques*, vol 51, (1-2), février-avril 2001, p. 27-46.

Agrikoliansky Eric, *La Ligue française des droits de l'homme et du citoyen depuis 1945. Sociologie d'un engagement civique*, Paris, L'Harmattan, 2002.

Archambault Edith, *Le secteur sans but lucratif. Associations et fondations en France*, Paris, Economica, 1996.

Barthélemy Martine, et Ion Jacques, « Penser les associations aujourd'hui », Jacques Ion et André Micoud (dir.), *Actions associatives : solidarité et territoire*, Publications de l'Université de saint-Etienne, 2001, p. 11-20.

Barthélemy Martine, « Le militantisme associatif », Pascal Perrineau (dir.), *L'engagement politique, déclin ou mutation ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 1994, p. 87-114.

Barthélemy Martine, « Militantisme et bénévolat associatif : qu'est-ce qui change ? », *Produire les solidarités : la part des associations*, Paris, Mire, 1997, p. 80-86.

Barthélemy Martine, *Associations : un nouvel âge de la participation ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000.

Bassot Jacques, Ruffat Michele, « Nouveaux regards sur les groupes », *Problèmes politiques et sociaux*, La documentation française, 3 mai 1985, Paris, n° 511.

Belorgey Jean-Michel, *Cent ans de vie associative*, Paris, Presses de Sciences Po. 2000.

Beroud Sophie, Mouriaux René et Vakaloulis Michel, *Le mouvement social en France, essai de sociologie politique*, Paris, La Dispute, 1998.

Blatrix Cécile, « *Actions associatives et transformation des démocraties* », Jacques Ion et André Micoud (dir.), *Actions associatives : solidarités et territoires*, Publications de l'Université de Saint-Etienne, 2001, p. 303-309.

Bloch-Lainé François (dir.), *Faire société. Les associations au cœur du social*, Paris, Syros, 1999.

Cadiou Stéphane, Dechezelles Stéphanie et Roger Antoine (dir.), *Passer à l'action : les mobilisations émergentes*, Paris, L'Harmattan, 2007.

Caillé Alain, « *Don, associations et solidarité* ». *Produire les solidarités : la part des associations*, Paris, MIRE, 1997, p. 25-36

Chabanet Didier, *Quand les « Sans » se mobilisent : les marches européennes contre le chômage, la précarité et les exclusions*, San Domenico, Institut Universitaire Européen de Florence, 2000.

Chabanet Didier, Balme Richard et Wright Vincent (dir.), *L'action collective en Europe. Collective Action in Europe*, Paris, 2002, Presses de Sciences Po.

Charlot Jean et Charlot Monica, « Un rassemblement d'intellectuels, la Ligue des droits de l'homme », *Revue française de science politique*, vol 9, N° 4, 1959.

Chazel François, *Action collective et mouvements sociaux*, Paris, PUF, 1993.

Crenner Emmanuelle, « *Le milieu associatif de 1983 à 1996* » INSEE, Première, 542, 1997.

Duchesne Sophie et Hamidi Camille, « Associations, politique et démocratie : les effets de l'engagement associatif sur le rapport au politique », Andrieu Claire, Le Beguec Gilles et Tartakowsky Danielle (dir.), *Associations et champ politique*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2001, p. 625-642.

Duriez Bruno, « De l'action catholique au contrôle étatique. L'exemple des services du Mouvement populaire des familles », Gilbert Vincent (dir.), *La Place des œuvres et des acteurs religieux dans les dispositifs de protection sociale. de la charité à la solidarité*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 117-134.

Duriez Bruno, « Dirigeants, militants, bénévoles, adhérents : les formes de l'engagement associatif », Jacques Ion et André Micoud (dir.), *Actions associatives : solidarité et territoire*, Publications de l'Université de Saint-Etienne, 2001, p. 143-155.

Enjoras Bernard, « *Crise de l'Etat providence, lien social et associations : éléments pour une socio-économie critique* », *Revue du MAUSS*, 11, 1^{er} semestre 1998, p. 223-236.

Favre Pierre (dir.), *La manifestation*, Paris, Presses de la FNSP, 1990.

Fillieule Olivier et Pechu Cécile, *Lutter ensemble. Les théories de l'action collective*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques Politiques, 1993.

Fillieule Olivier, *Sociologie de la protestation. Les formes de l'action collective dans la France contemporaine*, Paris, L'Harmattan, 1993.

Fillieule Olivier, *Stratégies de la rue. Les manifestations en France*, Paris, Presse de Sciences Po, 1997.

Fillieule Olivier, « Propositions pour une analyse processuelle de l'engagement individuel », *Revue française de science politique*, n° 51, Février-avril 2001, p. 199-215.

Forsé Michel, « La vie associative, un indicateur du changement social », *Observations et diagnostics économiques*, n° 6, 1984.

Franguiadakis Spyros, « *Affichage humanitaire : témoigner des « blessures qui se voient et aussi de celles qui ne se voient pas* », Jacques Ion et Michel Peroni (dir.), *Engagement public et exposition de la personne*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, p. 169-177.

Gaxie Daniel et Offerlé Michel, « Les militants syndicaux et associatifs au pouvoir ? Capital social collectif et carrière politique », Pierre Birnbaum (dir.), *Les Elites socialistes au pouvoir, 1981-1958*, Paris, PUF, 1985, 105-138.

Hamidi Camille, *Les effets politiques de l'engagement associatif. Le cas des associations issues de l'immigration*, Thèse de science politique, Institut d'études politiques de Paris, 2002.

Hatchuel Georges et Loisel Jean-Pierre, « La vie associative : participer, mais ne pas militer », *Données sociales*, INSEE, 1999, p. 359-365.

Havard Duclos Bénédicte et Nicourd Sandrine, *Pourquoi s'engager ? Bénévoles et militants dans les associations de solidarité*, Paris, Payot, 2005.

Heran François, « Au cœur du réseau associatif : les multi-adhérents », *Economie et Statistiques*, 208, mars 1988, p. 33-44.

Hirschman Albert, *Bonheur privé, action publique*, Paris, Fayard, 1983.

Ion Jacques (dir.), « *L'engagement des formes de l'engagement public* », Pascal Perrineau (dir.), *L'engagement politique, déclin ou mutation ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 1994, p. 23-40.

Grant Jordan, Maloney William A. et Bennie Lynn G., « Les groupes d'intérêt public », *Pouvoirs*, n° 79, 1996.

Juhem Philippe, *SOS-Racisme. Histoire d'une mobilisation « apolitique ». Contribution à une analyse des transformations des représentations politiques après 1981*, Thèse de science politique, Université Paris X, 1998.

Juhem Philippe, « La légitimation de la cause humanitaire : un discours sans adversaire », *Mot. Les langages du politique*, 65, mars 2001, p. 3-27.

Lamarques Gilles, *Le lobbying*, Paris, PUF, « Que sais-je ? », 1994.

de La Gorce Francine, *L'Espoir gronde. Noisy-le-Grand, 1956-1962*, Paris, Editions Quart-Monde, 1992.

Lascoumes Pierre, « *Les associations au carrefour des légitimités politiques, entre représentation critique et représentation participative* », Jacques Ion et André Micoud (dir.), *Actions associatives : solidarités et territoires*, Publications de l'Université de Saint-Etienne, 2001, p. 277-294.

Laville Jean-Louis, Alain Caillé (dir.), *Associations, démocratie et société civile*, Paris, La Découverte et Syros, 2001, p. 141-161.

Le Net Michel et Lachat Christophe, « Les lobbies et le pouvoir », *Problèmes politiques et sociaux*, n° 662.

Lecomte Patrick, « Militants des droits de l'homme : aux frontières de la politique », *Esprit*, juin 1984, p. 61-76.

Lochard Yves, Simonet-Cuset Maud (dir.), *L'expert associatif, le savant et le politique*, Syllepse, 2003.

Lyet Philippe, « L'organisation du bénévolat : un défi pour les acteurs du champ social » *Revue du MAUSS*, 11, mars-avril 1987, p. 7-22.

Mathieu Lilian, *Comment lutter ? Sociologie et mouvement sociaux*, Paris, La Discorde, 2004.

Mathieu Lilian, *Mobilisations de Prostituées*, Paris, Belin, 2001.

Maurer Sophie, Pierru Emmanuel, « Le mouvement des chômeurs de l'hiver 1997-1998 retour sur un « miracle social » », *Revue française de science politique*, vol. 51 n° 3 juin 2001.

Meynaud Jean, *Les groupes de pression*, Paris, PUF, « Que sais-je ? », 1960.

Mény Yves, « La légitimation des groupes d'intérêt par l'administration française », *Revue française d'administration publique*, n° 39, 1986.

« Mobilisations et clivages socio-politiques en Europe », *Politique européenne*, n°4, printemps 2001.

Naguet Emmanuel, « *La ligue des droits de l'homme dans le premier XXe siècle. Une association en politique* », Andrieu Claire, Gilles Le Beguec et Tartakowsky Danielle (dir.), *Associations et champ politique*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2001, p. 477-491.

Offerlé Michel, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Montchrestien, 1998.

Offerlé Michel, « La société civile en question », *Problèmes politiques et sociaux*, n° 888, Mai 2003.

Olson Mancur, *Logique de l'action collective*, Paris, PUF, 1978.

Péchu Cécile, « Les générations militantes de Droit au logement », *Revue française de science politique*, vol. 51, N°1-2, février-avril 2001, p. 73-103.

Perrineau Pascal (dir.), *L'Engagement politique, déclin ou mutation ?*, Paris, Presses de sciences Po, 1994.

Perrineau Pascal, « Les renouveaux de l'action politique », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 60, Octobre-décembre 1998, p. 112-117.

Perrot Geneviève (dir.), « La cause du peuple », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 60, Octobre-décembre 1998, p. 4-13.

Revue française de science politique, « Les transformations des groupes d'intérêt en France », vol 56, n° 2, avril 2006.

Reynaud Jean-Daniel, *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, Paris, A. Colin (U), 1993 (notamment chapitre 6 consacré à « L'Etat : une régulation bureaucratique ? » p. 174-219).

Riou Jean-Pierre, « *L'association en politique* », René Rémond (dir.), *Pour une histoire politique*, Paris, Le Seuil, 1996, p. 87-120

Roudet Bernard, « Réseaux d'associations, réseaux de militants, une étude de cas », *Les cahiers de l'animation*, 47, 1984.

Siméant Johanna, *La cause des sans-papiers*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998.

Siméant Johanna, « Entrer, rester en humanitaire : des fondateurs de MSF aux membres actuels des ONG médicales actuelles », *Revue française de science politique*, vol. 51, n°1 et 2, février-avril, 2001, p. 47-72.

Siméant Johanna, « Urgence et développement, professionnalisation et militantisme dans l'humanitaire », *Mots. Les langages du politique*, n° 65, mars 2001, p. 28-50.

Spanou Calliope, *Fonctionnaires et militants, l'administration et les nouveaux mouvements sociaux*, Paris, L'Harmattan (Logiques politiques), 1991.

Tilly Charles, *La France conteste. De 1600 à nos jours*, Paris, Fayard, 1986.

Vermeersch Stéphanie, « L'engagement associatif : quelles solidarités ? », *Annales de la recherche urbaine*, 89, juin 2001, p. 46-52.

Politiques sociales, pauvreté, exclusion, humanitaire : « A quoi sert le travail social ? », *Esprit*, mars-avril 1998.

Argoud Dominique, « L'Uniopss » : un ministère privé des Affaires sociales ? », *Revue française des affaires sociales*, n°3, juillet-septembre 1992.

Avenel Cyprien, Thibault Florence, « Précarités et insécurité sociale », *Problèmes politiques et sociaux*, n° 921, février 2006.

Bec Collette, Duprat Catherine, Luc Jean-Noël et Petit Jacques-Guy (dir.), *Philanthropies et politiques sociales en Europe, XVIII^e siècle*, Paris, Anthropos Economie, 1994.

Bec Collette, *L'assistance en démocratie. Les politiques assistantielles dans la France des XIX^e et XX^e siècles*, Paris, Belin, 1998.

Belorgey Jean Michel, *La gauche et les Pauvres*, Paris, Syros, 1988.

Bergier Bernard, *Emmaüs : les droits de succession. Contribution à une systématisation de l'intentionnel et de l'inintentionnel à Emmaüs*, Thèse de doctorat, Université Paris-VII, novembre 1990.

Bergier Bernard, *Compagnons d'Emmaüs*, Paris, Les Editions Ouvrières, 1992.

Bouget Denis et Nogues Henry, « Evaluation des politiques de lutte contre les exclusions sociales », *Revue Française des Affaires sociales*, n°2 avril – juin 1994.

Bourdieu Pierre (dir.), *La misère du monde*, Paris, Le Seuil, 1993.

Brodiez Axelle, *L'Union centrale des communautés, 1958/1998 : l'institutionnalisation d'Emmaüs*, mémoire de maîtrise sous la direction d'Etienne Fouilloux, Université Lyon II, 1999.

Cailloux Jean Claude, Joseph Wrésinski, *Un défi pour la dignité de tous*, Paris, Desclée de Brouwer.

Castel Robert, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 1995.

Castel Robert, « Les marginaux dans l'histoire », Paugam Serge (dir.), *L'Exclusion : l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 1996, p. 32-41.

Chauvière Michel, Michel Messu, « Les apories de la solidarité familiales », *Sociologie du travail*, vol. 45, n°3, décembre 2003.

Chauvière Michel, *Le travail social dans l'action publique. Sociologie d'une qualification controversée*, Paris, Dunod, 2004.

Chauvière Michel, « Associations et pouvoirs publics. Entre autonomie et instrumentalisation », Jean-Nôel Chopart, Jean-Paul Blais et Claire Gillio, Jacques Ion, Henry Nogues et Ghislaine Garrin-Ferraz (texte réunis par), *Actions associatives, solidarités et territoires*, Mire et PUCA, Publications de l'Université de Saint-Etienne, 352 pages, pp.79-92.

Christolhomme Michel, *La soif de servir. Armand Marquiset, le fondateur des Petits frères des pauvres*, Paris, Fayard, 1998.

Clavel Gilbert, *La société d'exclusion. Comprendre pour en sortir*, L'Harmattan, Logiques sociales, 1998.

Colson Jean et Klein Charles, *Jean Rodhain prêtre. Le temps des grandes réalisations et du développement mondial, 1946-1977*, tome II, Editions SOS, 1984.

Commaille Jacques et de Singly François, « La politique familiale », *Problèmes politiques et sociaux*, n° 761, 2 février 1996.

Commaille Jacques, *Les nouveaux enjeux de la question sociale*, Paris, Hachette, Collection. Question de politique, 1997.

Damon Julien, « Les politiques d'insertion », *Problèmes politiques et sociaux*, n°807, 1998.

Damon Julien, « Quartiers sensibles et cohésion sociale », *Problèmes politiques et sociaux*, n° 906, novembre 2004.

Donzelot Jacques, *L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques*, Paris, Fayard, 1984.

Donzelot Jacques, *Face à l'exclusion. Le modèle français*, Paris, Esprit, 1991.

Dubet François et Lapeyronnie Didier, *Les quartiers de l'exil*, Paris, Le Seuil, 1994.

- Elias Norbert et Scotson John L., *Les logiques de l'exclusion*, Paris, Fayard, 1997.
- Ewald François, *L'Etat providence*, Grasset, Paris, 1986.
- Ferrand-Bechmann Dan, *Le Métier de bénévole*, Paris, Economica, 2000.
- Forrest Alan, *La Révolution française et les pauvres*, Paris, Perrin, 1986.
- Fournel Jean-Louis et Zancarini Jean-Claude, « Les Sans », *Cités, Philosophie, Politique et Histoire*, 1/2000.
- Frémontier Clémentine, Emmanuelli Xavier, *La Fracture sociale*, Paris, PUF, « Que sais-je ? », 2002.
- Frinault Thomas, « La réforme française de l'allocation dépendance ou comment bricoler une politique publique », *Revue française de science politique*, Vol, 55, n° 4, août 2005, p. 607-632
- Geremek Bronislav, *Histoire sociale : exclusion et solidarité. Leçon inaugurale au collège de France*, Paris, Collège de France, 1993.
- Guillaume Pierre (dir.), *Les Solidarités. Du terroir à l'Etat*, Pessac, MSHA, 2001.
- Guillaume Pierre (dir.), *Les Solidarités. Le lien social dans tous ses états*, Pessac, MHSA, 2003.
- Hassenteufel Patrick, « Les groupes d'intérêt dans l'action publique », n°74, *Pouvoirs*, 1995.
- Hoggart Richard (dir.), *La culture du pauvre*, Paris, Minuit, 1970.
- Holcman Robert, « Les chômeurs dans la société », *Problèmes politiques et sociaux*, n° 748, 5 mai 2005.
- Holcman Robert, « La protection sociale : principes, modèles, nouveaux défis », *Problèmes politiques et sociaux*, n° 793, 14 novembre 1997.
- Humbert Chantal, (dir.), *Les usagers de l'action sociale. Sujets, clients ou bénéficiaires ?*, Paris, L'Harmattan, 2000.
- Join-Lambert Marie-Thérèse et alii, *Politiques Sociales*, Presses de la FNSP/Dalloz, 1994.
- Join-Lambert Marie-Thérèse, « « Exclusion » : pour une plus grande rigueur d'analyse », *Droit social*, n°3 mars 1995.

Join-Lambert Marie-Thérèse, « *Chômage : mesures d'urgence et minima sociaux. Problèmes soulevés par les mouvements de chômeurs en France : fin 1997, début 1998* », Documentation Française, Collection des Rapports officiels, 1998.

Karsz Saül (dir.) *L'exclusion, définir pour en finir*, Paris, Dunod, 2004.

Klaufer Jules, *L'exclusion sociale*, Paris, Edition science et Service, 1965.

Lahire Bernard, *L'invention de l'illettrisme. Rhétorique publique, éthique et stigmates*, Paris, La Découverte, 1999.

Lamarques Gilles, *L'exclusion*, Paris, PUF, « Que sais-je ? », 2^{ème} édition, 1995.

Lenoir René, *Les exclus*, Le Seuil, 1974.

Le Ru Hervé, *De l'amour au management. Emmaüs en héritage*, Paris, Les Editions Ouvrières, 1986.

Lory Bernard, *La Politique d'action sociale*, Toulouse, Privat, 1974.

Mazel Olivier, *L'exclusion : le social à la dérive*, Le Monde édition Marabout, Collection Le Monde poche, 1996.

Merrien François-Xavier, *L'Etat-providence*, Paris, PUF, (Que sais-je ?), 1997.

Paugam Serges, *La disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté*, Paris, PUF, 1991.

Paugam Serges, « Pauvreté et exclusion » : le point de vue sociologique », Communication présentée au colloque *Un nouveau contrat social*, Florence, Institut Universitaire européen/centre Robert-Schuman, 5-6 octobre 1995.

Paugam Serges, « L'Essor des associations humanitaires. Une nouvelle forme de lien social ? », *Commentaires*, 68, hiver 1994-1995, p. 905-912.

Paugam Serges (dir.), *L'exclusion : l'état de savoir*, Paris, La Découverte, 1996.

Paugam Serges, Parizot Isabelle, Damon Julien et Firdion Jean-Marie, *La Relation humanitaire. La mission de France de Médecins du monde face à l'exclusion*, Paris, Observatoire sociologique du changement (FNSP/CNRS), 1997.

Paugam Serge, *La disqualification sociale*, PUF, 1^{ère} édition « quadrige », 2000.

Paugam Serges, *La société française et ses pauvres*, Paris, PUF, 2002.

Pavillon Emmanuelle, *La Fondation de France (1969-1994). L'invention d'un mécénat contemporain*, Paris, Anthropos, 1995.

Pavillon Emmanuelle, « *La Fondation de France et la lutte contre l'exclusion* » Petit Jacques-Guy (dir.), *Intégration et exclusion sociale d'hier à aujourd'hui*, Paris, Anthropos, 1999, p. 39-48.

Petit Jacques-Guy, *Intégration et exclusions sociales d'hier à aujourd'hui*, Paris, Anthropos, 1999.

Pochet Philippe, « La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et la méthode ouverte de coordination », *Revue belge de sécurité sociale*, n° 1, 1^{er} trimestre 2002.

Prolongeau Pierre, *Sans domicile fixe*, Paris, Hachette, 1993.

Ravon Bertrand et Raymond Roland, « Engagement bénévole et expérience de soi : l'exemple des Restos du cœur », Jacques Ion et Michel Peroni (dir.), *Engagement public et exposition de la personne*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 1997, p. 99-109.

Retière Jean-Noël, « Vivre sa foi, nourrir les pauvres. Socio-histoire de l'aide alimentaire et confessionnelle à Nantes, des années de 1930 à nos jours », *Genèses*, 48, septembre 2002, p. 4-49.

Revue française de science politique, « La protection sociale en perspective », vol 45, n° 4, août 1995.

Rosanvallon Pierre, *La nouvelle question sociale. Repenser l'Etat providence*, Paris, Le Seuil, 1995.

Schnapper Dominique, *La France de l'intégration. Sociologie de la nation en 1990*, Paris, Gallimard, 1991.

Skocpol Theda, « Formation de l'Etat et politiques sociales aux Etats-unis », *Actes de la recherche en Sciences sociales*, n° 96-86, mars 1993.

Tournier Maurice, « L'humanitaire est-il apolitique de naissance ? », *Mots. Les langages du politique*, n° 65, mars 2001, p. 136-145.

Vincent Gilbert (dir.), *La place des œuvres et des acteurs religieux dans les dispositifs de protection sociale. De la charité à la solidarité*, Paris, L'Harmattan, 1997.

Xiberras Martine, *Les théories de l'exclusion*, Paris, Méridiens Klincksieck, 1994.

Dictionnaires

Code des droits contre l'exclusion, Dalloz, 2006

Grand Dictionnaire encyclopédique Larousse, Tome I, édition Larousse, 1992.

Grand Dictionnaire encyclopédique Larousse, Tome VIII, édition Larousse, 1992.

Who's whoFrance 2000 – 2001, 32^e édition, dictionnaire Lafitte Paris.

Lexique de Politique, éditions Dalloz, 6^{ème} édition, 1992.

Mega Code civil, Dalloz, 7^{ème} édition, 2007.

Sites internet consultés

<http://www.uniopss.asso.fr>

<http://www.secours-catholique.asso.fr>

<http://www.sudptt.fr/article>.

<http://www.editionsquartmonde.org>

<http://www.atd-quartmonde.org>

<http://www.social.gouv.fr>

<http://www.hcsp.ensp.fr>

<http://wikipedia.org>

<http://fr.wikipedia.org/wiki/UNEDIC>

<http://fr.wikipedia.org/wiki/Assedic>

<http://www.secours-catholique.asso.fr>.

<http://www.adie.org/reseau/connaissance>.

<http://asso.francenet.fr/cdsl/histoire>.

<http://www.medecinsdumonde.org>.

<http://www.emmaüs-France.org>.

<http://mncp.mncp.free.fr/>

Source : <http://www.pioneer.fr>

<http://www.ash.tm.fr>

<http://www.apeis.org>

<http://www.secourspopulaire.fr/histoire>.

<http://www.ac.eu.org>

<http://www.fnars.org/>

<http://www.social-movements.org/fr>.

http://fr.wikipedia.org/wiki/Forum_social_europ

<http://www.ac.eu.org>

<http://www.uriopss-pacac.asso.fr>

<http://www.atd-quartmonde.asso.fr>

<http://www.uriopss-ra.asso.fr>

AC : Agir ensemble contre le Chômage

Alerte : Collectif de groupes de cause qui ont reçu le label Grande cause nationale

ATD Quart-Monde : Aide à Toute détresse Quart-Monde

ASSEDIC : Association pour l'Emploi Dans l'Industrie et le Commerce

ASUD : Association des Usagers des Drogues

APEIS : Association pour l'emploi, l'information et la solidarité des chômeurs et travailleurs précaires

C.E.S : Conseil économique et social

C.F.D.T : Confédération Française Démocratique du Travail

C.F.T.C : Confédération Française des Travailleurs Chrétiens

C.G.C : Confédération Générale des Cadres

C.N.D.H : Commission nationale des droits des l'homme

C.G.T : Confédération Générale des Travailleurs

C.N.H : Conseil national de l'habitat

CPE : Collectif contre la précarisation et les exclusions

DAL : Droit Au Logement

F.E.D : Fédération Entraide protestante

HSCP : Haut Comité de santé Publique

Fnars : Fédération Nationale des Associations de Réinsertion Sociale

GTI : Groupe de travail et décharge inter-associatif sur le projet de loi d'orientation relatif à la lutte contre les exclusions

MNCP : Mouvement National des Chômeurs et Précaires

CDSL : Comité des sans Logis

Uriopss : Union Régionale Inter-fédérale des Organismes Privés Sanitaires et Sociaux

Uniopss : Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux

RMI : Revenu Minimum d'Insertion

SUD PTT : Solidaires Unitaires et démocratiques Postes, Télégraphe et Téléphone

PC : Parti Communiste

PS : Parti Socialiste

RPR : Rassemblement pour la République

UNIVERSITE LUMIERE LYON II
INSTITUT D'ETUDES POLITIQUES

**DE LA DEFENSE DE LA CAUSE « DES PLUS DEMUNIS » A LA
CONSTRUCTION D'UNE ACTION PUBLIQUE :
SOCIOGENESE DE LA LOI RELATIVE A LA LUTTE CONTRE LES
EXCLUSIONS DU 29 JUILLET 1998**

THESE POUR LE DOCTORAT DE SCIENCE POLITIQUE

présentée par

Nicaise ONDO NGUEMA

Sous la direction de M. Gilles POLLET.

Jury :

Gilles POLLET, Professeur de science politique, Institut d'Etudes Politiques de Lyon.

Michel CHAUVIERE, Directeur de recherche au CNRS, CERSA.

Jacques COMMAILLE, Professeur de sociologie politique, ENS Cachan.

Antoine JEAMMAUD, Professeur de droit, Université Lyon II.

Lilian MATHIEU, Chargé de recherche CNRS, CRPS.

Jacques MICHEL, Professeur de science politique, Institut d'Etudes Politiques de Lyon.

- 6 Juin 2007 -

- Volume 2 -

Sommaire Annexes

Lutter contre la pauvreté et l'exclusion : une priorité nationale	p. 1
Propositions contre la précarisation et les exclusions	p. 40
Correspondances entre acteurs politiques et responsables groupes de cause	p. 55
Les compte-rendu de réunions	p. 72
Articles de journaux	p. 84
Les communiqués de presse	p. 93
Les entretiens	p. 104
Texte de loi contre les exclusions	p. 147

Nous avons structuré le volume II autour de sept rubriques :

- La contribution des collectifs *Alerte* et *Contre la Précarisation et l'Exclusion* (I)
- Les correspondances entre décideurs politiques et responsables de groupes de cause (II)
- Les compte-rendu de réunions (III)
- Les articles de journaux (IV)
- Les communiqués de presse (V)
- Certains entretiens que nous avons eus avec les membres de cabinets ministériels et les responsables des collectifs et de groupes de défense de la cause des plus démunis (VI).
- Le texte de loi de lutte contre les exclusions (VII).

I/ La contribution des collectifs *Alerte* et *Contre la Précarisation et l'Exclusion*

Contribution du collectif *Alerte*

**Pour la participation de tous : lutter contre la pauvreté et l'exclusion : une priorité
nationale**

ALERTE
Grande Cause Nationale 1994

REÇU- 3 AVR. 1996

POUR LA PARTICIPATION DE TOUS

**LUTTER CONTRE LA PAUVRETE ET L'EXCLUSION :
UNE PRIORITE NATIONALE**

MARS 1996

**Propositions
de la Commission Interassociative "Lutte contre la Pauvreté et l'Exclusion"
de l'UNIOPSS**

POUR LA PARTICIPATION DE TOUS

Lutter contre la pauvreté et l'exclusion : une priorité nationale

PRÉAMBULE

Les enjeux

⇒ Permettre la participation de tous et le développement de chacun

Il s'agit de permettre la contribution de tous à la vie économique, sociale, culturelle et politique, chacun étant acteur du développement. Le fonctionnement même de la démocratie est ici en jeu puisqu'elle suppose la participation de tous à la vie de la cité.

Notre société doit affirmer sa confiance dans la capacité de construire de chacun et refuser d'enfermer certains dans une logique d'assistance.

Notre société doit en même temps "assurer à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement" comme l'affirme le préambule de la Constitution française.

⇒ Permettre l'accès de tous aux droits de tous.

Notre société doit refuser de mettre en place des droits au rabais marginalisants et stigmatisants. L'application des mêmes droits pour tous et le respect de ces droits sont le signe et le gage de l'accès à la pleine citoyenneté pour chacun.

⇒ Prévenir l'exclusion et la pauvreté et promouvoir un meilleur partage des activités et des richesses pour permettre la promotion de tous.

Nos principes

▪ *L'échange et non la dépendance, le partage et non le parcage.*

Le plein épanouissement des hommes provient de la réciprocité. Ce n'est ni ce qu'on donne ni ce qu'on reçoit qui grandit mais ce qu'on partage volontairement. Les associations appellent à promouvoir tout ce qui offre des capacité d'échanger.

Les personnes en situation d'exclusion sont porteuses de projets et d'initiatives, à même de susciter la création de nouvelles entreprises, capables d'entrer dans un emploi et dans un processus qualifiant mais cela nécessite un autre regard, un autre environnement (qui suppose un changements des habitudes administratives et des pratiques bancaires et un positionnement différent des entreprises) - un environnement qui facilite les initiatives et qui donne les moyens et le temps de l'accompagnement en fonction des besoins.

▪ *Un développement personnel qui s'enrichit de multiples dimensions.*

Il est nécessaire de prendre en compte la globalité de l'individu dont le plein épanouissement tient au croisement de divers besoins qui interfèrent en permanence et qui sont d'ordre physiologique (se loger, se nourrir, se soigner, se vêtir), d'ordre psychologique et social (être reconnu, entretenir les relations et les amitiés de son choix...), d'ordre éducatif et culturel (devenir autonome en développant ses propres compétences...), ou encore d'ordre économique et politique (être acteur de sa propre vie, recevoir une rémunération décente et équitable de son activité, participer aux choix pour les orientations tant nationales que locales du pays, etc.).

▪ *Un développement social qui englobe la notion de développement économique.*

Capable de stimuler la création de richesses, le marché ne préjuge pas de leur usage et de leur redistribution. Il a fait la preuve de ses limites comme seule force d'intégration. Il importe aujourd'hui de faire de la rentabilité financière un moyen et non pas une fin au service d'un meilleur partage des activités et des richesses.

Conditions de mise en oeuvre d'une lutte en profondeur contre la pauvreté et l'exclusion.

▪ **Toute la société doit être mobilisée** : rien ne se fera sans changement de regard, sans échange, et sans volonté que chacun puisse trouver sa place. Cela nécessite la formation, la coopération et un autre mode de fonctionnement de tous : citoyens, associations, entreprises, syndicats, organismes sociaux, banques, administrations, collectivités territoriales, Etat.

▪ **L'Etat doit exercer pleinement son rôle de pilote** par la définition d'orientation et la mise en cohérence des actions. Il doit jouer un **rôle d'initiateur** afin de favoriser la mobilisation de l'ensemble de la société. Il doit assurer également **un rôle de soutien et d'accompagnement des initiatives** qui concourent à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion en contribuant au développement économique et social (initiatives des collectivités locales, des associations, des partenaires sociaux, des citoyens d'un quartier, etc...). Il doit **en même temps jouer pleinement son rôle de garant** en veillant au respect des droits de tous. Il s'agit de garantir l'universalité du droit, d'assurer l'effectivité du droit existant et de dire le droit là où il est insuffisant.

L'action de l'Etat doit être une action multidimensionnelle qui assigne à chaque politique sectorielle ou structurelle une finalité de prévention et de lutte contre l'exclusion car l'exclusion est un phénomène complexe et multidimensionnel qui ne peut se traiter à la marge ou en soi mais suppose que la lutte contre l'exclusion soit intégrée comme une priorité.

L'action de l'Etat doit s'inscrire dans la durée. La politique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion exige des réponses à long terme et un engagement durable de tous pour permettre la prévention des situations d'exclusion et des processus excluants et la promotion des personnes.

L'action de l'Etat doit s'appuyer sur une plus grande expression des personnes en situation d'exclusion, sur une **meilleure connaissance** des situations et des processus de pauvreté et d'exclusion et sur une **meilleure évaluation** de l'impact des politiques mises en place en terme de pauvreté et d'exclusion.

Cette politique ne pourra être mise en oeuvre sans **débloquer les moyens budgétaires, législatifs, réglementaires et humains à la hauteur des enjeux.**

Attentes et propositions des associations

C'est pour répondre à ces enjeux de taille et sur la base des principes qui viennent d'être rappelés que les associations de solidarité appellent à **faire de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion une priorité nationale.**

Depuis plus de 10 ans, l'UNIOPSS a pris l'initiative de réunir régulièrement les principales associations et fédérations nationales directement concernées par les actions de lutte contre la pauvreté et l'exclusion afin de développer entre elles une meilleure (re)connaissance mutuelle, une capacité d'évaluation interassociative des situations et des réponses apportées ainsi qu'une force de propositions et d'interpellation commune en direction des pouvoirs publics et de l'ensemble des citoyens. Ainsi s'est constituée, avec des associations membres ou non de l'UNIOPSS, la Commission "Lutte contre la Pauvreté et l'Exclusion" présidée par M. François BLOCH-LAINE.

En 1994, 30 de ces associations de solidarité ont mené campagne commune avec l'appui du label Grande Cause Nationale que leur avait accordé collectivement le Premier Ministre. Cette campagne d'ALERTE, de mobilisation de l'ensemble de la société s'est exprimée à travers une action médiatique à l'automne 1994 et a abouti à la proposition d'un pacte contre la pauvreté et l'exclusion. Ce pacte qui appelait à l'engagement de tous les acteurs de la société (citoyens, associations, média, entreprises, organismes sociaux, collectivités territoriales et Etat) a été présenté à la presse en mars 1995.

Un an après la présentation de ce Pacte, les associations membres de la Commission "Lutte contre la Pauvreté et l'Exclusion" de l'UNIOPSS présentent les constats et propositions détaillées dont les pouvoirs publics doivent s'emparer pour mener une véritable stratégie de lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

Les associations ont ainsi avancé des propositions concrètes d'engagement de l'Etat sur les axes suivants :

- Dispositif institutionnel (et ressources)	- Santé
- Emploi	- Enfance et famille
- Habitat-Logement	- Jeunes
- Culture-Formation-Expression	- Réponses à l'urgence

pour que soit garantie à tous, y compris les plus démunis, la possibilité de se faire entendre et de trouver leur place au coeur de l'ensemble des décisions qui engagent leur avenir et celui de toute la société,

pour que soient favorisées puissamment les initiatives et les dynamiques menées avec les personnes exclues elles-mêmes pour vaincre l'exclusion,

pour que soit rendu effectif pour chacun l'accès aux droits de tous : l'éducation et la culture, un logement digne et durable, une véritable activité professionnelle conférant un statut, des ressources permettant l'autonomie et la promotion, des soins médicaux de qualité,

et pour que soient contrariés les égoïsmes et les rejets à tous les niveaux et que soient assurées des réponses durables de lutte contre les mécanismes profonds de l'exclusion dans toutes les politiques publiques.

La nécessaire transformation du DISPOSITIF INSTITUTIONNEL de lutte contre la pauvreté et l'exclusion

Enjeu

Les situations de pauvreté et d'exclusion sociale revêtant un caractère multidimensionnel, seul un dispositif institutionnel durable et décloisonné sera de nature à apporter des réponses réellement efficaces pour les conjurer.

Constat :

Trois perversions et six déficits :

▪ Les perversions

➤ Les dispositifs actuels concourant à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion constituent "une politique en mille feuille" aussi bien au niveau national qu'au niveau local. On a ajouté, année après année, des dispositifs sectoriels nouveaux prétendant pour chacun s'insérer dans une stratégie intégrée et en partenariat avec ceux qui précèdent. En réalité cette stratégie est pratiquement impossible sauf à dépenser une énergie considérable.

➤ Plutôt que de rendre effectif pour chacun l'accès aux droits existants, une "mauvaise tentation" est trop souvent éprouvée par les pouvoirs publics de créer des droits marginalisant, plus ou moins au rabais, pour les pauvres et les exclus.

➤ Les associations sont trop souvent plus considérées comme des sous-traitantes des dispositifs mis en place par les pouvoirs publics que comme des acteurs sociaux dont les initiatives, les propositions et analyses doivent être prises en compte dans l'élaboration et la mise en oeuvre des réponses publiques aux situations de pauvreté et d'exclusion.

▪ Les déficits

➤ L'ampleur, l'évolution et la nature des situations de pauvreté et d'exclusion sociale souffrent d'un grave déficit de connaissance (par les autorités publiques de notre pays) faute d'une bonne

organisation de la collecte et du traitement des statistiques ainsi que du dispositif d'enquête nécessaire.

➤ L'évaluation de l'impact social des lois, réglementations et procédures administratives sur les situations de pauvreté et d'exclusion souffre également d'un grave déficit.

➤ Il en est de même de la représentation des personnes victimes ou menacées d'exclusion sociale dans les instances où se définissent des orientations et des décisions les concernant.

➤ Les aides et interventions délivrées par les administrations (guichets et services divers...) sont trop souvent cloisonnées et souffrent de discontinuité les unes par rapport aux autres engendrant une grande perte d'efficacité.

➤ Les plus démunis n'ont pas un accès satisfaisant à l'ensemble de la palette des droits offerts (manque d'information, complexité des procédures, temps administratifs ne correspondant pas aux rythmes sociaux, arbitraires administratifs, absence d'aide au remplissage des formulaires et à la recherche des justificatifs demandés...). Ils ne peuvent en conséquence mobiliser convenablement leur pleine capacité au sortir de l'exclusion.

➤ On ne sort pas seul de l'exclusion sociale. Les publics en difficulté ont besoin, plus que d'autres, d'un accompagnement pour les aider à retrouver dignité et citoyenneté. L'accompagnement social, bien que prévu dans un certain nombre de dispositifs (logement, emploi, RMI...), non seulement ne peut être mobilisé par l'ensemble des populations bénéficiaires de minima sociaux, mais reste également souvent trop aléatoire ou trop restrictif.

Demandes

➤ Transformer le pilotage et l'impulsion du dispositif institutionnel

- Créer un comité interministériel permanent de lutte contre la pauvreté et l'exclusion
- Elargir la composition et accroître les moyens du CNLE
- Donner une base juridique à des pactes locaux contre la pauvreté et l'exclusion, reposant sur une contractualisation d'initiatives et d'interventions conjointes de tous les acteurs concernés (associations, entreprises, organismes sociaux, services publics, administrations...) avec le concours financier de l'Etat et des collectivités territoriales
- Assurer la stabilité de la réglementation : pas de modification sans évaluation préalable
- Etablir une programmation pluriannuelle des engagements de l'Etat
- Clarifier les financements (pas de transfert de charges sans transfert de ressources)

- Clarifier les responsabilités : définir un seul pilote responsable à l'échelon local de la mise en oeuvre de chaque pratique
- Créer une cellule unique de coordination auprès du Préfet
- Moduler les dotations de l'Etat en faveur des collectivités qui ont une politique dynamique
- Inscrire la dimension de la lutte contre l'exclusion dans les prochains contrats de plan, dans les procédures d'aménagement du territoire, dans la décentralisation de la formation professionnelle et dans la tutelle des organismes sociaux
- Organiser au niveau de chaque bassin d'emploi et d'habitat l'impulsion d'une politique locale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion
- Mettre en oeuvre des contrats pluriannuels d'objectif avec les associations.

➤ **Développer l'évaluation et l'observation**

- Créer une mission nationale permanente d'observation de l'exclusion, de la pauvreté et des politiques d'insertion et favoriser à l'échelon régional et départemental avec le concours des régions et des départements l'instauration de mission régionale et départementale
- Réaliser, avant l'adoption de tout texte législatif ou réglementaire, une étude d'impact social sur ses effets sur les populations en difficulté
- Evaluer chaque année les dispositifs publics ayant une incidence sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

➤ **Promouvoir l'expression des personnes et groupes en situation de pauvreté et d'exclusion**

- Généraliser la création de comités d'usagers auprès des organes administratifs locaux en charge de la mise en oeuvre des droits
- Assurer la représentation des associations de défense des personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale dans les organismes consultatifs généraux (CES, CESR) et les instances publiques ayant une incidence sur les situations de pauvreté et d'exclusion (ASSEDIC, ANPE, FSL, CLI, CDI...)
- Modifier le code électoral pour permettre le droit de vote des personnes sans domicile fixe.
- Instituer un "chèque associatif" pour tous les bénéficiaires de minima sociaux.

➤ **Accès aux droits et mobilisation des soutiens nécessaires**

- Rendre responsable tout service public du bon traitement (délais) et de la transmission des dossiers (guichet unique interne)
- Créer des lieux d'information inter-administratifs
- Renforcer les mesures qui encouragent les personnels les plus qualifiés et expérimentés à s'investir dans les zones géographiques défavorisées
- Introduire dans les programmes de formation initiale et continue des professionnels susceptibles d'être en contact avec les populations en difficulté (enseignants, personnes de justice, policiers, professionnels de santé, travailleurs sociaux...) un enseignement leur

permettant de mieux connaître et prendre en compte les réalités de la pauvreté et de l'exclusion sociale

- Apporter à ceux qui ne peuvent accéder aux moyens de subsistance des ressources leur assurant une vie décente et se mobiliser dans le même temps pour permettre la participation sociale, économique et culturelle de tous.
- Rendre impossibles les chutes brutales de ressources liées à des changements de situation administrative
- Introduire des dispositifs accompagnant les ruptures financières : faillite civile, garantie d'accès à l'énergie et à l'eau...
- Obliger fermement toutes les administrations et services publics à motiver précisément tout refus d'accès à un droit ouvert et à donner toutes les informations utiles pour faciliter un éventuel recours
- Généraliser dans chaque sous-préfecture la présence permanente et disponible d'un correspondant du Médiateur de la République
- Accroître le nombre de médiateurs-conciliateurs auprès des tribunaux d'instance
- Instaurer dans chaque centre communal d'action sociale un service de conseil juridique
- Elargir les possibilités de domiciliation actuellement ouvertes aux seuls demandeurs du RMI à l'ensemble des bénéficiaires de minima sociaux
- Instaurer un droit à l'accompagnement social pour tout bénéficiaire de minima sociaux ou pour toute personne en difficulté sociale ; l'accompagnement social devant être entendu comme une démarche volontaire engageant de manière réciproque accompagnant et accompagné. A cette fin, dégager les moyens nécessaires et développer la formation des intervenants , bénévoles ou professionnels, associatifs ou publics, à la connaissance des personnes en difficulté et à l'action avec elles.

EMPLOI : concrétiser le droit au travail

Enjeu

L'ampleur du chômage (plus de 3 millions de chômeurs officiellement recensés en décembre 1995) déstructure aujourd'hui dans notre société les modes d'intégration sociale traditionnels alors même que le travail demeure une valeur fondamentale pour une très grande majorité de personnes. Il confère en effet statut et reconnaissance d'une participation à la construction économique et sociale. Or les difficultés d'entrée, de maintien et de retour à l'emploi touchent plus particulièrement les personnes les plus fragiles en raison de leur âge, de leur qualification ou de leur histoire personnelle. Il convient de leur proposer une place sans les reléguer dans un sous-secteur d'emploi, dans un ghetto. L'engagement d'une lutte pour l'emploi et la mise en ouvre des conditions d'accès à l'emploi des personnes qui en sont le plus éloignées sont donc au coeur de la lutte contre l'exclusion. Cette lutte pour l'emploi ne peut réussir qu'avec l'implication de tous les acteurs (partenaires sociaux notamment mais également l'ensemble des citoyens) mais elle suppose que les pouvoirs publics encouragent et impulsent cette mobilisation plutôt que de stigmatiser les personnes sans emploi.

Constats

▪ Un accès inégal à la participation économique en dépit du développement des politiques d'emploi

Les politiques d'emploi concernent de plus en plus de monde (619 000 en 1980, 2,4 millions de personnes en 1994) mais elles ne parviennent pas à colmater les brèches. Le nombre de chômeurs continue d'augmenter ainsi que les situations de précarité professionnelle (CDD, stages, intérim, temps partiel non choisi).

De plus, certaines personnes se retrouvent du fait de leur âge, de leur niveau de qualification, de leur parcours, de leur origine ou encore de leur situation géographique en plus grande fragilité par rapport à l'emploi. Des actions ont été développées au sein même de l'emploi marchand classique pour lutter contre ces phénomènes excluants et pour permettre l'accès de tous à la participation économique mais elles demeurent nettement insuffisantes. La part des chômeurs de longue durée (inscrits depuis plus d'un an à l'ANPE) atteignait ainsi 34,4% en décembre 1995. Les jeunes éprouvent des difficultés de plus en plus grandes à accéder à un premier emploi. Parmi les jeunes au chômage et sans qualification, 200 000 n'ont jamais travaillé.

Si les chômeurs créateurs d'une micro-activité peuvent bénéficier d'une subvention de 32000F au titre de l'ACCRE, ils rencontrent encore un taux d'échec important faute d'un accompagnement suffisant dans la mise en oeuvre de leur projet et en raison de leurs grandes difficultés d'accès au crédit bancaire.

▪ Des structures d'insertion par l'économie rencontrant des limites

Des structures d'insertion par l'économie ont été mises en place par le monde associatif. On en compte aujourd'hui près de 2000, en croissance continue depuis 5 ans (entreprises d'insertion, associations intermédiaires, régies de quartier...). Ces structures qui recrutent des personnes en difficulté d'accès à l'emploi ont pour mission d'accompagner ces personnes vers un accès à l'emploi classique. Mais elles éprouvent des difficultés de plus en plus grandes à jouer ce rôle de passerelle, faute de financements suffisants et stables, faute de coopération suffisante des entreprises du secteur marchand et faute d'un volume d'emplois disponibles suffisant.

L'enjeu est ici de permettre au champ de l'insertion par l'économie de jouer pleinement son rôle de tremplin vers l'emploi classique (il ne doit pas devenir un secteur fermé sur lui-même). Il s'agit pour cela de multiplier les relais mais aussi de consolider les actions menées sur ce champ afin qu'elles puissent assumer les coûts (en temps et accompagnement) et la durée nécessaires à la "remise en capacité" des personnes les plus éloignées de l'emploi. Dans cet esprit, les associations seront très attentives aux résultats de l'évaluation en cours des politiques publiques en matière d'insertion par l'économie.

▪ Des besoins qui restent insatisfaits

Cependant, la mondialisation de l'économie et l'évolution structurelle des modes de production laissent penser que le retour de la croissance ne pourra pas à lui seul résoudre le problème (même si la suppression d'emplois pour cause d'évolution technologique et de concurrence n'est pas une fatalité). On constate par ailleurs que de nombreux besoins restent insatisfaits (services aux personnes, aide à la vie quotidienne, animation culturelle et sportive, préservation de l'environnement, etc..) alors qu'un nombre important de personnes sont sans emploi.

Il convient donc d'opérer un redéploiement progressif des sommes consacrées aux politiques passives vers des politiques actives de soutien à la création d'emplois, tout en évitant trois écueils, celui de la stigmatisation, celui de l'activité artificielle ou occupationnelle, celui de création d'une sous-fonction publique. En effet les actions menées jusqu'alors en ce domaine au lieu d'inscrire l'émergence et l'essor de ces activités d'utilité sociale dans des logiques de développement partant des besoins et des ressources locales ont tendance à administrer un dispositif bouclé au niveau national qui risque de générer une sous-fonction publique ou un parcage occupationnel pour une partie de la population (d'autant plus que le développement de ce secteur a été précarisé par le recours massif au CES).

Demandes

➤ Encourager et préserver la participation de tous à l'initiative économique

- Impulser une dynamique de partage de l'emploi en adoptant les mesures y compris les incitations financières, qui permettent de sauvegarder et d'accroître l'emploi : réduction et aménagement du temps de travail, pénalisation des heures supplémentaires, flexibilité interne, temps choisi sans précarité, action des comités d'entreprise
- Moduler les charges patronales en fonction de l'action de l'employeur en matière d'insertion (accueil des publics en difficulté notamment) et de prévention de l'exclusion
- Développer la formation des personnes faiblement qualifiées ou sans qualification reconnue en leur permettant de s'engager dans des parcours individualisés de 2 ou 3 ans avec une pédagogie adaptée s'appuyant sur les savoir-faire des personnes, un accompagnement social et professionnel soutenu, une validation continue des compétences acquises et une rémunération assurant l'autonomie. Ces parcours devraient s'effectuer dans le cadre d'un contrat de travail intégrant la formation.
- Encourager les initiatives qui permettent de transférer sur une base volontaire les dépenses passives d'indemnisation du chômage au bénéfice de la création d'activités réinscrivant les hommes au coeur de l'échange économique : encourager à ce titre le développement des conventions de coopération en ce qui concerne l'assurance chômage, créer des fonds départementaux pour l'emploi qui permettent à des allocataires du RMI ou de l'ASS qui le souhaitent d'être employés durablement à des activités d'utilité sociale qualifiantes.
- Mettre en place un fond de soutien à l'initiative économique démultiplié au niveau départemental pour financer l'accompagnement des personnes à faible revenu ayant un projet de création de micro-entreprises
- Ouvrir les fonds de garantie existants aux chômeurs et bénéficiaires du RMI créateurs d'entreprise

➤ Renforcer l'insertion par l'économie

- Programmer un effort financier spécifique et durable en faveur du secteur de l'insertion par l'économie (entreprises d'insertion, associations intermédiaires, régies de quartier et CAVA notamment) : croissance des financements de l'Etat (dotations en fonds propres, crédits d'étude et de recherche, financement de l'accompagnement social), respect des enveloppes et engagements pluriannuels
- Réorienter les mesures type CES ou CIE vers les personnes les plus éloignées de l'emploi et moduler le soutien financier qui leur est apporté en fonction de leur inscription par l'employeur dans un parcours d'insertion (formation, transformation en CDI notamment) afin que ces contrats soient maintenus dans leur fonction de sas
- Soutenir financièrement le développement dans les entreprises classiques du tutorat externe et interne afin d'y faciliter l'embauche des personnes longtemps éloignées de l'emploi

➤ Permettre le développement de nouveaux emplois répondant à des besoins de services non satisfaits pour une meilleure qualité de vie pour tous

- Développer le recensement, la capitalisation et la diffusion des besoins existants porteurs d'emploi et des expériences innovantes en ce domaine
- Articuler le développement de ces activités d'utilité sociale avec les perspectives de développement local, ce qui suppose de soutenir l'ingénierie sociale et les porteurs de projet (moyens en conseil, en étude de faisabilité, soutien financier et accompagnement au démarrage, accès au crédit facilité par le jeu d'un fond de garantie)
- Soutenir les structures développant des services d'intérêt collectifs par la mise en oeuvre d'une politique contractuelle et par l'activation des dépenses passives : allouer le financement à l'activité de façon globale pour une durée limitée à 5 ans (sans que ce financement dépende de l'emploi d'une personne en particulier comme dans le cas du CES) dans le cadre d'une convention entre la structure et un Fond Départemental pour l'Emploi (alimenté notamment par l'activation des dépenses passives). Cette convention prévoirait le nombre de personnes en difficulté devant être embauchées en contrepartie du soutien à l'activité. Afin d'éviter les effets de stigmatisation et de parage, d'autres salariés ne présentant pas de difficultés face à l'emploi pourraient être embauchés.
- Faire ressortir les services qui touchent des personnes fragiles (enfants, personnes âgées ou handicapées) d'une procédure d'agrément protectrice et régulatrice : cette régulation doit reposer en référence à la loi de 1975 sur les institutions sociales et médico-sociales sur l'évaluation des besoins et des capacités d'offre sur un territoire, l'élaboration d'un schéma de développement, des instances de contrôle de la qualité de la prestation, etc.
- Promouvoir la qualité des emplois créés en veillant au bon encadrement et à la qualification des personnels et en définissant des possibilités de parcours professionnels dans ce secteur.
- Solvabiliser la demande de service des ménages à faible revenu en instaurant pour les foyers non imposables une mesure équivalente à l'abattement fiscal pour les emplois familiaux.

HABITAT-LOGEMENT

Enjeu

La précarisation, la fragilisation des populations, l'insécurité devant l'avenir, l'accroissement des ruptures familiales ou conjugales imposent à notre société de consolider un socle autour duquel les ménages ne se sentent pas menacés de basculer voire d'être considérés en trop dans la société.

L'habitat et le logement représentent indéniablement ce refuge familial intime et sécurisant.

Le droit au logement est un droit à l'habitat qui lui-même est facteur d'insertion dans un environnement, qui permet une identité et une identification du ménage et de s'inscrire dans un réseau de relations avec le voisinage, les services publics, le monde du travail ou de la recherche d'emploi : le logement permet de recevoir, de protéger, d'accueillir, de répondre à l'échange.

Constats

■ Une méconnaissance des situations d'exclusion du logement

Aucune instance ne connaît toutes les situations de pauvreté, de précarité et d'exclusion et encore moins de fragilité, menaçant à terme de conduire à la solitude, au "sans-abrisme", l'absence de ressources et de soutien familial ou social.

Cette méconnaissance est due à l'éclatement des responsabilités, au cloisonnement des réponses et au manque de volonté d'agir préventivement.

Aux questions d'exclusion souvent dramatiques, le préalable des réponses est toujours au niveau des compétences, des territoires, des priorités, des financements, des situations extérieures.

■ Une logique de marché sans discernement

La logique de marché s'est imposée progressivement sur le chapitre logement, sans tenir compte de son aspect vital, en oubliant que la limitation voire la pénurie de "produits" entraînait des conséquences sans commune mesure avec d'autres produits de marché. L'absence ou la perte de logement suscite un enchaînement de situations d'exclusion préjudiciables à toute société tant bien sûr au point de vue humain, social qu'économique.

Les aides au logement ont été conçues pour une fonction redistributrice de la solidarité nationale vers les ressources les plus modestes. La progression du montant global est due, en plus de la montée de la précarité, à des mesures spécifiques (réhabilitation de logements, extension à tout le parc, aide aux étudiants...).

Leur croissance s'est vu limitée par l'importance des dispositions qui, jusqu'à présent, ont été préjudiciables aux plus démunis (gels des revalorisations, suppression du premier mois d'allocation, limitation des périodes de récupération des droits...).

▪ Une augmentation sensible des expulsions

Plus de 115.000 jugements d'expulsion sont prononcés en France chaque année et ce chiffre est en évolution constante. Près de 2 % des locataires voient chaque année leur bail résilié.

Plus de 50 % d'entre eux ne se sont pas présentés devant le tribunal pour exposer leurs difficultés, de nombreuses situations sont inconnues des services sociaux, eux-mêmes peu informés des procédures et des recours. La première "enquête sociale" est sollicitée quand le bailleur demande au Préfet le concours de la force publique pour expulser le ménage... les magistrats ne jugent que le fait du paiement effectué ou non.

▪ Des coupures de fourniture d'énergie

Des milliers de ménages sont chaque année privés d'électricité, de chauffage, coupés d'alimentation d'eau. Que signifie la lutte contre l'exclusion quand on accepte que, pour des causes de pauvreté, des personnes, des enfants, soient ainsi laissés sans eau pour se laver, boire, cuisiner... sans électricité pour vivre, étudier ou se distraire ?

Des systèmes de prévention ou de détection sont mis en place ça et là mais toujours uniquement grâce à l'engagement de personnels d'associations, d'institutions. Le téléphone (95 % des ménages sont abonnés) reste parfois le seul lien avec une famille, des amis, une agence d'interim... et en être privé renforce inexorablement la solitude et l'abandon.

▪ Une offre de logements trop limitée et un besoin d'adaptation du logement aux besoins

Un accent a été mis en 1995 sur le logement d'urgence et le logement d'insertion. La dynamique créée autour de ce programme n'a cependant que peu de chance de résoudre les difficultés à la hauteur des besoins. Les limitations budgétaires sur la création du PLA, le coût du loyer de sortie des programmes nouveaux, la revalorisation des loyers après réhabilitation, la diminution progressive du parc social de fait dans le secteur privé entraînent une réduction voire une pénurie de l'offre des locations à loyer modeste et représentent autant d'obstacles pour l'accès au logement des ménages démunis alors que sur tant de logements vacants, parfois délibérément, 200.000 au moins pourraient être utilisés.

▪ Une absence de représentation des personnes

Les instances chargées des questions de logement n'ont pratiquement pas inclus dans leur composition la représentation des ménages ; les quelques associations invitées à siéger le sont souvent plus à titre de prestataires de service que de représentants du public. Ainsi n'apparaît pas ou seulement exceptionnellement de représentation des personnes dans le Conseil National de l'Habitat et les Conseils Départementaux, les Comités Départementaux du Plan pour le Logement des Défavorisés, le Comité technique FSL, les comités locaux d'attribution de logement.

▪ Un accompagnement social temporaire et parfois non reconnu

Les personnes sont soumises à des choix financiers ou politiques pour pouvoir bénéficier d'un accompagnement social.

L'accompagnement social des personnes en difficulté ne peut s'effectuer sur des financements aléatoires et temporaires. Cet accompagnement doit être entrepris par du personnel qualifié, motivé et qui ne peut lui-même être soumis à la précarité de son statut et de son contrat de travail et fluctuer avec la gestion d'un fonds et les priorités locales.

▪ Une liste d'attente pour l'accès au logement

Les mesures prises sur le logement et la mixité dans l'habitat n'ont pu endiguer la montée des demandes de logement. Les listes d'attente se sont allongées et ont renvoyé les plus démunis encore plus loin dans l'accès à un logement autonome. Les mesures intermédiaires se sont développées (logements d'urgence, passerelles, temporaires, d'insertion) et les associations s'y sont investies (médiation, caution, AIVS, propositions) mais les initiatives ont besoin d'être développées et soutenues.

Le développement des inégalités selon les communes, agglomérations ou territoires est préjudiciable au respect de la solidarité nationale.

Les offres ne sont pas à la hauteur des besoins et les réalisations actuelles des programmes de construction et d'urgence ne résoudront pas les difficultés.

Demandes

➤ Observation

▫ Création d'une observation locale ou nationale permanente sur l'exclusion par le logement avec mise à la connaissance du public des résultats statistiques et constats de l'évolution.

➤ Prévention de l'expulsion

Pour mettre fin aux expulsions pour cause de pauvreté sans relogement,

▫ Mise en place auprès de chaque préfecture d'une instance unique chargée de la prévention de l'expulsion, établissant des liens avec le plan départemental du logement des défavorisés et alertant un service social **avant le jugement**, avec modification des procédures pour qu'elles incluent de façon obligatoire une démarche préventive aux différentes étapes.

▫ Permettre aux représentants d'associations d'accompagner les personnes en procédure d'expulsion au tribunal d'instance et d'y intervenir.

▫ Instaurer des médiations sociales dans chaque département pour favoriser le règlement de problèmes contentieux liés aux impayés de loyer.

➤ Aide et solvabilisation des ménages

- Réforme des aides au logement pour qu'elles soient indexées sur le coût de la vie et solvabilisent davantage les revenus très faibles avec un système particulier pour les jeunes de 18 à 25 ans sans ressources.
- Inscription d'un droit véritable à l'énergie (électricité, chauffage, eau...) qui empêche toute coupure d'énergie sans avoir au préalable recherché des solutions financières, sociales et des aides pouvant empêcher ces coupures.
- Maintenir un droit la communication par le téléphone en gardant au minimum la possibilité d'être appelé et de joindre des services d'urgence pour des personnes défavorisées.
- Offrir aux personnes la possibilité d'un droit d'appel aux ménages prioritaires qui ne se voient pas proposer d'offre de logements.

➤ Engagement politique et mobilisation du parc public et privé

- Mise en place d'outils publics financiers et/ou fiscaux pour diminuer les coûts de construction et de réhabilitation de logements afin de réduire voire plafonner le taux d'effort des ménages modestes.
- Elaboration d'une programmation pluriannuelle prévoyant la réalisation de logements sociaux et de logements d'insertion dans des propositions importantes tenant compte des besoins.
- Suppression de la dispense de taxe d'habitation sur les logements dont la vacance est jugée délibérée et affectation de cette ressource à des primes pour remise de logements sur le marché locatif.
- Assortir les aides de l'ANAH ou de l'Etat dans le parc locatif privé à des logements dont le loyer sera obligatoirement conventionné.
- Introduire dans la répartition de la DGF et de la DSU des critères de mise en oeuvre effective des efforts de solidarité nationale accomplis par les collectivités locales.

➤ Soutien aux associations

- Imposer la représentation des populations au sein des instances chargées du logement sur le plan local et national (CNH, CDH, commission d'attribution, FSL...).
- Pérenniser les mesures et financements d'accompagnement social avec des directives précises dans le cadre des Fonds de Solidarité Logement, commission de surendettement, ou liés à l'insertion sociale et professionnelle.

CULTURE, FORMATION, EXPRESSION

Enjeu

Notre société, lorsqu'elle tente de venir en aide à ceux de ses membres qui subissent l'exclusion, cherche à satisfaire leurs besoins fondamentaux en ne considérant comme tels que ceux qui permettent la survie.

Pourtant, la culture, la formation et l'expression sont essentielles à la vie et au développement de tout être humain. Elles sont les conditions de l'exercice d'une réelle liberté, celle qui permet d'exister à la fois comme sujet propre et comme citoyen, qui permet de s'exprimer, d'être utile à soi-même et aux autres, de participer au développement de son pays.

Les constats et propositions qui suivent tendent à répondre à deux nécessités :

1/ Permettre aux plus démunis d'accéder à la culture commune

2/ Permettre aux autres personnes de s'enrichir de l'expérience de vie et du savoir propre des plus démunis.

Ces deux démarches complémentaires nécessitent l'affirmation d'une volonté politique et la mise en place de moyens concrets.

➤ L'éducation

Constat : L'échec scolaire est très répandu dans les milieux défavorisés. L'école n'arrive donc pas à y jouer l'un de ses rôles essentiels qui est de permettre à chacun l'accès à la culture.

Propositions : Pour combattre l'échec scolaire, il conviendrait de

▫ renforcer les moyens attribués aux écoles situées dans les quartiers défavorisés. (Veiller notamment à ce que ces moyens renforcés permettent de corriger effectivement les taux d'échec constatés : l'école a vraiment la responsabilité d'apprendre à lire, écrire et compter à chaque enfant).

▫ attribuer à ces écoles des enseignants expérimentés, formés à la connaissance des populations les plus démunies

▫ encourager la communication et le partenariat entre enseignants et parents d'élèves, comme cela est proposé dans le rapport du recteur Joutard "Grande pauvreté et réussite scolaire". Une formation, des moyens et un soutien devraient être donnés aux enseignants pour qu'ils puissent s'investir dans ce partenariat qui est une clé de la réussite.

▫ sensibiliser les associations de parents d'élèves pour qu'elles s'ouvrent, même si c'est difficile, aux parents les plus défavorisés et à leurs propositions.

▫ favoriser l'accompagnement scolaire

- assurer la gratuité effective de l'école obligatoire pour les familles à revenus modestes : cantine, assurances, fournitures, transports, activités culturelles. Revaloriser le montant des bourses.
- renforcer les moyens de la lutte contre l'illettrisme.

➤ *L'accès à la culture*

Constat : La pression du quotidien laisse très peu de possibilités aux plus démunis d'accéder à la culture et de s'exprimer par l'art individuellement ou collectivement. Ils en ont pourtant besoin, sans doute plus que tout autre, pour s'extraire de l'angoisse permanente de la survie et trouver les raisons de continuer à avancer.

Propositions :

- Puisqu'il est quasiment impossible à ces personnes d'aller vers la culture, celle-ci doit venir à leur rencontre,
 - dans les lieux où elles vivent : c'est tout le sens des actions de savoir dans la rue et du nouveau métier de "médiateur du livre dans les quartiers" qu'il convient de promouvoir ; il faudrait aussi développer dans les quartiers des projets culturels associant les habitants au processus de création artistique.
 - dans les lieux où elles passent : les CCAS, les CAF... où les attentes sont souvent longues et destructrices alors qu'elles pourraient être tout autres.
- Cette démarche de médiation culturelle doit viser à élargir peu à peu l'horizon des personnes aux lieux et instruments de culture : bibliothèques, maisons de la culture, musées, théâtres, ateliers de création... Le coût d'accès à ces lieux et instruments devrait être peu élevé (même si cela ne suffit pas, au début, à y attirer les plus démunis).

➤ *La culture, terrain de rencontre à égalité*

Constat : Les plus démunis souffrent de toujours dépendre des autres et ont un besoin vital de se retrouver à égalité avec leurs concitoyens, en ayant avec eux une relation qui ne soit pas utilitaire mais gratuite. L'art et la culture sont des terrains idéaux pour une telle relation sans rapport de forces.

Propositions :

Dans la démarche d'action sociale, l'accès de ces personnes ou familles aux lieux permettant de telles rencontres devrait être proposé et facilité : centres culturels, sportifs, de loisirs, colonies, camps, maisons familiales de vacances...

➤ *Le savoir des plus démunis à reconnaître*

Constat : Les plus démunis ont un savoir forgé par les différentes activités qu'ils ont exercées pour survivre et élever leurs enfants (savoir-faire professionnel, connaissance des rouages et dysfonctionnements des administrations et des réseaux de solidarité, savoir-faire éducatif face à

cependant de veiller à ce que les personnes peu qualifiées ou sans qualification reconnue puissent toujours avoir la possibilité d'accéder à ce secteur.

➤ *La culture de notre société transformée par ses membres les plus démunis*

Constat : Pour bâtir un pays sans exclusion, pour que les droits de l'homme soient vraiment réalisés, au-delà des changements politiques, c'est toute la société qui est concernée et doit se transformer. Les droits fondamentaux des plus pauvres sont souvent déniés dans les faits : découvrir ce qu'ils vivent nous permet de mieux comprendre le sens et l'enjeu des droits de l'homme.

Propositions :

- Prendre les moyens de connaître la pensée de ceux dont l'humanité est très souvent niée car elle ouvre des pistes pour bâtir une véritable société des droits de l'homme.
- Cet apport des plus défavorisés à notre culture doit notamment faire partie de l'enseignement obligatoire à l'école, dans le cadre de l'éducation aux droits de l'homme.

➤ *La culture, composante reconnue de l'activité humaine au même titre que le travail rémunéré*

Constat : Le temps de chômage est aujourd'hui vécu le plus souvent comme un temps de manque de travail et d'inutilité. Il est subi. Ce temps pourrait au contraire être une étape reconnue et donc mieux vécue, où l'on pourrait se consacrer à d'autres activités sociales, culturelles ou de formation pour son propre bien et celui des autres (l'utilité sociale existe hors de l'emploi rémunéré). Il ne s'agirait pas d'une parenthèse mais d'une période positive dont l'apport rejaillirait forcément sur les activités professionnelles (ou autres) à venir.

Propositions :

- Les pouvoirs publics devraient manifester en premier lieu leur reconnaissance de l'utilité de ces étapes de l'existence.
- Pour que chacun puisse connaître au cours de sa vie ces temps de recul et d'ouverture, il faudrait que le recours aux "temps sabbatiques" soit massif de la part de ceux qui détiennent les emplois, ce qui demande des mesures concrètes, concernant notamment :
 - . les facilités d'accès à ces activités sociales, culturelles et de formation (coût, proximité géographique, possibilité de faire garder ses enfants, etc.),
 - . les revenus pendant ces temps sabbatiques,
 - . les conditions d'accès à l'emploi à l'issue de ces périodes.
- Le partage du temps de travail ouvrirait également des possibilités d'accès à des activités de culture et de loisir (en plus du fait qu'il pourrait libérer des emplois pour ceux qui en sont privés).

des conditions de vie difficiles, pratiques d'entraide et de solidarité...). Pourtant, ce sont très souvent leurs manques, leurs insuffisances qui sont pointés. On leur renvoie sans cesse qu'ils ont tout à apprendre. Les relations qu'ils ont avec la société sont toujours perçues à tort (par eux comme par leurs interlocuteurs) comme étant de celui qui reçoit à celui qui donne.

Propositions :

- Pour réussir une démarche de promotion avec des personnes très défavorisées (en particulier dans le domaine de l'accès au travail), partir des savoirs acquis par ces personnes et s'y appuyer pour progresser.
- Développer les occasions de partage du savoir où l'apport de chacun apparaît clairement, sans hiérarchie dans les savoirs : les réseaux d'échange des savoirs, le savoir dans la rue, les universités populaires Quart Monde vont dans ce sens.
- L'apport des plus démunis à notre société, dans l'histoire ancienne comme dans les évolutions récentes de notre pays, devrait être reconnu publiquement et enseigné dans les écoles et à l'université.

➤ *L'expérience de vie des plus démunis utile à l'ensemble de la société*

Constat : La misère a forgé des manières d'être et de faire souvent déroutantes et inexplicables pour ceux qui ne l'ont pas connue. Il en résulte une incompréhension qui peut conduire ceux qui entrent en contact avec les plus démunis à mal les juger, à désespérer d'eux et à renoncer. Or, l'expérience de vie de ces derniers est une réelle richesse si on la prend en compte. Leur humanité souvent niée, leur dépendance permanente des autres, en ont fait des experts en relations humaines, avec une véritable pensée.

Propositions :

- Les professionnels (enseignants, travailleurs sociaux, fonctionnaires du service public, etc) devraient être formés à la connaissance de ces populations, notamment à la connaissance de leur expérience de vie et de leur pensée.
- Les plus démunis ont besoin de se retrouver entre eux pour parvenir à exprimer leur expérience et leur pensée. Il est important aussi que participent à ces rencontres des personnes qui ont davantage l'habitude de formuler leurs idées pour qu'il y ait un effet d'entraînement (par exemple, dans les universités populaires Quart Monde).
- De là peut naître une expression collective, chacun dépassant sa situation personnelle pour parler au nom de tous. Une représentation des plus démunis est alors possible : elle est particulièrement nécessaire dans les lieux où se prennent des décisions qui ont un impact sur leur vie : CES et CERS, CLI, ASSEDIC, ANPE, FSL...
- D'où l'importance de créer des comités d'usagers et des lieux d'expression et d'élaboration de projets dans les quartiers et communes (comités de quartiers, commissions extra-municipales...) permettant la participation active des plus démunis.
- Dans les métiers de services nouveaux ou qui connaissent un développement important aujourd'hui, particulièrement ceux qui s'adressent aux populations défavorisées (médiateurs du livre dans les quartiers, emplois de services auprès des personnes...), la dimension "relations humaines" est essentielle. Pourvu qu'on leur permette d'accéder à une formation complémentaire, les plus démunis sont très bien placés pour exercer ces métiers. Ceci demande

□ Donner un champ d'application suffisamment large à la couverture sociale à 100 %

Les projets gouvernementaux sembleraient prévoir pour les personnes démunies une prise en charge des soins à 100% par la Sécurité Sociale avec financement de l'Etat.

Les associations se félicitent de ce projet à condition que :

- la couverture sociale totale soit applicable au moins à tous les actuels bénéficiaires potentiels de l'aide médicale, y compris notamment les jeunes de moins de 25 ans,
- soit établi un barème national de ressources,
- soit prévue une possibilité de prise en charge du forfait journalier,
- soit maintenue une prise en charge partielle pour les personnes disposant de faibles revenus mais qui ne remplissent pas les conditions de ressources pour bénéficier de la gratuité totale des soins,
- soit donnée la possibilité pour les personnes sans justificatifs de produire une déclaration sur l'honneur pour l'accès au droit à l'aide médicale ; un système purement déclaratif, tel qu'il est actuellement, devrait être maintenu
- l'admission immédiate à l'aide-médicale prévue par la loi de 1992 et appliquée par les organismes instructeurs pour "tout demandeur dont la situation l'exige", ce qui lui permet un accès total aux soins en 24 heures, soit pratiquée à l'avenir par les caisses si elles deviennent guichet unique,
- aucune avance de frais ne soit demandée aux personnes qui sont prises en charge à 100 % pour ressources insuffisantes.

➤ Améliorer les dispositifs existants

□ Organiser un accès immédiat à la totalité des soins

sans vérification administrative préalable

Il s'agit de renforcer les "dispositifs précarité" existants dans les hôpitaux. Ce dispositif permet à toute personne se présentant à l'hôpital de recevoir des soins médicaux complets sans vérification administrative préalable et de bénéficier dans un second temps d'un entretien social en vue d'une ouverture de ses droits en matière de soins.

Ce dispositif permet ce à quoi les associations sont le plus attachées : un accès de tous au système de soins de droit commun et non pas à une filière spécifique pour les pauvres.

Cet excellent dispositif n'a actuellement comme base qu'une circulaire. Pour les associations, il apparaît nécessaire de :

- lui donner une base réglementaire,
- l'étendre à l'ensemble du territoire, en en faisant une obligation pour les établissements de santé en fonction des besoins.
- faire en sorte qu'il soit un tremplin vers l'ouverture des droits
- assurer la formation des professionnels de santé à la connaissance des conditions de vie des plus pauvres. C'est essentiel pour un accueil de qualité et des soins adaptés sans lesquels l'accès aux soins est réduit et leur portée limitée.

SANTE : Permettre à tous d'accéder aux soins

Enjeux

Aux yeux des associations humanitaires et des associations de solidarité, l'Etat devrait se donner comme une priorité de ne pas laisser s'installer durablement une médecine à deux vitesses, voire même inaccessible à certains. Qui voudrait qu'à côté de nos CHU et de nos hôpitaux ultramodernes voisinent un jour des asiles pour les pauvres nous ramenant au dix-neuvième siècle... ou aux Etats-Unis ?

Constats

Alors même que les progrès de la médecine ne cessent de s'accélérer, que les techniques les plus sophistiquées et coûteuses (scanner, IRMN etc...) se généralisent, nombreuses sont les victimes de l'exclusion gravement atteintes dans leur santé et non soignées.

Alors que depuis 20 ans la généralisation juridique de la sécurité sociale est sans cesse accrue, le nombre de personnes qui, de fait, n'ont pas accès aux soins "normaux", à la médecine ordinaire, augmente toujours. Le problème a pris aujourd'hui une ampleur considérable.

Enfin, l'absence d'une réflexion globale et d'une politique multisectorielle de lutte contre la pauvreté compromet les efforts faits pour améliorer l'accès aux soins et à la santé des plus démunis.

Demandes

Les associations demandent certaines mesures nouvelles d'ordre législatif, une amélioration des dispositifs existants, enfin un développement de la prévention et de la promotion de la santé.

➤ Prendre certaines mesures d'ordre législatif

▫ Instaurer une véritable assurance maladie universelle

Les associations saluent les intentions annoncées par le Gouvernement dans ce domaine, à condition que :

- l'assurance maladie soit accordée à toute personne résidant en France,
- le taux de remboursement soit au moins celui du régime général.

Elles précisent par ailleurs que leur accord pour un régime universel d'assurance maladie ne préjuge en rien de leur avis sur un éventuel régime unique, les deux n'étant pas liés.

En cas de refus d'accès immédiat aux soins sans vérification administrative préalable ou en cas de refus d'accès aux droits (mauvaise application de l'aide médicale par exemple), les personnes doivent avoir une possibilité de droit de recours. Les associations qui les accompagnent peuvent éventuellement les aider dans cette démarche.

▫ Étendre le tiers-payant

Une extension du tiers-payant, avec des modalités clairement définies, apparaît indispensable en médecine extra-hospitalière pour la population ayant de faibles ressources.

▫ Augmenter le nombre de places d'hébergement médicalisé

Cette extension est indispensable, vu l'ampleur des besoins. Les associations souhaitent qu'elle se fasse dans les conditions actuellement définies par la circulaire VEIL du 21 mars 1995.

➤ Développer la prévention et la promotion de la santé

Il est nécessaire, comme chacun le dit depuis longtemps, de développer la prévention et la promotion de la santé en direction de toute la population, ce qui implique un renforcement des différentes structures qui concourent à la prévention et de leurs moyens.

Cela est vrai notamment en matière de luttres contre l'alcoolisme et la toxicomanie qui manquent cruellement de moyens. Les associations signalent en particulier des carences persistantes dans la politique de réduction des risques vis-à-vis des personnes toxicomanes (programmes d'échange de seringues, programmes de substitution, places de postcure).

Il apparaît également nécessaire de réviser la loi du 31.12.1970 sur la toxicomanie qui apparaît trop basée sur la pénalisation de l'usager.

Par ailleurs, la malnutrition et la sous-nutrition constatées auprès de personnes marginalisées et de familles en grande difficulté nécessitent des actions de prévention, en particulier celles qui consistent à apporter une sécurité alimentaire aux enfants (problème des cantines scolaires).



Les associations appellent les Pouvoirs publics et les acteurs de santé à renforcer leur vigilance en matière d'intimité, de confidentialité et de secret médical. Il importe qu'il en soit pour les soins aux personnes démunies comme pour tout citoyen.

Les associations souhaitent que les Pouvoirs publics comme les acteurs de santé reconnaissent la compétence de toute personne sur sa situation personnelle et notamment sur sa santé.

Enfin, il est indispensable d'assurer la cohérence entre les efforts faits en matière de santé et les autres politiques publiques dans une conception d'ensemble de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Sans une telle approche ni la levée des obstacles à l'accès aux soins en soi nécessaire et urgente, ni la réforme des systèmes de santé ne pourront atteindre leur but, à savoir l'amélioration de la santé des plus démunis.

ENFANCE ET FAMILLE

Enjeux

Les actions autour de l'enfance et de la famille doivent avoir un caractère tout à fait prioritaire dans une stratégie de prévention des exclusions et de promotion des personnes qui en sont victimes. Le partenariat avec les parents est une clé essentielle de leur réussite.

L'amélioration et la diffusion des connaissances sur le développement de l'enfant permettent aujourd'hui de mieux apprécier l'intérêt d'une action précoce de qualité, tant sur la construction de sa personne, que sur sa socialisation et son apprentissage cognitif. Par ailleurs, des travaux récents ont pointé l'enfance comme moment privilégié d'une stratégie de prévention de l'exclusion (Rapport Wresinski 1987, évaluation du RMI 1991, travaux du XIème Plan 1992), une meilleure appréhension de situations d'exclusion confirme le rôle essentiel que peut jouer cette action précoce dans ces politiques de prévention : lutte contre la marginalisation des familles défavorisées et de leurs enfants, lutte contre les formes diversifiées de l'exclusion (population d'origine étrangère, isolement, handicap...), lutte contre l'illettrisme, prévention de l'enfance en danger.

Ainsi, autour de l'enfant, symbole d'avenir et porteur de changements, peuvent se présenter des moments, des opportunités susceptibles de consolider des liens incertains, de revitaliser des réseaux de solidarité éclatés et de favoriser dans des espaces urbains ou ruraux en difficulté, l'ancrage social des familles.

Constats

On assiste à un accroissement et à une diversification des risques de précarisation, dont l'un des facteurs réside dans l'évolution très rapide des structures familiales. De plus à la difficulté économique - voire la pauvreté - générée ou subie par certaines situations familiales, s'ajoute l'importance prise par les situations d'isolement (absence de réseaux de solidarité, familles monoparentales) susceptibles de menacer l'ancrage social des enfants et de leur famille.

La question posée est donc double :

Quelles sont les garanties données aux familles, notamment au regard de la compensation des charges familiales ?

Quelles sont les actions susceptibles d'accompagner et de consolider les liens parentaux ou une parentalité élargie, de sorte que les projets individuels et éducatifs soient préservés ? Comment ces actions peuvent-elles être le support d'une citoyenneté active pour la famille et l'ensemble de ses membres ?

Demandes

Pour répondre à ces questions, au regard de la prévention des exclusions et de la promotion des personnes, il semble dès lors que **deux principes** peuvent se dégager :

- Un ancrage sur des politiques de l'enfance, en direction de l'ensemble des familles, où cependant des discriminations positives mais non stigmatisantes mériteraient d'être développées en faveur des familles les plus défavorisées.

- Une ambition qui dépasse la seule solvabilisation économique des familles. L'importance de l'isolement et de l'éclatement familial nécessitent de confirmer et de consolider les actions collectives : accompagnement, services, équipements - tout à fait complémentaires à une politique de transferts financiers et susceptibles de consolider le lien social en construction.

Ces principes sont d'autant plus importants qu'ils permettent de toucher précocement l'ensemble des familles à travers des dispositifs du droit commun, susceptibles de les reconnaître comme partenaires éducatifs.

➤ Une politique de prévention des exclusions appelle un réaménagement des politiques de transfert financier...

Outre le rôle dans la compensation des charges familiales, se pose ici la question du caractère redistributif de ces prestations en direction des familles les plus démunies.

Aujourd'hui, un certain nombre de prestations, en particulier les prestations familiales, n'ont pas suivi l'évolution du pouvoir d'achat, alors qu'elles occupent une part importante dans les revenus des familles modestes et nombreuses. Par ailleurs, des transferts financiers, avec notamment le développement des prestations fiscales (réduction d'impôt) ont souvent eu pour effet d'atténuer le caractère redistributif des transferts financiers en direction des familles. Les mesures récentes en matière de réforme de la protection sociale (absence de revalorisation des prestations familiales, contribution au RDS, projet de fiscalisation) ont encore accentué les "ponctions" sur les prestations familiales dont une partie importante touche des familles modestes (sous condition de ressources).

Dans ce contexte, plusieurs évolutions sont prioritaires :

- revaloriser les prestations familiales et les allocations logement,
- améliorer l'allocation de soutien familial par une indexation de son évolution sur le pouvoir d'achat,
- rechercher la convergence et la mise en cohérence des minima sociaux (à condition que celle-ci ne se fasse pas vers le bas),
- favoriser toutes les mesures susceptibles de permettre aux familles les moins bien informées de bénéficier de leurs droits en matière de prestations familiales,
- simplifier le système des prestations familiales.
- réviser le mode de calcul du RMI pour les familles en charge d'enfants de façon à ne pas annuler le bénéfice de l'allocation pour jeune enfant, de la majoration pour âge et du complément familial

Par ailleurs, des aménagements prenant en compte l'âge des enfants, leur rang ainsi que le revenu des familles demeurent souhaitables. Notamment, les mesures prenant en compte la cohabitation tardive des jeunes dans leur famille, inscrites dans la loi de 1994, doivent devenir

effectives. Il serait nécessaire de donner suite aux travaux et propositions effectués récemment sur ces questions¹.

➤ **Une consolidation de l'action sociale en direction des familles.**

Il s'agit ici d'améliorer le degré de complémentarité entre les aides financières et les services offerts aux familles d'une part, et de favoriser les réponses de proximité susceptibles de trouver un ancrage dans les réseaux familiaux et de voisinage, d'autre part.

Il importe donc d'entendre l'action sociale dans sa dimension la plus large, s'appuyant sur les différents dispositifs qui participent à la socialisation de l'enfant : santé, éveil, accueil, éducation. Une vision transversale et globale de l'action sociale en direction de l'enfant et de sa famille concerne donc une multitude de services tels que, hôpitaux, équipements de quartier, protection maternelle et infantile, modes d'accueil, école, lieux d'éveil, loisirs, qui reposent eux mêmes sur différents blocs de compétences (Etat, Département, Municipalité, CAF) et des acteurs multiples (services publics, associations, entreprises).

Au sein de ces dispositifs, la question de "l'accueil", dès le plus jeune âge, pendant l'activité des parents ou leurs temps de formation ou leurs difficultés passagères demeure prioritaire.

Cette priorité appelle une mobilisation collective sur cette fonction tant au plan national que local ; la mise en oeuvre d'une concertation sur cette priorité doit permettre d'organiser les moyens nécessaires à une politique d'accueil à la hauteur des enjeux précisés. Outre les aspects quantitatifs, le rôle joué par cette fonction d'accueil dans une politique de prévention et de promotion doit également reposer sur des critères de qualité qui résident notamment dans la part donnée dans les projets, au partenariat avec les parents, aux opportunités d'éveil et de socialisation des enfants et à la formation des acteurs.

Malgré l'effort important consenti depuis quelques années, notamment par la CNAF (contrat crèche, contrat enfance), par les Municipalités et par les familles, l'offre d'accueil de qualité demeure insuffisante et ne permet pas de prendre en compte les besoins des familles (emplois précaires, horaires décalés, accueil d'urgence). Comme dans tout système de relative pénurie, les insuffisances pèsent sur les familles les plus démunies ou les plus fragiles.

Ainsi, outre la généralisation d'un dispositif d'accueil de qualité et adaptée, plusieurs aménagements sont primordiaux :

1) consolider et accroître, au sein des budgets sociaux -CAF, Municipalités, Départements- la part des financements consacrés à ces actions mais aussi rechercher une plus grande efficacité dans la clarification du rôle et l'articulation des compétences de chacun. Dans ce domaine, où la politique mise en oeuvre s'appuie sur des bases extra-légales et partenariales et sur la volonté de chacun, la clarification des compétences et des légitimités de chacun peut apparaître comme un levier par rapport à des situations de tension ou d'inaction préjudiciables aux familles et aux porteurs de projets, notamment associatifs. **Il est prioritaire sur ce point que les engagements pris en matière d'action sociale dans le cadre de la loi famille de 1994 soient respectés.**

1 Rapport groupe-administratif sur les minimas sociaux - CGP. Le rapport du Conseil Economique et Social sur les politiques familiales. Travaux du XIème Plan.

2) veiller à la mise en oeuvre d'une palette diversifiée et cohérente de réponses de qualité.

En fonction des aspirations des familles, des habitudes culturelles, de la personnalité de l'enfant, des contraintes familiales et professionnelles des parents, de l'arrivée de certains événements, les besoins sont diversifiés et multiples. A ce titre, l'ensemble des dispositifs d'accueil collectif et à domicile (assistantes maternelles, emplois familiaux, travailleuses familiales, parents ou familles élargies) mérite d'être soutenu pour notamment corriger d'importantes distorsions financières et de qualité auxquelles sont confrontées les familles selon les services auxquels elles ont recouru, distorsion qui s'exerce le plus souvent en direction des familles les plus modestes. Il est important de signaler également que les travailleuses familiales formées en conséquence jouent un rôle capital de sécurité évitant bien des éclatements familiaux.

Or, la juxtaposition des différents dispositifs (prestations de service, AFEAMA, AGED) avec des conditions de solvabilisation des familles (coefficient familial, prestation légale, réduction d'impôt) et des exigences de qualité très variées rendent difficile la cohérence des actions mises en oeuvre et leur lisibilité par les familles. Les mesures en faveur des emplois familiaux impulsées dans le cadre d'une logique d'emploi, sont significatives de cette juxtaposition et de la difficile articulation avec les actions mises en oeuvre dans le cadre des politiques de l'enfance et de la famille. Elles gèrent aujourd'hui de profondes inégalités et une dualisation des réponses d'accueil (crèches pour les plus pauvres, accueil à domicile pour les plus aisées. La prochaine conférence sur la famille doit inscrire cette question comme prioritaire.

3) Faciliter l'accès à l'information des familles, face à la diversité des réponses possibles, à l'éclatement des procédures et des aides financières, il est nécessaire qu'au plan local, un des acteurs se saisisse d'organiser ce rôle fondamental.

4) Favoriser la pérennité et le soutien des actions qui donnent une place importante, - dans un dispositif de droit commun - aux populations fragiles (milieux défavorisés, interculturels, intégration d'enfants porteurs de handicap).

Aujourd'hui, les acteurs engagés dans ces projets voient, en raison des mécanismes budgétaires actuels, l'équilibre financier de leurs projets sans cesse fragilisé, cette difficulté est accentuée dès lors que le projet est de petite taille et qu'il concerne une part importante de familles modestes. Ces difficultés ont été pointées par les municipalités et les associations (incidence du coefficient familial, non corrigé par la prestation de service).

Il apparaît donc nécessaire, en plus d'une revalorisation des prix plafond des prestations de services, servies par les CAF, au regard du coût réel des structures, de favoriser les mécanismes de rééquilibrages financiers en faveur des zones géographiques précarisées... (ressources de collectivités locales) et de discrimination positive en faveur de projets volontaristes. Cette question est prioritaire pour l'ensemble de l'action sociale familiale.

5) Favoriser les actions d'accueil temporaire, les activités d'éveil (bibliothèque, accès aux livres, éveil musical) et d'accompagnement des enfants et de leur famille (lieu d'accueil parent/enfant, lieux passerelles vers l'école maternelle, points de rencontre).

Les PMI si elles avaient des besoins plus importants pourraient dans leur accueil jouer un rôle culturel essentiel pour le développement de l'enfant dans sa famille. A côté de l'accueil pendant le temps de travail des familles, des besoins importants émergent en matière d'accueil non permanent, de dépannage, d'accueil périscolaire, d'activité d'éveil, de rencontre, de médiation. Les actions mises en oeuvre sont souvent multiples, au-delà de la "garde", ces actions favorisent l'accompagnement de la parentalité. Elles permettent d'écouter les familles et de rompre l'isolement, de créer des lieux de socialisation des jeunes enfants, de faciliter le passage à l'école maternelle, d'offrir des opportunités d'éveil et d'apprentissage, de prévenir des ruptures familiales, des placements institutionnels.

Ce sont, pour beaucoup, des actions de proximité à majorité en gestion associative, ancrées sur les populations locales et les familles, ayant fait preuve (après des aides de démarrages multiples et le soutien des réseaux associatifs) de leur utilité sociale.

En raison des critères de proximité mis en oeuvre, il convient de soutenir ces expériences par une réglementation souple et adaptée par une consolidation des financements (la création d'une prestation de service doit être confirmée dès 1996) sur des bases pluriannuelles négociées dans un cadre contractuel et faisant l'objet d'une évaluation qualitative....

Il convient pour ces projets, de mettre un terme à l'éclatement et à la précarité des financements actuels, afin que les actions puissent s'inscrire dans la durée, condition nécessaire pour une action de prévention auprès des populations fragilisées. Enfin, l'association a souvent joué un rôle important pour l'ancrage social des familles (solidarité se prolongeant au-delà de l'accueil) qu'il convient de préserver et de soutenir.

6) L'école, et notamment la préscolarisation constituent un atout majeur en matière d'égalisation des chances. C'est un service public gratuit qui touche l'ensemble des familles.

Cependant, le rôle de l'école à travers la scolarisation à deux ans semble poser problème en l'état actuel, au regard de certains critères qualitatifs (respects des rythmes de vie et de l'éveil de l'enfant, implication des parents), d'une manière générale les conditions d'accueil permises actuellement dans le cadre de l'Éducation Nationale, posent d'importantes difficultés quant aux partenariats avec les familles et articulation avec les activités périscolaires.

Des dispositifs contractuels (Education Nationale, CAF, collectivité locale, associations notamment, parents d'élèves) doivent permettre de soutenir les familles dans leur responsabilité éducative. Il importe en particulier d'actualiser et de conforter le protocole passé entre l'Education Nationale et le Ministère des Affaires Sociales en 1990 (celui-ci est tombé en désuétude) sur ces questions. Celui-ci offrirait un cadre de soutien important aux actions susceptibles d'être financées par la CNAF (soutien scolaire par exemple).

JEUNES : construire ensemble

Enjeu

Une société ne peut se construire et se développer sans une participation active de la jeunesse. Or de très nombreux jeunes se retrouvent aujourd'hui mis de côté, sans perspective d'avenir, et presque tous rencontrent des difficultés d'insertion.

Il est donc urgent que les pouvoirs publics engagent une action forte, cohérente et ambitieuse à destination des jeunes, qui leur redonne une place d'acteurs dans la société, qui leur permettent de se réinscrire dans un projet. Il faut repartir des capacités et de la parole des jeunes, du potentiel de chacun d'entre eux, de leurs aptitudes à construire et à se construire. La nécessité d'engager une telle action pour l'insertion des jeunes s'impose aujourd'hui comme une priorité nationale.

Constats

■ L'allongement et la précarisation de la jeunesse

On assiste à un allongement de la jeunesse au sens de période de transition en raison en partie de l'allongement de la scolarité mais surtout des difficultés structurelles rencontrées aujourd'hui par le marché de l'emploi. Le taux de chômage des 16-25 ans s'élève ainsi à 23,3% pour l'année 1994 et la part des 16-25 ans occupant un emploi est passée de 60% en 1970 à moins de 30% aujourd'hui.

Cet allongement de la période d'instabilité qui caractérise la jeunesse a pour corollaire l'aggravation de la précarité des jeunes. En 1995, l'INSEE dans son enquête sur les « Revenus et patrimoines des ménages » constatait que depuis 1970, la pauvreté a reculé chez les personnes âgées alors qu'elle a augmenté chez les jeunes. La moitié des 18-25 ans sont aujourd'hui sans ressources, les conditions de vie sont donc très difficiles pour tous ceux qui n'ont pas de soutien familial.

Les associations témoignent par ailleurs de l'augmentation des difficultés personnelles des jeunes (santé, errance, violence...) provoquées par ces difficultés d'insertion sociale et professionnelle, par la précarité et par l'absence de perspectives qui en découle.

■ L'éclatement des politiques à destination de la jeunesse

La complexification des parcours vers l'autonomie caractérise - selon des modalités certes variables - l'ensemble de la jeunesse, ce qui suppose d'inscrire les politiques visant à lutter contre l'exclusion des jeunes dans un ensemble cohérent de politiques en direction de la jeunesse, que ce soit en matière d'emploi, de formation, de logement, de santé, de culture ou de loisirs. Or plus de 40 dispositifs "jeunes" s'entremêlent aujourd'hui sans grand résultat. L'éclatement des politiques en direction de la jeunesse est en outre aggravé par la décentralisation et par la multiplicité des intervenants locaux. Il est donc nécessaire de mettre en oeuvre un plan cohérent et ambitieux qui, au-delà de la « série de mesures », permette l'exercice d'un réel droit à l'insertion des jeunes et l'engagement d'un parcours. Il s'agit de permettre l'accès de tous les jeunes à l'autonomie et à la participation.

■ La relégation des jeunes les plus en difficulté

Si l'accès à l'autonomie est rendu plus difficile pour la plupart des jeunes, il l'est d'autant plus pour ceux qui connaissent en raison de difficultés familiales, scolaires, ou du fait des phénomènes de relégation urbaine ou rurale, des risques de marginalisation et d'exclusion durables. Ces jeunes échappent aux dispositifs censés les aider d'une part par manque de lien entre les structures d'accueil et d'orientation et les jeunes les plus en marge et d'autre part par l'effet d'écroulement presque systématique que développent les dispositifs d'insertion. Par ailleurs l'arrêt du programme PAQUE (d'une valeur de 3, 5 milliards de F annuels) sans qu'aucune autre action d'envergure ne soit engagée a largement contribué à la dégradation de la situation des jeunes les moins qualifiés. Il faut donc veiller à ce que les jeunes les plus en difficulté ne demeurent pas les éternels exclus des dispositifs, en développant notamment accompagnement individuel et actions collectives et en permettant une action dans la durée.

Demandes

➤ **Mettre en oeuvre un véritable droit à l'insertion pour tous les jeunes (qui garantisse à chacun l'accès à l'emploi, la formation ou l'activité avec des ressources permettant l'autonomie), ce qui suppose**

- l'augmentation de l'offre d'emplois disponibles pour les jeunes par la mobilisation des acteurs économiques et sociaux
- l'évaluation et l'adaptation des dispositifs de formation (CAP, contrats de qualification et autres formations en alternance)
- un travail en partenariat des intervenants locaux : PAIO, missions locales, élus locaux, entreprises, associations, structures d'insertion par l'économie, organismes de formation, CFA, équipes de prévention, structures de soins, écoles ... Partenariat qui pourrait être formalisé par une convention définissant sur un bassin de vie ou d'emploi le Projet pour l'Insertion des Jeunes.

▫ l'établissement sur une base volontaire et conjointe d'un contrat d'objectifs entre le jeune sans statut (hors du système scolaire ou sans emploi) et une structure référente (structure de service public ou association)

qui définit un parcours modulable en fonction de la situation du jeune

- accès à l'emploi (aidé ou non) y compris les emplois d'utilité sociale (avec le développement des actions de tutorat bénévole pour l'accompagnement vers l'emploi)
- formation
- définition de contrats-initiative-jeunes qui permettent aux jeunes de mener à bien un projet collectif dans le domaine de la création, de l'expression, de l'action humanitaire, de la vie d'un quartier ou de l'accès au permis de conduire, etc..
- action de remobilisation individuelle (soins, soutien psychologique...)

et qui garantit la continuité en terme des ressources entre les différentes périodes du parcours (recyclage du FAJ) en fonction de la situation personnelle et familiale du jeune.

➤ Soutenir l'accompagnement associatif et les actions innovantes allant à la rencontre des jeunes les plus en marge

▫ Donner aux associations engagées dans l'accompagnement des jeunes les moyens d'assurer une action continue (en dépit des ruptures qui peuvent se produire dans le parcours des jeunes les plus en difficulté) : engagement financier pluriannuel des pouvoirs publics, critères d'évaluation prenant en compte l'accompagnement individuel comme les actions collectives, l'acquisition de savoir-faire et de savoir-être (et non pas uniquement l'entrée immédiate dans des dispositifs d'insertion classique).

▫ Inciter au développement des actions menées hors-établissements et hors-dispositifs classiques dans le but de rejoindre les jeunes les plus en marge (jeunes en errance notamment) en accroissant leurs moyens : capitalisation des expériences, développement d'outils médico-psycho-sociaux, formation des personnels, financements et critères d'évaluation adaptés.

▫ Débloquer les moyens budgétaires nécessaires à la mise en oeuvre effective de la convention justice-DIJ du 27 octobre 1994 visant à réaliser les projets d'insertion en cours de détention (élargissement des équipes éducatives pénitentiaires à des personnes extérieures afin de préparer la sortie des jeunes détenus).

➤ Renforcer les missions de l'école et enrichir ses modes d'action

▫ Offrir à tous les jeunes une occasion de découvrir les métiers et donner à l'école les moyens humains et financiers de mener à bien ses missions d'orientation

▫ Encourager, par la voie financière et réglementaire en particulier, le développement d'expériences d'aménagement des rythmes et de l'organisation scolaire, notamment dans les zones en difficulté (travail en petite unité autour d'un projet auquel sont associés élèves et parents, renouvellement pédagogique, valorisation des capacités manuelles, artistiques et sportives...)

▫ Donner à l'école les moyens d'assurer à chaque élève un niveau au moins équivalent à l'entrée en CAP.

➤ Logement

- Diversifier la gamme des logements accessibles aux jeunes (accueil pour court séjour, logement stable, foyers, co-location ...) et inscrire l'accès au logement dans la dynamique de projet interpartenariale définie au niveau du bassin d'emploi ou de vie.
- Réformer les aides au logement afin qu'elles puissent solvabiliser les jeunes sans ressources.

➤ Santé

- Donner accès systématiquement à l'aide médicale gratuite aux jeunes sans ressources ou avec des ressources proches du niveau du RMI
- Inciter financièrement à la création de lieux d'accueil conviviaux médico-éducatifs susceptibles de faire entrer les jeunes les plus en marge dans un processus d'accès aux soins
- Encourager le développement des lieux de vie, appartements thérapeutiques et centres de traitement de substitution à destination des jeunes toxicomanes ou des jeunes rencontrant des difficultés psychologiques ou psychiatriques.
- Développer les moyens de la prévention des risques SIDA, hépatique et MST.

REPONSES A L'URGENCE SOCIALE

Enjeu

Face à la massification de la misère et à l'augmentation du nombre de demandes des personnes en détresse sociale, la société doit se mobiliser pour, d'une part, être en capacité de traiter les demandes d'accueil et répondre aux besoins fondamentaux, d'autre part, saisir et analyser les causes de ces situations, identifier les dysfonctionnements, saisir les processus facteurs d'exclusion et les prévenir.

Tout doit être mis en oeuvre pour éviter que des personnes ou familles ne tombent dans des situations de grande pauvreté. Cependant, lorsque des personnes ou familles sont dans des situations extrêmes de dénuement, leurs forces sont affaiblies, leurs possibilités de reconquérir leurs droits et de réassumer leurs responsabilités par elles-mêmes sont compromises. Elles ont même parfois perdu les moyens d'entrer en relation avec d'autres. Elles ont perdu les moyens de faire valoir aux yeux des autres leur dignité mais n'ont pas, pour autant, renoncé. C'est sur cette "égale dignité" des hommes à laquelle aucun ne renonce que repose la mise en place de réponses à l'urgence sociale.

Répondre à l'urgence n'est pas une solution en soi qui se limite à elle-même. Il y a continuum entre urgence et après urgence. Les réponses à l'urgence doivent être construites dans la perspective d'un accompagnement vers l'insertion et la promotion et d'une prévention de l'exclusion.

Constats

▪ Le maintien d'une croissance élevée des demandes d'accueil en urgence

La demande d'aides, d'accueil et d'hébergement augmente année après année.

La composition de la population qui effectue ces demandes évolue : rajeunissement, jeunes femmes, femmes ou familles avec enfants, nombre grandissant de personnes toxicomanes, alcooliques, violentes ou présentant des troubles comportementaux imputables à des atteintes psychiatriques, personnes expulsées, chômeurs, hommes et femmes en rupture familiale.

Les demandes d'aides financières et de nourriture sont certainement les plus massivement formulées. Les demandes d'hébergement et de logement viennent juste après, précédant des demandes d'emploi et de formation, puis les demandes d'accès aux soins.

Mais, n'est-ce pas d'abord une demande de relation, d'écoute, de prise en compte d'une détresse qui n'est pas que matérielle ? Les associations sont témoins que des hommes et des femmes souffrent que leur dignité ne soit pas respectée.

■ L'amélioration du dispositif d'accueil en urgence malgré sa complexité

D'une année à l'autre, la capacité du réseau d'accueil s'est améliorée de manière continue.

Les associations ont démultiplié leurs actions et s'efforcent de mobiliser nos concitoyens dans des démarches de solidarité.

Des modifications sont survenues dans les établissements et services qui accueillent en urgence. Cela témoigne d'une réelle plasticité du secteur social et associatif face à la montée et au renouvellement des demandes formulées en urgence : création de places supplémentaires, transformations dans les services existants, réelle diversification des formes mêmes de l'accueil d'urgence (création de lieux d'accueil de jour, d'hébergements de nuit, de Samu sociaux). Le Secrétariat à l'action humanitaire d'urgence a la volonté de soutenir la création de ces services et de ne plus limiter les plans d'urgence à la période hivernale.

Des mesures exceptionnelles ont été mises en oeuvre dans les départements pour accueillir des personnes en urgence. Ces mesures sont consécutives aux plans départementaux d'hébergement en urgence.

Les crédits spécifiques à l'urgence -en dehors des financements des centres d'hébergement et de réadaptation sociale- sont désormais largement présents sur l'ensemble du territoire. Il s'agit principalement des crédits "urgence sociale" qui correspondent aux fonds affectés les années précédentes aux plans "pauvreté-précarité", les crédits pour le logement d'urgence ou temporaire...

Mais les dispositifs et les financements potentiels sont multiples. Nombre d'entre eux s'inscrivent dans des politiques sectorielles qui sont de fait "excluantes". Le risque est de réduire la question de l'urgence à des dispositifs verticaux et cloisonnés, superposés pour des catégories de plus en plus marginalisées, découpées selon les financements catégoriels.

"Le maquis des aides", "le millefeuilles des financements"... sont des expressions que les acteurs ont trop souvent l'occasion d'utiliser.

■ Ce que n'offre plus notre société

Les technologies ont profondément modifié les services qu'ils soient publics, privés, commerciaux. Une fraction non négligeable de la population -et surtout les personnes en difficulté sociale- n'ose pas ou ne sait pas les utiliser. Les occasions d'être en relation avec quelqu'un se sont réduites. Par ailleurs de nombreux lieux de vie ordinaire deviennent difficile d'accès ou non-gratuit (toilettes, bagagerie...).

Les possibilités d'hébergement de courte durée (moins de huit jours) ou de moyenne durée (de huit jours à trois mois) restent toujours nettement insuffisantes, même si on constate une amélioration sensible. Mais les capacités d'hébergement collectif ou individuel en appartement restent nettement insuffisantes. Le "plan Périssol" va, certes, développer la création de logements d'urgence, mais il est indispensable, en parallèle, de créer des logements sociaux et de les rendre accessibles à tous ceux qui sont actuellement sans logement ou mal-logés.

L'accès à l'emploi ou à la formation ou au logement constitue une difficulté majeure à laquelle les associations ne trouvent que très rarement des réponses. Les difficultés d'accès aux soins sont de moindre envergure, mais on constate une réelle détérioration des possibilités d'intervention particulièrement pour les soins psychiatriques.

Par contre, les possibilités d'aides alimentaires sont réelles. Cela est probablement lié à l'investissement très fort du secteur associatif dans ce domaine.

▪ Des populations en permanence en marge du dispositif d'accueil d'urgence

Il existe des populations pour lesquelles les réponses en matière d'accueil et d'hébergement d'urgence sont insuffisantes ou mal adaptées.

Parmi ces populations, on peut distinguer trois groupes.

- Le premier rassemble des personnes présentant des troubles psychiatriques ou se trouvant dans des situations de dépendance à l'égard de l'alcool ou de drogues.
- Un deuxième groupe est composé de personnes jeunes, errantes, ou de familles, monoparentales ou non, avec enfants.
- Enfin, un troisième groupe rassemble des personnes avec des animaux, plutôt hors normes et hors règles, adoptant parfois des comportements violents.

▪ Des projets pour l'avenir

Les projets des associations sont très nombreux et portent, le plus souvent, sur une amélioration quantitative des conditions d'accès au réseau de l'urgence sociale : augmentation de places en CHRS ou création de CHRS, création d'accueil de jour ou d'hébergement de nuit, d'hôtels sociaux de résidences sociales, amélioration des conditions d'accueil, la mise en place d'aides alimentaires et sanitaires, création de services pour familles et personnes avec enfants...

Mais les associations ne peuvent mener à bien ces projets que si les pouvoirs publics leur en donnent les moyens et les inscrivent dans une politique globale de lutte contre l'exclusion.

Demandes

Les dispositifs et mesures de réponses à l'urgence sociale ne sont pas une fin en soi. Ils nécessitent de transformer le pilotage et l'impulsion du dispositif institutionnel et de développer l'évaluation et l'observation. (Voir les demandes et attentes, fiche "Transformation du dispositif institutionnel").

➤ **Développement des lieux répondant aux besoins**

- Faciliter l'accès à tous des lieux publics et multiplier ces lieux où la vie ordinaire peut s'exercer (douches, bagageries, téléphones, restaurations collectives....).
- Créer des espaces d'accueil afin que sur un territoire toute personne en détresse puisse être prise en charge : halte, relais, accueil de jour, dispositif mobile...
- Humaniser et moderniser les dispositifs existants et veiller à ce que tous les services publics (administrations, hôpitaux...) adaptent leur accueil aux personnes en détresse sociale.

➤ **Consolider l'aide sociale à l'hébergement**

L'aide sociale à l'hébergement (loi du 19.11.74) doit devenir un véritable droit pour les adultes en grande difficulté sociale et leur famille. La mise en oeuvre de ce droit est déléguée par l'Etat à des associations ou institutions (loi du 30 juin 1975) qui créent et gèrent des Centres d'hébergement et de réadaptation sociale (CHRS).

Pour que les associations aient les moyens de remplir leur mission de service public, les lois de 1974 et 1975 doivent être modifiées.

- Réaffirmer leur mission centrale d'accueil, d'hébergement, d'insertion professionnelle et sociale des plus démunis.
- Etablir un plan de modernisation et d'extension des centres d'hébergement et de réadaptation sociale, le rattrapage immédiat des actuelles insuffisances et l'intégration progressive des centres et services actuellement financés sur des crédits précaires (accueils de jour, hébergements d'urgence, ateliers, services mobiles...).

➤ **Des moyens pour les associations**

- Etablir une programmation pluriannuelle des engagements de l'Etat pour répondre à l'urgence sociale et généraliser les financements pluriannuels contractualisés avec les associations.
- Les critères d'attribution de financements doivent prendre en compte la notion de service rendu et anticiper sur les besoins à couvrir.
- Créer des mesures incitatives, sinon contraignantes, pour que les collectivités territoriales contribuent à répondre à l'urgence sociale.

➤ **Informier**

- Faire connaître les dispositifs disponible sur un territoire.
- Démultiplier et adapter les moyens d'information à leur cible : les personnes en détresse, les services sociaux, les associations, le grand public..., en utilisant audiovisuel, affichage, presse, brochures, etc..

➤ **Former les acteurs**

- Répondre à l'urgence ne s'improvise pas. Que l'on soit bénévole ou professionnel, cela nécessite des compétences, des connaissances et une aptitude. La formation initiale des travailleurs sociaux doit prendre en compte ce "nouveau métier". La formation continue des professionnels et des bénévoles doit être développée et ainsi l'articulation des actions de chacun sera mieux assurée.

□ Bâtir une profonde connaissance des personnes ou familles en grande difficulté est indispensable si nous voulons développer avec elles les relations humaines qui les feront émerger de leur situation. C'est grâce à cette connaissance qu'un partenariat pourra s'instaurer avec ces personnes, leur permettant d'oser une insertion. Accompagner les plus démunis ne peut se faire que dans la durée. Cette démarche ne devrait être en aucun cas interrompue par un retard ou une impossibilité de renouvellement du financement.

Contribution du collectif *Contre la Précarisation et les exclusions*

Propositions contre la précarisation et les exclusions

Propositions contre la précarisation et les exclusions



■ *des associations* ■

AIDES - Arcat Sida - ASUD - Association des Travailleurs Marocains en France - Association Tsiganes Solidarité - La Bellevilleuse - CASP - Comité National de Liaison des Associations de Prévention Spécialisée - Comité Des Sans Logis - Comité Médico-Social pour la Santé des Migrants - COORACE - Droit Au Logement - Droit De Cité - Droits Devant!! - Emmaüs France - FASTI - Fédération Française des Banques Alimentaires - Fédération Française de Santé Mentale - Fédération Relais - FNARS - Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés - GISTI - Groupe Amitié Fraternité - Médecins du Monde - Mouvement National des Chômeurs et précaires - MRAP - Observatoire International des Prisons-France - Les Pionniers de France - SOL EN SI - Solidarité Paysans - Union des Jeunes Avocats - URMED - Vivre mieux

Mai 1996

Contact presse Muriel Rozenfeld - 44 92 14 32

■ Préambule ■

Associations de solidarité engagées sur le terrain dans les différents domaines de la lutte contre les exclusions, nous mesurons d'expérience combien les mécanismes qui y conduisent s'imbriquent, se renforcent et résistent aux approches parcellaires des uns et des autres.

Nous constatons tous les jours que les exclusions, parce qu'elles sont l'aboutissement d'un processus parfois désespérément rapide, se combattent d'abord en amont : il s'agit de bloquer cet engrenage de la marginalisation économique, sociale et citoyenne. Il s'agit aussi de ménager les passerelles qui permettent de reprendre pied pour rebondir et d'inscrire cette priorité dans tous les grands domaines de l'action de l'Etat et des collectivités territoriales.

Face à la montée des précarisations en chaîne et d'exclusions qu'on a cru temporaires, l'Etat a répondu par des dispositifs s'adressant à des individus isolés et définis non par leurs capacités mais par leurs handicaps. L'action publique a ainsi contribué elle-même à la fragmentation qu'elle veut combattre.

De la sorte, nombre de mesures législatives et réglementaires ainsi que les modalités de l'intervention publique et les façons de faire qu'elles induisent ont - quelle qu'ait pu être la générosité de leur inspiration - non seulement prouvé les limites de leur efficacité sociale mais également entraîné, à l'usage, bien des effets pervers (logiques d'assistanat, de contrôle social, etc ...).

Si la Loi Cadre préparée actuellement par le Gouvernement veut traduire,

dans les faits, la volonté solidaire de la collectivité, elle doit - dans son esprit et ses dispositions - tirer pleinement les leçons de ce passé en témoignant d'une ambition et d'une cohérence à la mesure de l'inquiétude de nos concitoyens et du problème posé à la Nation dans son ensemble.

Venant de tous les horizons de la lutte contre les exclusions, tant en milieu urbain que rural, et fortes de ces constats communs, nos associations se sont regroupées depuis décembre 1995 en un collectif décidé à réaffirmer d'une même voix les droits fondamentaux de chacun des résidents de notre pays, sans discrimination de sexe, d'origine, de mode de vie ou de statut administratif ...

Cela implique en particulier que les droits sociaux fondamentaux affirmés par le préambule de la Constitution de 1946 soient appliqués pour tous et dans leur plénitude.

Les propositions contre la précarisation et les exclusions, élaborées par le collectif des associations signataires de ce document visent à organiser, à garantir et - là où elles font défaut aujourd'hui - à rétablir les conditions pratiques d'accès à ces droits dans tous les domaines de la vie individuelle et collective.

Emploi Formation Ressources

PRINCIPE GENERAL

Chômeurs de longue durée, salariés fragilisés par des qualifications faibles ou inadaptées, jeunes empêchés d'accéder à l'emploi, familles ou individus à qui leurs ressources insuffisantes interdisent de trouver un logement, de se soigner, de faire valoir leurs droits, autant de personnes menacées par l'exclusion. La volonté politique de la nation doit donner comme objectif à la loi de leur apporter des réponses et de faire une place à chacun dans l'échange économique et dans la vie de la cité.

DISPOSITIONS PARTICULIERES

EMPLOI

Sous peine de traiter les symptômes de la fracture sociale sans agir sur ses causes, la loi de lutte contre l'exclusion doit avoir comme objectif majeur de mettre fin au chômage, à la pauvreté et la précarité. Il s'agit bien de **restaurer le droit au travail**.

Sans un profond mouvement de réduction du temps de travail et de redistribution des revenus, un tel objectif est illusoire.

La mise en place de dispositifs spécifiques d'insertion, permettant à ceux qui sont le plus éloignés d'un emploi, d'y accéder et de retrouver le droit commun, est indispensable dans le

contexte actuel, mais ne saurait retarder la mise en place de cette nouvelle répartition du travail et des richesses.

De même faut-il reconnaître le rôle prépondérant de la culture en faveur de l'insertion.

Pour concrétiser ces objectifs, il faut en priorité

- réduire, de façon volontariste, le temps de travail ; les formes diversifiées de cette réduction (hebdomadaire, annuelle, sur l'ensemble de la carrière...), sont à négocier par les partenaires sociaux, mais la loi doit fixer les mesures qui relèvent de l'Etat, et en particulier, une date butoir pour parvenir à une norme hebdomadaire de 35 heures puis de 32 heures. En agriculture, le partage du travail passe par le partage des droits à produire.
- fixer le droit à la pleine retraite à 37.5 annuités de cotisations, pour les salariés du secteur privé comme pour ceux du public.
- lancer un plan massif de création d'emplois sur la base de nouveaux critères d'utilité sociale ; ces emplois seront attribués prioritairement aux Rmistes et aux chômeurs sur la base du volontariat, rémunérés au minimum au Smic mensuel.
- proposer à tout jeune sans ressources et ayant moins de 25 ans une formation ou un emploi d'utilité sociale, lui garantissant un revenu permettant

l'autonomie.

- prévenir les licenciements en améliorant les dispositifs actuels de prévention (droit d'alerte, convention de conversion, temps réduit de longue durée...), et en pénalisant les employeurs qui procèdent à des licenciements non indispensables.
- changer l'assiette des charges sociales, en particulier de l'assurance-chômage, en taxant la richesse des entreprises et l'ensemble des revenus, et non pas la seule masse salariale, ce qui pénalise l'emploi, tout en évitant que ce transfert ne pénalise les personnes à faibles revenus.
- maintenir au salarié licencié les avantages annexes liés au contrat de travail : formation, prévoyance complémentaire, logement, activités du Comité d'entreprise...
- revaloriser le statut des personnes qui assurent, en dehors du secteur marchand et sans recherche du profit maximum, des activités d'utilité sociale indispensables au bien-être de la collectivité.
- reconnaître un statut de travailleur/artiste/artisan de rue et mettre à disposition des lieux de création pour les artistes confrontés à la précarité.
- programmer un effort financier important de soutien à la création d'activités par les exclus et à l'insertion par l'économique : droit au crédit, aides à l'emploi, soutien à l'essaimage et à l'organisation en réseaux pour ces activités dans leurs diverses formes.

FORMATION

La recherche de compétitivité face à la concurrence détourne les entreprises de leur rôle traditionnel de formation "sur le tas" : les personnes dont la formation professionnelle est la plus faible se trouvent progressivement mises à l'écart de l'emploi. Rejetés de l'emploi, nombre de nos concitoyens sont aussi rejetés de la cité, et cette exclusion commence souvent dès l'enfance. **La loi doit organiser un effort de formation centré sur leurs**

besoins.

En conséquence, il faut en priorité :

- garantir le rôle de l'école dans la lutte contre les exclusions, notamment par le renforcement des moyens des écoles dans les quartiers en difficulté, la gratuité réelle de la vie scolaire (cantine, assurances, fournitures, transports, activités...), l'inscription et l'accès effectifs à l'école pour tous les enfants, quel que soit leur origine, le statut administratif de leurs parents, leur état de santé ou leur handicap, l'inscription dans les programmes scolaires d'un enseignement civique concernant les problèmes d'exclusion, de précarité, de solidarité et de citoyenneté.
- créer un droit à la formation pour tous ceux qui bénéficient de prestations financières à caractère social (Revenu Minimum d'Insertion, Allocation de Parent Isolé, Aide sociale à l'hébergement...) ou de contrats de travail précaires (Contrat Emploi Solidarité, Contrat Initiative Emploi notamment); ce droit doit être financé par un budget spécifique, proportionnel aux dépenses engagées pour ces diverses aides.
- mettre en place des formations spécifiques pour tous les personnels du public ou du privé appelés à travailler avec des personnes en grandes difficultés sociales, leur incompréhension de la pauvreté et des exclusions aboutissant parfois à des dénis de droit. Ces formations doivent inclure les problèmes de santé.
- faciliter la formation des bénévoles des associations de lutte contre les exclusions, notamment par l'appui du Fonds National de Développement de la Vie associative.
- lancer sur plusieurs années un plan de lutte contre l'illettrisme, doté de moyens financiers stables, suffisants, et affectés à des démarches pédagogiques adaptées aux diverses populations concernées.

- imposer aux entreprises d'orienter désormais en priorité leurs efforts de formation vers leurs salariés les moins qualifiés.

- créer pour les chômeurs et précaires des cartes donnant droit à la gratuité des transports et des communications.

RESSOURCES

Les exclus du travail n'ont pas voulu leur situation : ils la subissent, du fait d'un dysfonctionnement économique et social de notre société ; il est donc juste que la collectivité tout entière apporte des réponses à leurs problèmes, et, de façon immédiate, **leur garantisse, par des allocations ou par des revenus du travail, les ressources financières indispensables à une vie décente.**

Pour cela, il faut, en priorité

- maintenir au RMI son caractère de droit, attribué sans autre condition que l'insuffisance de ressources ; cette allocation entraîne une obligation réciproque, pour la société, de proposer des modalités d'insertion, et pour le bénéficiaire de chercher à s'insérer; elle ne saurait entraîner une obligation de travailler sans être rémunéré.

- indexer sur le Smic les minima sociaux et les allocations d'aide publique (RMI, Allocation aux Adultes Handicapés, Allocation de Parent Isolé...).

- réformer les indemnités versées par les Assedic pour relever le niveau des plus faibles et remettre en cause la dégressivité brutale instaurée par le dernier accord, en plafonnant si besoin le montant maximal des indemnités les plus élevées.

- recentrer vers les personnes et les familles à bas revenus les allocations à finalité sociale (allocations familiales et autres aides aux familles, aides au logement notamment).

- améliorer le statut et la rémunération du Contrat Emploi Solidarité et du Contrat Emploi Consolidé, qui actuellement ne permettent pas de vivre : droit à formation rémunérée, droit à l'assurance chômage...

Logement

PRINCIPE GENERAL

Sans logement, pas de travail, ni vie de famille, ni hygiène, ni soins, ni repos...

L'accès aux droits définis par la Constitution française et les Conventions internationales ratifiées par la France est donc impossible.

Inscrire dans la constitution le droit au logement pour tous, considéré aujourd'hui par le Conseil Constitutionnel comme un objectif et favoriser ainsi l'accès et le maintien pour tous dans le logement.

DISPOSITIONS PARTICULIERES

Cesser les expulsions sans relogement

Améliorer les dispositifs de prévention des expulsions :

■ Accélérer les procédures de saisie des FSL afin d'éviter le surendettement :

- saisie dès le commandement de payer.
- intervention immédiate des services sociaux.

■ Améliorer le dispositif FSL :

- abonder le financement des commissions FSL par un renforcement des crédits Etat et Conseil Général, et par la création d'un fonds de mutualisation des impayés perçus sur les loyers.
- harmoniser les réglementations départementales d'attribution des FSL

aujourd'hui très inégales.

- inclure les représentants des usagers dans les commissions FSL.

■ Le relogement préalable à l'expulsion :

- remplacer dans l'article L 613-2-1 du Code de la Construction et de l'Habitation et dans l'article 62, 3ème alinéa de la loi du 13 juillet 1991 "en vue de la prise en compte de la demande de relogement de l'occupant (...)" par "afin de satisfaire à la demande de relogement durable et décent de l'occupant (...)"

Accroître l'offre de logements

Réaliser des logements décents et durables pour les défavorisés dans les sites et quartiers favorisant la réinsertion sociale :

- financer la réalisation de 40 000 logements à vocation très sociale par an pendant cinq ans.
- appliquer la TVA à 5,5 % (prévue pour les produits de première nécessité) à la construction ou réhabilitation de logements à vocation très sociale.
- prendre des mesures contraignantes à l'égard des communes qui ont moins de 20% de logements sociaux et qui n'en réalisent pas ou s'y opposent.

Mobiliser le parc de logements existants

- étendre la réquisition à tous les logements appartenant à des grands propriétaires et ouvrir des guichets pour le dépôt des demandes.
- instaurer une taxe d'habitation sur les logements vacants depuis plus d'un an dans les départements où sévit une crise du logement ; la réaffecter au logement des défavorisés.
- favoriser l'accès des logements sociaux aux plus démunis en reformant les procédures d'attribution, en instaurant une plus grande transparence et en mettant au point la définition de critères d'une plus grande justice dans ces procédures.
- renforcer la solvabilité des ménages économiquement faibles par une meilleure affectation et une augmentation des aides personnelles au logement.
- garantir l'égalité d'accès aux logements sociaux pour toute personne résidant en France quelque soit son origine.

DISPOSITIONS DIVERSES

- engager une politique volontariste contre l'insalubrité.
- instaurer une priorité au relogement des familles dont un ou plusieurs enfants sont atteints de saturnisme, renforcer le dépistage et informer les usagers.
- renforcer ou créer les dispositifs-relais destinés à empêcher les coupures d'eau, d'électricité, de chauffage et de téléphone pour les ménages économiquement faibles.
- faire appliquer la loi Besson sur les aires de stationnement des gens du voyage.

Santé

PRINCIPES GENERAUX

Le droit à la prévention et aux soins sans aucune discrimination constitue un droit fondamental* pour toute personne résidant** en France, quelque soit son statut administratif, son origine, son mode de vie, ses comportements ou ses ressources.

L'examen des droits ne peut, en aucun cas, être un préalable à la prévention et aux soins des personnes.

Les personnes démunies sont de plus en plus nombreuses, en raison de leur précarité croissante, à ne pouvoir faire face aux avances de frais nécessaires aux soins, au paiement personnel du ticket modérateur comme à celui du forfait hospitalier. Mais l'insuffisance de ressources financières ne doit jamais faire obstacle à la prévention, à l'accès et à la qualité des soins.

Quant aux soins dentaires, stomatologiques et ophtalmologiques, ils ne doivent plus être réservés à une minorité.

De ce point de vue, l'assurance maladie universelle doit être comprise comme une affiliation à la Sécurité Sociale, a priori, de toute personne résidant** en France.

La sécurité alimentaire qualitative et quantitative, un logement salubre, un environnement non-pathogène participent à des conditions sanitaires élémentaires que les pouvoirs publics doivent garantir à tous.

Au-delà des principes retenus ci-dessus et de tout texte législatif, il est indispensable d'obtenir des changements d'attitude et l'abandon des préjugés de la part d'un certain nombre d'intervenants sanitaires et sociaux à l'égard des populations stigmatisées, sauf à vider les droits formels de toute réalité concrète.

DISPOSITIONS PARTICULIERES

Toute législation contre l'exclusion, en application des principes ci-dessus, devra comporter les dispositions suivantes :

Quant au droit à la prévention et aux soins

- instaurer une protection sociale intégrale pour les plus démunis y compris le forfait hospitalier et les soins dits de confort. De ce point de vue, il faut prendre les mesures nécessaires pour que les frais médicaux et le forfait hospitalier ne soient pas un obstacle à l'accès aux soins.

- engager la psychiatrie de secteur dans la prise en compte de la souffrance psychique issue de l'exclusion.

- réexaminer la place de l'alcoolisme dans la problématique de la précarité.

- libérer immédiatement des détenus atteints de pathologies graves, au stade avancé, avec prise en charge médico-sociale avant de quitter le lieu de

rétenction.

- développer un plan d'urgence de prévention et d'information des MST et de la toxicomanie dans les écoles.

Quant aux conditions sanitaires élémentaires

- assurer l'alimentation scolaire des enfants démunis.
- rendre obligatoire pour l'hôpital de s'assurer, après le soin, des conditions de sortie des patients.
- développer notoirement les lieux de convalescence y compris pour les toxicomanes.
- ne plus tolérer le saturnisme infantile et mettre en place un relogement immédiat.
- garantir aux personnes atteintes de pathologies graves les conditions sanitaires et sociales minimales leur permettant de vivre et mourir dans la dignité.

Quant au changement des comportements des professionnels de santé

- promouvoir une autre pratique médicale : renforcer/favoriser le travail en réseau pour une meilleure prévention médico-sociale et pour rompre l'isolement du médecin de ville, mettre en place un lieu unique pour les soins et l'obtention des droits, revaloriser l'examen clinique qui accorde le temps nécessaire à l'écoute du patient, rationaliser (et non pas rationner) les soins et créer des lieux de soins dentaires gratuits ou remboursés à 100%.

Concernant spécifiquement la toxicomanie

- dépénalisation du simple usage de toute drogue ; bénéfice pour les usagers de programmes de substitution dans les lieux d'hébergement, de soins, dans les prisons et autres lieux d'enfermement ;

visite obligatoire d'un médecin pour tout enfermement au-delà de la sixième heure ; accès facilité aux seringues pour les usagers de drogues ; augmentation notoire des lieux de postcures acceptant les patients sous traitement de substitution et de lieux de courts-séjours de rupture ; mise en place de programmes expérimentaux de délivrance d'héroïne médicalement assistés ; prise en compte de la dépendance aux drogues dans les soins hospitaliers y compris les hôpitaux psychiatriques.

- développement de lieux de repos et de ressourcement acceptant la substitution.

** Tel que défini par le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 et celui de la Constitution du 4 octobre 1958.*

*** Selon la définition du Conseil d'Etat (Arrêt du 8 janvier 1981) :*

La condition de résidence posée par cette disposition et qui s'impose aux étrangers en l'absence de convention contraire, doit être regardée comme satisfaite, en règle générale, dès lors que l'étranger se trouve en France, et y réside dans des conditions qui ne sont pas purement occasionnelles, et qui présentent un minimum de stabilité.

Cette situation doit être appréciée dans chaque cas, en fonction de critères de fait et notamment,

- des motifs pour lesquels l'intéressé est venu en France,
- des conditions de son installation,
- des liens d'ordre personnel ou professionnel qu'il peut avoir dans notre pays,
- des intentions qu'il manifeste quant à la durée de son séjour.

Acteurs Partenaires Citoyens

PRINCIPE GENERAL

L'engagement de la Nation contre les exclusions ne peut exclure les premiers intéressés de la participation aux décisions qui les concernent.

Lorsqu'elles dérivent vers l'assistanat et aggravent la disqualification de ceux qu'elles visent à épauler, les politiques solidaires se soldent pour la collectivité par une faible rentabilité sociale et un fort coût démocratique.

DISPOSITIONS PARTICULIERES

La représentation des acteurs

Nous affirmons le **droit d'ingérence et de représentation** des populations victimes de l'exclusion et demandons en particulier :

- la **représentation des organisations de chômeurs** dans les instances de gestion de l'UNEDIC, des ASSEDIC, des CAF, de l'ANPE, etc.
- la participation des associations d'auto-support des usagers de drogues aux instances en charge des politiques conduites en matière de toxicomanie et de lutte contre le sida.
- l'association des **comités d'usagers** aux décisions prises en matière de logement, de transport...

Pour permettre à ceux qui n'ont pas de domicile fixe de prendre leur part de la

citoyenneté commune, nous demandons **une modification du code électoral** s'inspirant des dispositions en vigueur pour les Français à l'étranger.

Enfin, le temps est venu de reconnaître, à l'instar de nombreux pays européens, **aux étrangers non-communautaires le même droit de vote aux élections locales que celui dont jouissent les étrangers de l'Union Européenne** et de prolonger ainsi, notamment dans les quartiers concentrant les plus forts taux de précarisation et d'exclusion, le droit d'association qui a permis à de nombreux jeunes de toutes nationalités de s'impliquer activement dans les actions de solidarités locales.

Améliorer l'efficacité des dispositifs publics et l'équité de leur financement

Afin d'harmoniser ce qui existe et de compléter d'outils permettant une appréciation fine des besoins, une action plus efficace et une évaluation rigoureuse de la rentabilité sociale des mesures mises en oeuvre (du double point de vue du citoyen-contributeur et du citoyen-bénéficiaire), nous demandons :

- l'institution par la Loi Cadre de l'obligation de réalisation d'une **étude d'impact social préalable** à l'adoption de tout texte législatif concernant la lutte contre la précarisation et l'exclusion.

↳ la réforme du Conseil National de

- lutte contre l'exclusion par la création d'un **Comité interministériel permanent** s'appuyant sur une Mission ayant le statut d'**Observatoire national de la précarisation, des exclusions et des politiques d'insertion**, adossée à des observatoires locaux ou des relais regroupés en une cellule unique de coordination placée auprès du Préfet.

- l'**évaluation annuelle** de ces dispositifs publics donnant lieu à publication des informations recueillies et à l'organisation d'un débat annuel à l'issue duquel le Parlement pourra exercer le droit de révision institué par la Loi Cadre.

- une **programmation pluri-annuelle** des engagements de l'Etat dans les domaines du logement social, des créations d'emplois de son ressort, des garanties de revenu minimum d'insertion, etc, car l'efficacité est affaire de durée et de continuité dans l'effort.

- l'incitation par la Loi Cadre à la conclusion de pactes locaux contre l'exclusion favorisant l'adaptation au terrain, l'initiative, l'innovation et mettant les rythmes administratifs en phase avec les rythmes sociaux (simplification des procédures, rapidité d'intervention).

- dans le cadre d'une politique contractuelle clarifiant les responsabilités respectives, la **modulation des dotations de l'Etat** en faveur des collectivités ayant une dynamique en matière d'insertion et de logement social ainsi que le renforcement de son contrôle à l'égard des dérives clientélistes et discriminatoires.

Au-delà des pouvoirs publics, c'est la société dans son ensemble qui doit être engagée dans le combat contre la précarisation et les exclusions, avec le souci d'une répartition équitable de l'effort solidaire auquel tous sont conviés. Ceci implique l'élargissement à tous les revenus de la part du financement de la solidarité pesant

aujourd'hui sur la TVA, la **taxation des produits financiers** de la spéculation immobilière et des industries polluantes, un rééquilibrage des prélèvements allégeant la part des **revenus du travail** et donnant la prééminence à celle des **revenus du capital**.

Des associations ayant les moyens de jouer leur rôle

Les associations de chômeurs et de sans logis, parce qu'elles impliquent les plus démunis dans la défense de leurs droits, constituent pour ceux que l'exclusion atteint de plein fouet un **rempart contre davantage de marginalisation**. Cette action d'intérêt général mérite d'être reconnue et épaulée. C'est pourquoi nous demandons la création d'un **chèque associatif** dont chaque bénéficiaire pourrait faire apport à l'association de son choix, façon en outre de proportionner l'aide ainsi perçue à la représentativité effective.

Des mesures spécifiques doivent également permettre à l'ensemble des associations intervenant dans le champ de la lutte contre les exclusions de consolider leur action et de développer leur contribution à la création de nouveaux emplois :

- mise à disposition de **locaux** pour les associations de lutte contre les exclusions et la précarité.

- suppression de la **taxe sur les salaires** car il faut, au-delà des bénévoles, des compétences à plein temps et les moyens de mettre davantage en valeur le **gisement d'emplois** dont le secteur associatif est porteur.

- incitations fiscales encourageant la **création d'activités économiques** et donnant au secteur associatif les moyens d'assumer sa vocation exploratrice de nouveaux services.

- conclusion avec l'Etat et les collectivités territoriales de

conventions d'objectifs pluri-annuelles car les associations ont besoin, pour inscrire leur action dans la durée, d'une stabilité incompatible avec la précarité découlant des règles de l'annualité budgétaire, et plafonnement à **3 mois maximum** des délais de mise en place des concours publics.

Pour une évolution des droits et des liens sociaux

Certains outils sont là, à portée de main, qui doivent contribuer, en amont de l'exclusion, à enrayer la précarisation qui y conduit. C'est pourquoi nous demandons :

- l'extension à l'ensemble du territoire national de la **procédure de faillite civile** déjà en vigueur dans les départements de Moselle, du Bas et Haut-Rhin, ainsi que l'accélération du traitement des demandes de **surendettement**.
- le développement des interventions de la Commission Consultative des Droits de l'Homme dans le domaine des **violations de ces droits dues à la pauvreté**.

Nous réaffirmons l'exigence d'un accès effectif aux droits sociaux pour tous, en particulier par :

- la correction des inégalités territoriales dans les barèmes d'accès aux droits sociaux.
- la sanction des dysfonctionnements d'instruction des dossiers et des recours.
- le droit à l'accompagnement social pour toute famille ou personne en grave difficulté sociale (dans le cadre de l'API, des procédures de surendettement, d'expulsions, etc...).

Nous réaffirmons le droit au respect de l'intégrité des familles et des foyers et en particulier la nécessité de :

- maintien des liens parents-enfants et le

soutien aux familles en tant que règle, les placements institutionnels ou familiaux devant constituer l'exception.

- Strict respect de la déontologie en matière d'enquêtes sociales.

- reconnaissance des droits des concubins.

- reconnaissance du Contrat d'Union Sociale.

Accès au droit et à la justice pour tous

PRINCIPES GENERAUX

Garantir le plein accès à une Justice égale pour tous, sans discrimination de ressources ni d'origines, tant sous l'angle de la connaissance des droits que de leur exercice.

Garantir l'application effective du principe de non-discrimination, tel qu'inscrit dans les textes fondamentaux et, notamment, dans le code pénal.

DISPOSITIONS PARTICULIERES

Sur le plein accès à une Justice égale pour tous, sans discrimination

- assurer un réel accès à l'aide juridictionnelle, en y donnant accès à toute personne, quelque soit son origine et son statut administratif et en relevant le plafond de ressources y donnant accès.
- développer les consultations juridiques gratuites pour toute personne cherchant à connaître ses droits.
- accélérer la mise en place des CDAJ (conseils départementaux de l'aide juridictionnelle).
- raccourcir les délais de procédure, dans l'esprit du "délai raisonnable" garanti par la Convention européenne des droits de l'homme (article 6).
- faciliter et élargir l'accès au médiateur dont les pouvoirs devraient être étendus.
- instaurer un droit de recours des

citoyens et des associations de défense et d'usagers dans les procédures.

- Instaurer la présence d'un avocat dès la première heure de garde à vue.

Sur l'enfermement

- faire des peines alternatives la règle et de l'incarcération l'exception.
- limiter le recours quasi-systématique à la détention provisoire (dont sont particulièrement victimes les personnes en situation de précarité).
- respecter le droit à la dignité des personnes détenues.
- améliorer les conditions de l'enfermement conformément aux Règles Pénitentiaires du Conseil de l'Europe (1987),
- uniformiser les règlements intérieurs des prisons.
- garantir l'exercice des droits de la défense au prétoire par le conseil au choix du détenu.
- développer des mesures de réinsertion préparatoires à la sortie de prison.
- appliquer aux étrangers en situation irrégulière faisant l'objet d'une peine d'emprisonnement, les mesures d'aménagement de peine, au même titre qu'aux autres détenus.

Sur l'application effective du principe de non-discrimination

- Sanctionner fermement les pratiques discriminatoires des administrations publiques et territoriales.

Droits des étrangers

PRINCIPES GENERAUX

Depuis plus de 20 ans, la politique de fermeture des frontières a conduit à restreindre de plus en plus les droits élémentaires des étrangers et, par ricochet, ceux des Français.

Il convient d'agir sur les causes premières des désordres mondiaux qui engendrent des mouvements erratiques de populations et le déplacement de réfugiés, essentiellement au sein même des pays du tiers-monde alors que seule une très faible minorité d'entre eux frappent à la porte des pays développés.

Il est temps de réfléchir à une alternative à cette politique sur la base de l'égalité des droits entre français et étrangers, conformément aux valeurs de la République.

DISPOSITIONS PARTICULIERES

Sur le Droit d'asile

- supprimer toutes les mesures empêchant les demandeurs d'asile de fuir leur pays, en particulier les sanctions à l'égard des transporteurs.
- admettre au séjour en France tout candidat au statut de réfugié et lui donner accès à une procédure de traitement approfondi de sa demande d'asile.
- doter les instances chargées de l'instruction de ces demandes - l'OFPPA

et la Commission des recours - d'un statut garantissant leur indépendance totale et permettre aux forces vives compétentes de la société civile de pouvoir participer à la protection de cette indépendance.

- garantir obligatoirement dans les procédures un entretien contradictoire de chaque demandeur d'asile avec le concours d'experts, interprètes et défenseurs de son choix, indispensables à un jugement équitable.
- faire bénéficier tout demandeur d'asile d'une présomption de bonne foi, à charge pour l'autorité compétente de démontrer que les allégations du requérant sont infondées.
- garantir, en application de la Convention de Genève, le droit au travail, à la protection sociale (dont l'accès aux soins) et à l'assistance judiciaire gratuite.
- faire bénéficier les déboutés précédemment victimes d'une procédure expéditive, d'un réexamen de leur demande d'asile dans les conditions équitables décrites ci-dessus. A défaut, une mesure générale et exceptionnelle leur permettant de sortir de la clandestinité s'imposerait.
- ne plus reconduire contre leur gré les déboutés actuels dans leur pays d'origine et leur permettre de choisir un pays d'accueil dans lequel leur sécurité et leur liberté sont garanties.
- accorder un droit d'asile territorial, avec ouverture des droits au séjour, au

travail et à la protection sociale, à toutes les personnes persécutées dans leur pays d'origine qui ne peuvent réclamer l'application de la Convention de Genève ou ne le veulent, afin de ne pas renoncer aux droits attachés à leur citoyenneté.

Sur le Droit de vivre en famille

- confier la charge de mettre en oeuvre l'accueil et la protection de la famille des immigrés résidant en Europe, aux ministres chargés de la famille et non aux ministres de l'intérieur et la placer sous le contrôle démocratique du Parlement européen.
- éliminer dans ce domaine, toute discrimination entre ressortissants de l'Union Européenne et ressortissants des pays tiers, notamment en matière de regroupement familial.
- ouvrir le regroupement familial aux unions hors mariage, aux collatéraux, ainsi qu'à tous les enfants à charge, sans considération de leur statut au regard de l'état civil. Prendre en compte, dans l'examen de la demande tous les revenus présents et à venir de façon prévisible. Faire du contrôle sanitaire institué avant l'admission des familles le début d'un accompagnement médical et non un instrument d'exclusion. Permettre le regroupement familial sur place, dès lors que les critères en sont remplis. Maintenir le droit au séjour des personnes entrées par regroupement familial, quelle que soit l'évolution ultérieure de leur situation familiale. Dans l'attente d'une réforme de la procédure de regroupement familial, régulariser la situation de tous les jeunes entrés hors regroupement familial.
- garantir aux membres de la famille restés au pays d'origine un droit de visite concrétisé par la possibilité d'obtenir sur simple demande un visa consulaire.
- lorsque le séjour temporaire de la famille a pour objet des soins, les faire prendre en charge par la Sécurité

Sociale, dès lors que le conjoint ou parent résident y est affilié.

- délivrer un visa à tout étranger désirant se marier en France et n'assujettir le mariage à aucune condition de séjour non plus qu'à des exigences autres que celles imposées aux nationaux.

Sur le Droit de la nationalité

- revenir à l'automaticité de l'acquisition de la nationalité pour les jeunes nés en France de parents étrangers, sans leur opposer de condamnations pénales ou tout autre motif (article 44 de l'ancien Code de la Nationalité).
- rendre aux parents la faculté de souscrire pour leurs enfants mineurs une déclaration de nationalité française (article 54 de l'ancien Code de la Nationalité).
- garantir le caractère définitif de l'acquisition de la nationalité française.

Sur l'accès aux soins et aux droits sociaux

- garantir le droit aux soins pour tous les étrangers présents sur le territoire français.
- garantir le respect par la France des engagements pris dans le cadre de conventions internationales pour assurer l'égalité de traitement avec les ressortissants de l'Union Européenne, y compris pour les prestations non contributives telles que le Fonds National de Solidarité (FNS) et l'Allocation Adulte Handicapé (AAH).
- garantir l'accès aux droits sociaux pour les étrangers.
- garantir aux malades étrangers atteints de pathologies graves le droit au maintien sur le territoire français, à la continuité des soins et à un titre de séjour stable leur ouvrant accès à la totalité des droits médicaux et sociaux.

Sur le respect des droits de la défense

- garantir l'exercice effectif des voies de recours et des droits de la défense notamment par l'allongement des délais

II/ Les correspondances entre acteurs politiques et groupes de cause

SÉNAT

LE PRÉSIDENT

21 MARS 1996

PARIS, LE 19 mars 1996

Monsieur René LENOIR
Président de l'Union nationale interfédérale
des Oeuvres et Organismes privés sanitaires
et sociaux

133, rue Saint-Maur

75541 PARIS Cédex 11

Monsieur le Président, *Cher ami*

Par un courrier en date du 14 mars 1996, vous m'avez adressé les propositions de la commission "*Lutte contre la pauvreté et l'exclusion*" de votre union.

J'ai demandé à M. François Schechter, conseiller technique à mon Cabinet (tél. : 42.34.32.06), de les examiner attentivement et de recevoir les délégués des associations membres de cette commission.

A la lecture des principales dispositions de votre document, je puis dès à présent vous assurer de mon soutien afin que vos positions soient prises en compte dans le cadre de l'examen parlementaire préalable à l'adoption de la loi-cadre de lutte contre l'exclusion voulue par Monsieur le Président de la République.

Les huit axes de réforme que vous développez sont ambitieux et novateurs ; soyez assuré que mes collègues sénateurs en seront pleinement informés et leur accorderont l'attention qu'ils réclament et méritent.

Souhaitant que ces éléments répondent à vos préoccupations et objectifs, je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Et Amicalement

René Monory
René MONORY

- Jacques Chirac
- Balladur
- Alain Juppé
- Barrot
- Emmauelli



SECOURS

POPULAIRE

FRANÇAIS

- Arthuis
- Bernard Pons
- Jean Louis Dehé
- Pénissol.

9-11, rue Froissart

75140 Paris Cedex 03

Tél. 01 44 78 21 00

Fax 01 42 74 71 01

Télex 215 781

Monsieur Jacques CHIRAC
Président de la République
Palais de l'Elysée
55/57, rue du faubourg St Honoré
75008 PARIS

Paris, le 4 mars 1997

Objet : demande d'audience

Monsieur le Président de la République,

RECONNU

D'UTILITÉ

PUBLIQUE

GRANDE CAUSE

NATIONALE 1991

AGRÉÉ

D'ÉDUCATION

POPULAIRE

Dans quelques jours, le projet de loi sur la cohésion sociale sera examiné au parlement. Il s'efforce de concrétiser la priorité qui doit être donnée à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Il réaffirme l'importance que vous avez toujours reconnu au travail associatif et à la valeur ajoutée de la solidarité populaire.

Vous connaissez l'activité de notre association pour laquelle vous avez témoigné depuis de nombreuses années votre intérêt. Mais aujourd'hui, je souhaiterais vous exprimer de vive voix la réalité quotidienne de tous ceux, jeunes et autres générations qui sont laissés au bord du chemin, de leurs besoins d'être reconnus comme membres à part entière de notre société, des réponses concrètes multiformes que nous tentons d'apporter avec eux et que nous voulons toujours plus efficaces et solidaires. Ainsi, au-delà de l'aide qu'apportent au quotidien les 70.000 bénévoles et collecteurs actifs sur l'ensemble du territoire et qui ont pu éviter bien des drames humains (290.773 familles et 135.631 personnes isolées concernées l'année dernière), le Secours Populaire est une école de la solidarité et de la responsabilité pour tous ceux qui peuvent aider et ceux qui sont, du fait de leur histoire personnelle ou collective, dans le besoin voire la désespérance.

De nombreuses questions sont posées aujourd'hui ; la pratique du Secours Populaire Français donne un éclairage qu'il me paraît très utile de porter rapidement à votre connaissance.

En espérant qu'il vous sera possible malgré vos très lourdes charges de m'accorder une audience.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président de la République, les assurances de ma très haute considération.

Maupetit
Julien LAUPRETRE
Président



Secrétariat : Martine Gavillet



MOUVEMENT ATD QUART MONDE

Membre du Mouvement International ATD Quart Monde.
Association régie par la loi de 1901 - Fondation Aide à Toute Dérivée reconnue d'utilité publique en 1971.

Secrétariat National : 33, rue Bergère, 75009 Paris - Tél. 1/42.46.81.95 - Fax 1/48.00.06.02

Pierrelaye, le 1^{er} février 1994

Monsieur Hugues HOURDIN
Conseiller social
Cabinet du Premier Ministre
Hôtel Matignon
57, rue de Varenne
75700 PARIS

Monsieur le Conseiller,

Nous sommes extrêmement honorés de la rapidité avec laquelle Monsieur le Premier Ministre a souhaité accorder une audience à notre présidente au nom du Mouvement ATD Quart Monde. Je tenais à vous en remercier personnellement.

Nous voyons cette rencontre comme le début d'une collaboration à long terme avec Monsieur le Premier Ministre, ses collaborateurs et en particulier vous-même.

Nous savons que Monsieur Balladur est désireux d'engager une politique en profondeur contre la grande pauvreté et que celle-ci devra faire l'objet d'une attention permanente. C'est pour lui faire état de tous les efforts déjà entrepris, en particulier par les plus défavorisés eux-mêmes, que nous souhaitons le rencontrer, afin de lui soumettre les propositions dont lui seul peut décider la mise en oeuvre.

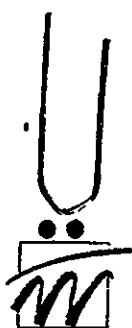
Dans l'attente du plaisir de faire votre connaissance et de travailler avec vous, je vous prie de recevoir, Monsieur le Conseiller, l'expression de ma considération distinguée.

Didier Robert
Délégué national

"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, le 17 octobre 1987.

19 JAN. 1998



u. n. i. o. p. s. s.

Le Président

HF/DLK

Monsieur Lionel JOSPIN
Premier Ministre
Hôtel Matignon
57, rue de Varenne
75007 PARIS

Paris, le 9 janvier 1998

Monsieur le Premier Ministre,

Depuis plusieurs années, les associations de solidarité, membres du "Collectif ALERTE", groupées au sein de la Commission "Lutte contre la Pauvreté et l'Exclusion" de l'UNIOPSS n'ont pas cessé de dénoncer la situation inacceptable dans laquelle se trouve un nombre croissant de personnes et de familles qui vivent de plus en plus avec le sentiment de ne compter pour personne, de n'être rien, de ne servir à rien.

Elles n'ont pas cessé de demander que le pays se dote d'une véritable politique globale et ambitieuse, mobilisant toutes les énergies et tous les moyens pour que ceux qui sont les laissés pour compte de notre société voient reconnus non seulement leurs besoins vitaux, mais aussi leur capacité d'être partenaires à part entière du corps social.

Cette politique dépend largement maintenant d'un vote prochain d'un projet de loi "d'orientation-programmation" de prévention et de lutte contre les exclusions dont la préparation a été engagée depuis plusieurs mois par Madame Martine Aubry, avec le concours de dix huit autres Ministres concernés, ainsi que des nécessaires revalorisations des minima sociaux qui actuellement condamnent leurs bénéficiaires à une "sous vie".

Conscientes du chemin qui reste à parcourir, je me permets de vous transmettre leur demande d'un rendez-vous le plus vite possible avec une délégation de leurs représentants. Vous pourriez ainsi leur confirmer que la lutte contre la pauvreté et l'exclusion constitue une priorité nationale.

En vous remerciant de l'attention que vous pourrez accorder à cette demande, je vous prie de croire, Monsieur le Premier Ministre, à l'assurance de ma haute considération.

René LENOIR
Ancien Ministre

58

Monsieur Xavier EMMANUELLI
Secrétaire d'Etat chargé de l'Action
Humanitaire
8 avenue de Ségur
75007 PARIS

SOLIDARITÉS

oi Cadre contre l'exclusion

Paris le 5 juin 1996

le Secrétaire d'Etat,

z fait connaître votre volonté de faire aboutir un projet de Loi visant à lutter contre la
ociale.

ouvernement a élaboré un projet de Loi cadre contre l'exclusion devant être présenté au
conomique et Social.

usieurs mois, nous appuyant sur l'expérience de notre travail quotidien, nous avons élaboré
sitions ci-jointes et nous souhaitons qu'elles soient intégrées dans ce projet de Loi .

ositions ont été agréées par plus de trente associations en contact avec les personnes
le l'exclusion, agissant dans des domaines très diversifiés.

icitons de votre haute bienveillance une audience afin de vous présenter ces propositions.

ente de votre réponse, veuillez agréer, Monsieur le Secrétaire d'Etat, l'expression de notre
sidération.

Label
naüs,

spots

clnq
is le
ar le

" de

fax :

Contacts

rmation-Ressources

an-Paul Péneau : 45 23 39 09

in Desessard : 53 62 09 01

-Baptiste Eyraud : 42 78 22 00

le Chigot : 53 82 80 30

cy Mamou : 44 92 14 37

naud Marty-Lavauzelle : 53 26 26 26

Acteurs-Partenaires-Citoyens

Droit de Cité / Sophie Bouchet : 45 74 40 04

Droits Devant !! / Jean-Claude Amara : 42 58 82 22

Accès au Droit et à la justice pour tous

Droits des étrangers

GISTI / Danièle Lochak : 42 47 07 09

MRAP / Mouloud Aounit : 43 14 83 53

Secrétariat de coordination

Médecins du Monde

62, rue Marcadet

75018 Paris

tél. 44 92 15 47 / fax 44 92 99 92

HAUX

41 06

rg: 3/4

Le Directeur Général
HF/DLK

TRES URGENT

Paris, le 17 décembre 1993

Monsieur, Madame le Président,

Le Cabinet du Premier Ministre a pris l'initiative de réunir à propos de l'attribution du Label Grande Cause Nationale 1994 les associations suivantes : Armée du Salut, ATD, Emmaüs, Association Setton, Secours Catholique, Secours Populaire.

Le projet voulu par l'Etat est d'attribuer ce label à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

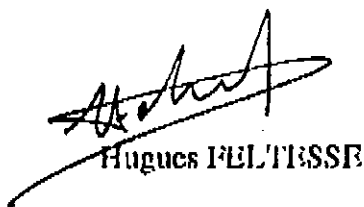
Le Label Grande Cause Nationale donne accès gratuitement à 12 spots France 2, 12 spots France 3, 12 messages France Inter.

Les associations contactées par le Cabinet du Premier Ministre n'ont pas voulu limiter à cinq les associations concernées et ont donc négocié pour arriver à la solution décrite dans le document du 17 décembre 1993 ci-joint : il était nécessaire de s'engager immédiatement car le 17 décembre est le dernier jour de dépôt des candidatures.

L'extension de la liste aux membres de la Commission "Lutte contre la Pauvreté" de l'UNIOPSS assure du poids à la campagne et une réelle représentativité associative.

Je vous serais reconnaissant de bien vouloir faire connaître votre décision à l'UNIOPSS (Fax : 44.73.41.06).

Soyez assuré de mes sentiments les meilleurs.



Hugues FELTUSSE

PJ : Texte du 17.12.93
Commission lutte contre la pauvreté

Liste des membres de la Commission lutte contre la pauvreté



D^r Jacky MAMOU
Président

COPIE POUR INFORMATION

Nathalie Simonnot
Lobbings

Paris, le 18 octobre 1996

Monsieur André BARBET
Directeur adjoint de cabinet
de Monsieur Jacques BARROT
Ministre du Travail et des Affaires Sociales
127 rue de Grenelle
75007 PARIS

Monsieur le Directeur,

Nous avons bien reçu en date du 14 octobre 1996 l'avant projet de loi d'orientation pour le renforcement de la cohésion sociale et nous vous en remercions.

Comme vous le suggérez, j'ai l'honneur de solliciter un entretien avec vous, afin de vous faire part de nos observations et suggestions. Notre attention portera essentiellement sur l'accès aux soins des plus démunis mais aussi, plus largement, sur l'accès aux soins d'une part de plus en plus importante de la population.

Nous adressons la même demande à M. Cyril ROGER LACAN, Directeur de cabinet de M. Xavier EMMANUELLI.

Nous nous permettrons de vous contacter dans les prochains jours pour connaître la date de votre convenance.

Dans cette attente, je vous prie d'agréer, Monsieur le Directeur, l'expression de mes sentiments distingués.

Docteur Jacky MAMOU
Président

Paris, le 23 Mars 1998

Monsieur Lionel JOSPIN
Premier Ministre
Hôtel Matignon
57, rue de Varenne
75700 Paris

Monsieur le Premier Ministre,

A la veille du Conseil des Ministres qui marquera la fin de l'important travail de votre gouvernement sur le projet de loi d'orientation contre les exclusions, je voudrais vous remercier d'ouvrir une voie nouvelle tellement attendue sur le terrain ; ces remerciements s'adressent également aux nombreux ministres et secrétaires d'Etat qui ont contribué et en particulier au ministre de l'Emploi et de la Solidarité.

Au moment où le renouveau du Pacte Républicain qui vous tient à coeur subit des atteintes graves, je voudrais vous dire au nom du Mouvement ATD Quart Monde, ma conviction que ceux qui sont encore privés de l'accès aux droits les plus fondamentaux peuvent aujourd'hui nous unir sur la référence essentielle aux Droits de l'Homme.

Autant que nous en ayons connaissance par la contribution de notre Mouvement aux travaux du gouvernement, nous savons que l'ambition de garantir et de rendre effectifs les droits fondamentaux inscrits dans nos déclarations et textes constitutionnels figurera dans l'article premier de la loi.

A cause de l'expérience des plus exclus, qui savent où peut conduire le refus de la différence, à cause de ceux qui aujourd'hui doutent de nos valeurs républicaines ou s'égarent, il me semble que ce serait un signe fort que le Président de la République - auquel j'écris également - et le chef du gouvernement de la France s'accordent pour inscrire dans l'article premier de cette loi refondatrice des Droits de l'Homme, que la lutte contre les exclusions est un impératif national "fondé sur le respect de l'égale dignité de tous les êtres humains".

Mettre notre horizon plus haut, élever le débat, c'est faire renaître l'espérance. Ce serait dommage de ne pas donner dès maintenant ce message et de le laisser à l'initiative ultérieure d'un amendement au Parlement.

Avec ma confiance, veuillez croire, Monsieur le Premier Ministre, à toute ma considération.

Geneviève de Gaulle Anthonioz
Présidente



ATD QUART MONDE

Nréf : GGA/CB/98153

Paris, le 2 juillet 1998

Monsieur Lionel Jospin
Premier Ministre
Hôtel Matignon
57 rue de Varenne
75700 Paris

Monsieur le Premier Ministre,

Nous suivons avec la plus grande attention les débats qui se poursuivent sur la loi d'orientation contre les exclusions et nous tenons à vous faire part de notre conviction que le futur Observatoire National, de la pauvreté et de l'exclusion devrait être attaché au Premier Ministre.

Dans ses travaux et dans son dernier Avis, le Conseil Economique et Social s'était prononcé pour cette solution. C'est d'ailleurs ce qui est fortement demandé par l'ensemble des associations du réseau Alerte. Le rôle de l'Observatoire dépasse en effet très largement le champ des affaires sociales. Le travail de votre Gouvernement, dans sa presque totalité sur ce projet de loi, en est la preuve.

Seul le Premier Ministre peut durablement assurer la recherche d'une globalité dans tous les domaines qui concernent l'accès aux droits fondamentaux.

Au delà de cette demande qui nous tient très à coeur, nous vous exprimons l'immense espoir que cette loi représente pour une majorité de nos concitoyens et en particulier les plus démunis d'entre eux. Nous sommes très convaincus de tous les efforts que vous-même et votre Gouvernement accomplissez pour répondre à cet espoir. D'où l'importance que l'adhésion à cette loi fondatrice soit aussi large que possible.

Veillez croire, Monsieur le Premier Ministre, à toute ma considération et à mes sentiments très cordiaux.

G. de Gaulle Anthony

Geneviève de Gaulle Anthony
Présidente

Le 15 JAN. 1998

127, rue du Grenelle 75700 Paris 07 S (2)

Téléphone : 01 44 38 38 38

Télécopie : 01 44 38 30 ..

Le Conseiller du Ministre

Monsieur Hugues FELTESSE
UNIOPESS
(fax : 01.47.00.84.52)

Suite aux réunions du 19 Décembre et conformément à la procédure qui avait été actée lors de la rencontre du 23 Octobre entre Mme AUBRY et les associations sur le programme gouvernemental de prévention et de lutte contre les exclusions, j'ai l'honneur de convier par votre intermédiaire, les associations concernées à trois réunions thématiques de concertation.

Elles se dérouleront le :

Jouli 22 Janvier 1998

au Ministère de l'Emploi et de la Solidarité

127 rue de Grenelle - Paris 7ème

dans la Salle des Accords

de 9h00 à 11h00 sur l'Emploi

de 11h00 à 12h00 sur le Surendettement

de 12h00 à 13h00 sur la Culture

avec le concours des cabinets concernés.



Pierre de SAINTIGNON

28 JUIL. 1995

SÉNAT

République Française

GROUPE PARLEMENTAIRE SOCIALISTE

LE PRÉSIDENT

Paris, le 26 Juillet 1995

Monsieur René LENOIR
Président de l'UNIO PSS
21, rue du Fg St-Antoine

75011 - PARIS

Nos Réf. : CD/CIC002

Monsieur le Président,

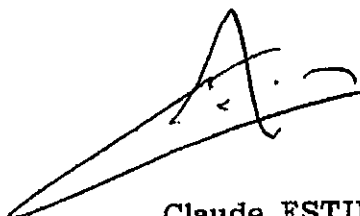
Je vous remercie d'avoir bien voulu me faire parvenir le très intéressant dossier élaboré par votre organisation en vue de proposer aux Pouvoirs Publics des mesures appropriées à la lutte contre l'exclusion.

Comme vous le savez, un grand nombre des propositions que vous formulez correspondent aux positions que nous soutenons lors de notre travail législatif, qu'il s'agisse d'accès à l'emploi, au logement social, à l'insertion et à la formation... etc. Il est d'autant plus regrettable que nous ne rencontrions actuellement que peu d'écho, si ce n'est en termes d'intentions.

En toute hypothèse, vous pouvez être assuré que nous continuerons dans cette voie, et dans le soutien aux associations qui accomplissent sur le terrain, avec des moyens le plus souvent insuffisants, un travail remarquable.

C'est bien volontiers que nous vous recevrons afin de préciser vos suggestions si l'activité parlementaire le demande, conformément à ce qu'a annoncé le Gouvernement.

Je souhaite avoir à cette occasion la possibilité de faire avancer avec vous la cause des personnes les plus défavorisées, et je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'assurance de mes salutations les meilleures.



Claude ESTIER

28 JUIL. 1995

SÉNAT

République Française

GROUPE PARLEMENTAIRE SOCIALISTE

LE PRÉSIDENT

Paris, le 26 Juillet 1995

Monsieur René LENOIR
Président de l'UNIOPSS
21, rue du Fg St-Antoine

75011 - PARIS

Nos Réf. : CD/CIC002

Monsieur le Président,

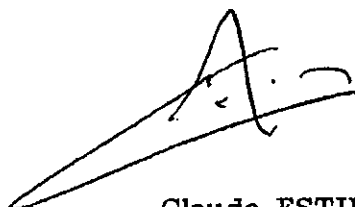
Je vous remercie d'avoir bien voulu me faire parvenir le très intéressant dossier élaboré par votre organisation en vue de proposer aux Pouvoirs Publics des mesures appropriées à la lutte contre l'exclusion.

Comme vous le savez, un grand nombre des propositions que vous formulez correspondent aux positions que nous soutenons lors de notre travail législatif, qu'il s'agisse d'accès à l'emploi, au logement social, à l'insertion et à la formation... etc. Il est d'autant plus regrettable que nous ne rencontrons actuellement que peu d'écho, si ce n'est en termes d'intentions.

En toute hypothèse, vous pouvez être assuré que nous continuerons dans cette voie, et dans le soutien aux associations qui accomplissent sur le terrain, avec des moyens le plus souvent insuffisants, un travail remarquable.

C'est bien volontiers que nous vous recevrons afin de préciser vos suggestions si l'activité parlementaire le demande, conformément à ce qu'a annoncé le Gouvernement.

Je souhaite avoir à cette occasion la possibilité de faire avancer avec vous la cause des personnes les plus défavorisées, et je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'assurance de mes salutations les meilleures.



Claude ESTIER



ASSEMBLÉE
NATIONALE

03 JUIN 1998

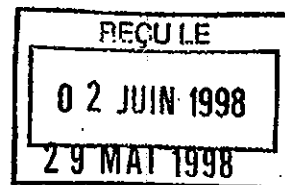
Copie *Nicolas*
Nathalie
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ-ÉGALITÉ-FRATERNITÉ
de l'Assemblée

Jean-Marc AYRAULT
Député-Maire de Nantes
Président du groupe socialiste

JMA/GL/4256

un
de loi

Paris, le



Docteur Jacky MAMOU
Président de Médecins du Monde
62, rue Marcadet
75018 PARIS

Monsieur le Président,

J'ai bien reçu votre courrier me transmettant votre souhait que le texte du projet de loi d'orientation relatif à la lutte contre les exclusions soit débattu, amélioré et voté dans le souci d'œuvrer collectivement contre les difficultés et la souffrance dont sont victimes tant de nos concitoyens. Je vous en remercie.

Le groupe que je préside a largement répondu à cette attente. Plus de 800 amendements, reprenant nombre des remarques et suggestions issues de votre travail quotidien auprès des plus démunis, ont ainsi été déposés par la majorité afin de permettre à ce texte de mieux répondre aux attentes suscitées.

Enfin, comme l'a rappelé M. Alfred Recours, député de l'Eure et responsable du texte pour le groupe socialiste, en préalable au vote solennel de mercredi dernier « voter contre ce projet, ce serait voter contre les pauvres » (ci-joint copie de son intervention parue au Journal Officiel du 21/05/98). Comme vous, nous aurions aimé que le vote du Parlement symbolise l'engagement de tout un pays dans la lutte contre l'exclusion. C'est pourquoi, en dépit de débats constructifs et du vote à l'unanimité de nombreux amendements, je déplore que seule la majorité plurielle ait voté en faveur de ce texte.

En vous remerciant de votre contribution au travail de notre Assemblée, je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Jean-Marc AYRAULT

fin As. Nat. 2^e séance du 20 Mai 1998

4210

DS 15
SÉNAT

05 MAI 1998

1 → Kelly D.
d. Saturnin
projet
République Française

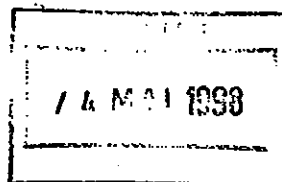
Marie Claude BEAUDEAU

Sénateur du Val d'Oise

— ♦ —
Vice-Présidente

de la Commission des Finances

Référence : 488/98



Jacky

~~cl. Saturnin~~

cl. Boncompagni
Michel

Paris, le 29 avril 1998

Monsieur le Président,

J'ai pris connaissance avec attention de votre courrier du 7 avril et du rapport de Médecins du Monde (juillet 1997) qui y était joint.

Vous constatez plusieurs manques, et pas des moindres, dans le Projet de Loi d'Orientation relatif à la lutte contre les exclusions, concernant le saturnisme infantile.

J'ai décidé d'attirer l'attention de Madame la Ministre sur ces manques, sous la forme d'une question écrite.

Je vous en transmets le texte; elle sera publiée au Journal Officiel du 7 mai. Bien entendu, je ne manquerai pas de vous communiquer la réponse qui me sera faite.

N'hésitez pas, en outre, à me faire connaître vos remarques éventuelles sur ma question écrite.

Restant à votre disposition,

veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments dévoués et cordiaux.

Meau deau

Monsieur Jacky MAMOU
Président de Médecins du Monde
62, rue Marcadet
75018 PARIS



Cl. Sommet Social
lobb. 1.

MEDECINS DU MONDE
URGENT... URGENT... URGENT

Paris, le 10 mars 1997

de : Sylvie MARSZALEK Coordination Mission France Tél : 01 44 92 15 47 Fax : 01 44 92 99 92	à : Madame Aude DUFAY Groupe Socialiste Assemblée Nationale Fax : 01 40 63 52 79

Objet : Audition du Collectif inter associatif Contre la Précarisation et les Exclusions.

Nombre de pages transmises (page de garde comprise) : 1

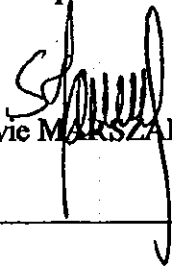
Madame,

Comme convenu, je vous fais parvenir la liste des représentants du collectif inter-associatif qui seront présents le mercredi 12 mars 1997 à 16h à l'Assemblée Nationale :

- Pour Emploi-Formation-Ressources : M. Jean DESESSARD du Mouvement National des Chômeurs et Précaires.
- Pour le Logement : M. Jean-Baptiste EYRAUD de Droit Au Logement.
- Pour la Santé : Dr Nathalie FOUQUES de Médecins du Monde.
- Pour Acteurs-Partenaires-Citoyens : Mme Annie POURRE de Droits Devant !!
- Pour Accès au droit et droits des étrangers : Mme Bernadette HETIER du MRAP.

Nathalie SIMONNOT de Médecins du Monde assistera à l'audition en qualité de représentante de la Coordination inter-associative.

Je vous prie de croire, Madame, à l'expression de mes salutations distinguées.


Sylvie MARSZALEK

Médecins du Monde
62 rue Marcadet
75018 Paris
Tél : 01 44 92 15 15 Fax : 01 44 92 99 92

Le Directeur Général
MMH/DLK

11 FEV. 1997

Paris, le 7 février 1997

- A l'attention des membres de la Commission "Lutte contre la Pauvreté et l'Exclusion de l'UNIO-PSS-

Chers Amis,

Les Cabinets du Ministre du Travail et des Affaires Sociales et du Secrétaire d'État à l'Action Humanitaire d'Urgence souhaitent présenter le projet de loi pour le renforcement de la cohésion sociale aux associations.

Ils ont proposé la date du :

lundi 17 février à 14 h
au Ministère du Travail et des Affaires Sociales
127, rue de Grenelle - Salle des Accords.

Cette réunion, contrairement aux précédentes qui s'étaient déroulées de façon thématique, traitera tous les aspects du projet de loi.

Dans l'attente du plaisir de vous retrouver, je vous prie de croire, Chers Amis, à mes sentiments les meilleurs.



Hugues FELTESSE



PS : Pour des raisons de place, nous vous remercions de bien vouloir prévoir de venir à raison d'un seul représentant par association.

III/ Les compte-rendu de réunions

Note urgente à l'attention de :

Sophie Bouchet/Droit de Cité
Jean Desessard/MNCP
Jean-Baptiste Eyraud/DAL
Bernadette Hétier/MRAP
Arnaud Marty Lavauzelle/Aides Fédération Nationale
Jacky Mamou/MDM

Claude Moncorgé/MDM
Patrick Mony/GISTI
Jean-Paul Péneau/FNARS
Annie Pourre/Droits Devant!!
Marie-Avril Roux/UJA

Chers amis,

Jean-Baptiste Eyraud nous indique aujourd'hui que :

La réunion de travail avec les experts est prévue le
mercredi 11 décembre 1996 à 18h30
dans les locaux du Droit Au Logement
8, rue des Francs-Bourgeois - 75004 PARIS

Seront présents :

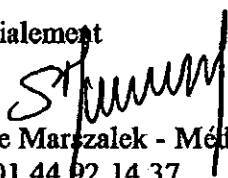
- Les représentants habituels du collectif (il s'agit d'un groupe de travail restreint)
- Monsieur Bachman (ville / logement)
- Monsieur Lyon Caen (droit du travail)
- Madame Marpsa (sans abris)
- Monsieur Raymond (expert des minima sociaux)

Jean-Baptiste Eyraud attend les confirmations de :

- Monsieur Boccara (revenus)
- Monsieur Dupeyroux (expert sur la sécu)
- D'un expert en droit constitutionnel

Comptant sur votre présence,

Cordialement



Sylvie Marzalek - Médecins du Monde
tél : 01 44 92 14 37
fax : 01 44 92 99 92

A l'attention du collectif Contre la précarisation et les exclusions

Compte-rendu de la réunion du 8 novembre 1996

Paris, le 18 novembre 96

Chers amis,

9 associations étaient présentes à la réunion du 8 novembre, 5 étaient excusées.

La majorité des associations ne se sont pas manifestées... Un certain essoufflement est ressenti au sein du collectif.

Après le "coup" du 2 octobre, l'élan s'émousse. Pourtant l'enjeu reste entier, notre action commune de lobbying concernant le projet de loi relatif au renforcement de la cohésion sociale ne fait que commencer et devrait se prolonger jusqu'à la discussion parlementaire, au printemps 97. D'autant plus que notre collectif est fortement sollicité (voir point 5).

Il a donc été proposé au cours de la réunion :

1 - Diffusion de l'analyse de l'avant-projet de loi rédigée par le collectif

Ce document doit être diffusé très largement au gré des contacts et des problématiques locales et envoyé à la presse rapidement.

2 - La nouvelle réunion du collectif est prévue dès la remise de l'avis du Conseil Economique et Social.

3 - Groupe des experts

Il manque un expert en droit constitutionnel. Mme Tallineau (Professeur de droit fiscal à la faculté de Nanterre) va être contactée par l'association Autre Monde.

Le partenariat avec les experts est prévue de novembre 96 jusqu'à la discussion parlementaire.

Leurs mandats :

1. Evaluation du projet de loi : impact sur la fracture sociale et impact financier.
2. Analyse critique du projet de loi.
3. Chiffrage des propositions du collectif (volet important pour que nous puissions apporter des éléments nouveaux à notre plate-forme) et propositions de sources de financements en collaboration avec le collectif.
4. Rédaction d'amendements en collaboration avec le collectif sachant que ces amendements ne seront véritablement rédigés qu'à partir des articles définitifs de la Loi.

4 - Les actions du collectif

- Entre janvier et mars : démarches auprès des parlementaires grâce à des rencontres locales avec les élus.

.../...

- Vous devez impérativement nous faire parvenir avant le 30 novembre les lieux d'implantations régionales de votre association ainsi que le nom des représentants qui pourraient porter la parole du collectif.
- Préparer le contenu des rencontres avec le groupe d'experts (entre novembre et janvier)

5 - Auditions du collectif

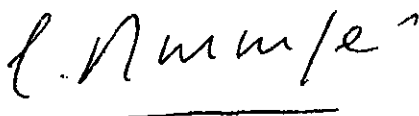
Le collectif a été auditionné le 12 novembre 96 par le Directeur de Cabinet de Xavier Emmanuelli, Roger Lacan. Devant les courts délais qui nous étaient impartis (nous avons eu l'information le 8), des associations présentes à la réunion du collectif se sont proposées pour représenter le collectif.

Étaient présents à l'audition : Claire Beauville de la FNARS, Mourad Belkhirat du CDSL, Eric Ducoing d'AC, Jean-Baptiste Eyraud du DAL, Claude Moncorgé de MDM, Marie-Avril Roux de l'UJA.

Une audition, au Ministère du Travail et des Affaires Sociales, avec tous les Ministères concernés (Éducation, Culture...) est prévue le 22 novembre à 10 heures. Comme à l'accoutumé et suivant la règle érigée par le collectif, les associations habituelles seront présentes. Cependant, vu l'importance de l'audition et le poids que nous voulons lui donner, la présence des présidents d'associations est vivement souhaitée.

6 - Suite à la proposition de la FFBA de contribution financière, merci de nous donner votre avis dans le courrier que vous devez nous faire parvenir avant le 30 novembre.

Très cordialement,



Claude Moncorgé
Vice-Président de Médecins du Monde

Cl. loi exclusion.

Compte-rendu de la réunion du 10 mars 1998 sur la loi contre les exclusions : DAL-AC

Etaient présents : Marie-Jo Bignon de Solidarités Paysannes - ATMF - Terre des Hommes - RAI - FASTI - Olivier Blamangin d'AITEC - Droit Au Logement - MNCP - AL - ATD - FNARS - GISTI - CADAC - SNC - CDSL - Médecins du Monde - DD.

Objectifs de la réunion

Rapport HCSP - Laboratoires - Dispositif de sécurité - Demain la Ville de Jean-Pierre Sueur.

Médecins du Monde : N. Simonnot : quand sera mise en place l'AMU et pour qui la complémentaire sera-t-elle valable ? Saturnisme. Etrangers. Médecine scolaire. Souffrance psychiatrique. Détenus. Le document actuel est un programme mais pas une loi. Il y a plus de consultations avec les associations. Nous pouvons contacter Bartolone et Hagge qui travaillent sur le texte.

**Envoyer à AITEC le texte du PS à l'adresse suivante :
CICP 21 ter, rue Voltaire 75011 PARIS**

AL - MNCP - APEIS seront reçu par Obadia du Cabinet Aubry sur la représentation des associations. Le mouvement des chômeurs qui a été constaté est qu'il n'y a pas d'élargissement au monde salarié et syndical.

23 Mars : l'occupation de 30 à 60 ASSEDIC concernant le revenu des jeunes

8 Mai : un accord franco-allemand avec AL - MNCP - APEIS - + DGB et deux associations de chômeurs

Juin : de très grosses manifestations auront lieu

Le Droit Au Logement voit M. Aubry concernant le logement. Le 11 Mars une conférence de presse sur SOS expulsion aura lieu à 11 heures au 61 rue d'Aven Paris.

Le CPSL prévoit l'inscription du droit au logement dans la constitution.

FNARS : Sur 50 milliards : 1/3 viennent d'autres partenaires européens

1/3 sont déjà engagés par l'Etat

1/3 sont prévus pour des mesures nouvelles : 3 ou 4 milliards sur 1998 au lieu des 550 millions pris sur l'ASS.

Nous constatons de très gros progrès par rapport à l'ancien projet.

ATD pense que le gros progrès constaté n'est pas un empêchement des mesures et que cela va vers l'accès aux droits fondamentaux. Elle veut augmenter les minima sociaux avec un dilemme: comment faire comprendre aux chômeurs que cette loi est le plus sûr moyen de faire avancer les choses ; il ne faut pas se tromper de cible, même si les revendications immédiates ne sont pas satisfaites.

AL pense que la revalorisation des minima sociaux est insuffisante. Concernant le cumul RAI + les minima sociaux, il craint que cela pousse aux temps partiels et doit travailler sur ce point. Les droits fondamentaux sont plus dans l'affichage que dans la réalité. Il veut une expression commune des jeunes et des minima sociaux et DD une expression commune des minima sociaux, Assurance Maladie Universelle et le relogement.

Nous ne pouvons pas renoncer à l'absence de toute référence aux droits des migrants/étrangers et voyons dans le texte plus de services que d'accès au droit.

à une absence totale de la grande exclusion, des détenus, de la psychiatrie et de la prévention : délinquance, sortie de prison, toxicomanie, SDF.

Les assises du Collectif du Droit des Femmes ont eu lieu les 15 et 16 mars 1996.

Les femmes sont à 14 % contre 12 %

Les jeunes filles à 34 % contre 23 %

Les femmes sont à 29 % du temps partiel contre 85 %

Pour 80 % des femmes, le brut en moyenne est de 4300 F.

500 000 femmes ont pris l'allocation pour le deuxième enfant. L'embauche des femmes se fait à temps partiel contraint et en CDD. Cette allocation fait que les femmes restent à la maison. Il veut augmenter les crèches, l'accueil de la petite enfance, les cantines, repenser à la faillite civile, la prévention de la santé concernant le seuil de dépistage du col de l'utérus. L'accueil : le foyer d'urgence à Paris pour les femmes est épouvantable. Nous constatons la tendance des adolescentes à avoir des grossesses qu'elles gardent en partie à cause des allocations.

ATMF rappelle le texte de 1990 du Conseil pour l'intégration des populations immigrées. Le problème des discriminations concerne l'exclusion des allocations familiales pour les chômeurs immigrés. AAH et FNS sont désormais intégrés dans le projet Chevènement.

RAI : l'observatoire de la pauvreté devrait être l'observatoire des inégalités. M.T. Join-Lambert a rendu un rapport sur la création d'un organisme indépendant.

Dates des prochaines réunions de 9 h à 13 h :

Dispositif institutionnel :

17/3 : accès à la justice ; éducation ; culture

19/3 : logement, santé

24/3 : emploi, revenu

31/3 : analyse du projet de loi : mise en commun

Passer le texte d'Alente à Aide AITEC.

- 7 MAI 1998

COMPTE-RENDU DE LA COMMISSION HABITAT-LOGEMENT
du 21 avril 1998

Etaient présents :

M. Duriez	URIOPSS Picardie
J. Guérard	UFJT
C. Lapointe	GNOSSAL
M. Le Monnier	Entraide Protestante
J. Leroy	Solidarités Nouvelles pour le Logement
M. Mendes	UNAF
L. Trouillet	Secours Catholique
S. Spilka	Secours Populaire
MM. Bloch-Lainé, Chaudières, Viscontini	UNIOPSS

Etaient excusés : X. Benoist (FNC PACT-ARIM), F. Fraysse (Restaurants du coeur), A. Gachet (FAPIL), I. Sery (FNARS), M. Six (Fondation Abbé Pierre).

Ordre du jour

- Projet de loi relatif à la lutte contre les exclusions
- Groupe de travail sur l'offre de logement
- Publications de l'UNIOPSS

• Projet de loi relatif à la lutte contre les exclusions

C. Chaudières rappelle l'échéance importante, l'ouverture des débats parlementaires le 5 mai 1998. Une écriture définitive des amendements UNIOPSS a été validée le 15 avril et envoyé à un certain nombre de parlementaires (présidents de commission entre autres). C. Chaudières remercie l'ensemble des associations pour la rédaction des amendements.

L'UNIOPSS et quelques autres associations ont été auditionnées le 7 avril par M. le député Cacheux, rapporteur du volet logement. Les associations ont émis trois remarques :

- le projet de loi ne va pas jusqu'au bout de sa logique (cf les attributions de logement, la sous-location...),
- la place des associations est mal définie,

**RÉUNION de la COMMISSION "LUTTE CONTRE la PAUVRETÉ" et
l'EXCLUSION" de l'UNIOPSS
le 2 septembre 1997**

Étaient présents :

F. Bouillié	Ligue des Droits de l'Homme
D. Bourgin	Fédération Relais
P. Boulte	Solidarités Nouvelles face au Chômage
A. Brun	UNAFO
J. Colanéri	Fédération Française des Banques Alimentaires
Ph. Guérif	Société Saint Vincent de Paul
C. Johanet	Croix Rouge Française
L. Jonneaux	U.F.C.S.
G. Lagouanelle	Secours Catholique
N. Lasne	Médecins sans Frontières
B. Loye	FNARS
R. Mollet	Entraide Protestante
R. Ponchon	Familles Rurales
D. Robert	ATD Quart-Monde
A. Schlumberger	ADIE
N. Simonnot	Médecins du Monde
Ch. Schweisguth	La Raison du Plus Faible
S. Spilka	Secours Populaire
F. Bloch-Lainé, H. Feltesse, M.M. Hilaire, D. Lawniczak	UNIOPSS

Étaient excusés : M. Caillère (Emmaüs France) - M. Coppens (Armée du Salut) - Les Équipes Saint-Vincent.

* * *

Documents remis :

- Dossier de presse "Nouveaux services, nouveaux emplois"
- Projet de loi relatif au développement d'activités pour l'emploi des jeunes
- Compte rendu de l'échange du 2 septembre avec quelques associations sur le projet de loi relatif au développement d'activités pour l'emploi des jeunes
- Préoccupations prioritaires de l'UNIOPSS. Fiches 9 à 12.2
- Préparation de la loi de lutte contre les exclusions. Compte-rendu de la réunion du 22 juillet de l'UNIOPSS avec le Ministère de l'Emploi et de la Solidarité.
- EAPN. Une révision des Traités à revoir
- EAPN. Déclaration sur le résultat de la CIG.

* * *

Ordre du jour :

1. Projet de loi contre les exclusions
2. Projet de loi relatif au développement d'activités pour l'emploi des jeunes
3. Journée du 17 octobre
4. La représentation associative

* * *

1. Projet de loi contre les exclusions

L'UNIOPSS a rencontré le Ministère de l'Emploi et de la Solidarité le 22 juillet (cf document remis en réunion). H. Feltesse a mis l'accent sur trois points essentiels aux yeux du secteur associatif :

- . le contenu de la loi de Finances 1998,
- . la participation à la Conférence Nationale sur l'Emploi, les Salaires et la Durée du Travail (Lettre ci-jointe du 1er août de M. Lenoir à Mme Aubry),
- . le document "Alerte" de mars 1996 qui constitue le cahier des charges pour une loi et un plan d'action gouvernemental contre les exclusions.

De son côté le Conseil Économique et Social compte défendre l'avis qu'il avait émis à l'occasion du projet de loi précédent.

Mme Aubry doit réunir, à son initiative, mi-septembre les représentants associatifs. Elle annoncera alors le calendrier retenu pour ce projet de loi.

Enfin, M. Besson reçoit le 19 septembre les membres de la Commission "Habitat-Logement" de l'UNIOPSS.

2. Projet de loi relatif au développement d'activités pour l'emploi des jeunes

Ce projet a été approuvé par le Conseil des Ministres le 20 août. L'UNIOPSS a réuni un groupe de travail le 1er septembre et rédigé un compte-rendu sous forme de prise de position. Celui-ci doit être revu et soumis aux membres de la Commission "Lutte contre la Pauvreté et l'Exclusion" pour réaction au plus tard le 8 septembre et rédaction d'une synthèse le 9 septembre. Il est également souhaité que les associations commentent le contenu des fiches 12.1 et 12.2 relatives à l'emploi du document "Préoccupations prioritaires de l'UNIOPSS".

L'UNIOPSS doit sans tarder solliciter un rendez-vous auprès du Rapporteur de ce projet de loi.

Ces nouveaux emplois ne concernent pas les jeunes en difficulté ; la question qui se pose aux associations est de voir comment elles peuvent aider à l'insertion de ces publics.

Enfin il est convenu qu'au moment de l'ouverture de la Conférence Nationale sur l'Emploi, les Salaires et la Durée du Travail les associations s'exprimeront soit dans un échange direct avec le Ministre soit par un communiqué de presse.

3. Journée du 17 octobre

La Journée du 17 octobre ne doit pas être "La" Journée d'ATD Quart-Monde mais celle de la commémoration des victimes de la misère.

ATD demande aux associations membres de la Commission "Lutte contre la Pauvreté et l'Exclusion" de l'UNIOPSS de lui signaler les personnes susceptibles d'apporter un témoignage. Il semble en effet essentiel de montrer l'engagement des plus pauvres sur le terrain et celui de ceux qui leur sont solidaires.

4. La représentation associative

L'histoire montre qu'à chaque fois que l'on a inventé des représentations spécialisées on a abouti à des résultats électoraux médiocres. La réflexion mérite cependant d'être poursuivie. C'est la raison pour laquelle la réunion du 4 septembre est maintenue.

* * *

Prochaine réunion de la Commission "Lutte contre la Pauvreté et l'Exclusion" le :

**23 octobre 1997
à 15 h à l'UNIOPSS**

UNIOPSS CLC/DLK
6.3.1998

**COMPTE-RENDU de la RÉUNION de la COMMISSION "HABITAT-LOGEMENT"
de l'UNIOPSS
le 19 février 1998**

Étaient présents :

M. Benoist	FNC PACT-ARIM
M. Bourgin	Fédération Relais
M. Decouzon	Logement pour Tous
Mme Fiorello	Croix Rouge Française
M. Fraysse	Les Restaurants du Coeur
M. Gachet	FAPIL
M. Guérard	UFJT
Mme Le Monnier	Entraide Protestante
Mme Mendès	UNAF
Mme Séry	FNARS
M. Six	Fondation Abbé Pierre
M. Spilka	Secours Populaire
Mme Trouillet	Secours Catholique
MM Bloch-Lainé, Chaudières UNIOPSS	

Étaient excusés : Mmes Brun (UNAFO) - Jannet (UFCS) - M. Leclerc (FNHR) - Solidarités Nouvelles pour le Logement

* * *

Ordre du jour :

1. Propositions des associations pour la loi contre les exclusions
2. Le rôle des associations dans le développement de l'offre de logements

* * *

Documents remis :

- Proposition de l'ANIL pour le volet logement de la loi contre les exclusions.
 - Premières propositions de l'UNIOPSS sur l'évaluation de la loi du 31 mai 1990
 - Loi de prévention et de lutte contre les exclusions (dossier mis à jour au 26.1.1998)
 - Groupe de travail sur le rôle des associations dans le développement de l'offre de logement.
- Note UFJT "La location associative"
- UNAFO : "Non au désengagement unilatéral du Fonds d'Action Sociale"
 - FNC PACT-ARIM "Projet de loi de prévention et de lutte contre les exclusions". Avis du Bureau de la Fédération.

* * *

1. Propositions des associations pour la loi contre les exclusions

Ce matin l'UNIOPSS a rencontré M. Louis Besson, Secrétaire d'État au Logement, pour lui remettre les propositions des associations sur le volet logement du projet de loi contre les exclusions.

Le document de proposition a été modifié après la Commission "Habitat-Logement" du 20 janvier, faxé à chacun des membres. Les retours sur les modifications souhaitées par les associations ont été pris en compte.

L'intervention de l'UNIOPSS a surtout porté sur le rôle et la place des associations dans les instances de décisions et les dispositifs d'action, tant pour leur connaissance des situations sociales que pour leur capacité d'intervention sur le terrain.

Le Ministre nous a informé que la rédaction du projet de loi doit être terminée fin février-début mars, qu'un grand nombre de propositions des associations a pu être pris en compte. Il reste en attente dans le deuxième dossier sur le volet logement du 26 janvier 1998, les arbitrages interministériels sur les propositions d'exonérations fiscales.

Les propositions des associations qui n'ont pas pu être prises en compte lors des arbitrages interministériels pourront être reprises sous forme d'amendements lors du débat parlementaire.

Début avril, le Ministre pourra nous communiquer les propositions sur le volet logement de la loi qui sera remis au Conseil d'État. Dans l'état actuel de l'information, les questions qui restent en attente sont :

- les propositions de l'UNISAT pour l'accueil des gens du voyage,
- la sous-location et le glissement du bail vers un contrat de droit commun,
- la commission de recours pour le traitement des demandes de logement non satisfaites,
- la commission unique pour le règlement des dettes EDF-GDF - Eau. Voir le problème du téléphone,
- l'accompagnement des familles dans la procédure judiciaire d'expulsion,
- le rôle et la place des associations dans les instances de décisions du PDALD,
- le dispositif de lutte contre la vacance des logements.

2. Le rôle des associations dans le développement de l'offre de logements

Le débat s'est organisé à partir du document produit par le groupe de travail et la note de l'UFJT sur la sous-location. Des échanges qui ont eu lieu, il ressort quatre idées principales :

- Il faut mettre en avant dans les travaux les objectifs du projet conduit par les associations et garder la diversité des procédures pour adapter les "solutions logement" aux situations des personnes en difficulté.
- Il faut être vigilant dans la mise en oeuvre des procédures afin que toutes les solutions de logements temporaires ne soient pas le passage obligé pour accéder au droit au logement (exemple dans un département où la sous-location de logements est rendue obligatoire par les organismes HLM pour développer la production de logements très sociaux).
- Il ne faut pas confondre dans nos propositions, les problèmes de statut des personnes logées, les procédures et les financements mobilisés. Il faut clarifier nos positions entre l'offre

d'hébergement et le logement de droit commun. (Exemple des résidences sociales où les personnes accueillies ont un statut de résident.

- Il faut clarifier les fonctions et les métiers de chacun. Faut-il tout intégrer dans une même structure ou jouer sur l'organisation du partenariat local ? L'exemple des Restaurants du Coeur qui viennent de signer un protocole d'accord avec l'UNFOHLM où le rôle des associations est la médiation, la sous-location de logement, la prospection immobilière pour le compte des organismes HLM...

Il a été convenu de poursuivre le travail du groupe sur la question. Faut-il ou non créer ce nouveau secteur sur l'immobilier social qui concerne aujourd'hui plus de 1.400 associations et près de 40.000 logements ? Depuis la loi du 31 mai 1990 et avec le projet de loi contre les exclusions, l'organisation et la gestion d'un parc de logements temporaires est en train de s'institutionnaliser. Quelles positions les associations doivent-elles prendre ?

* * *

Prochaine réunion de la Commission "Habitat-Logement" à l'UNIOPSS

**le 16 mars 1998
de 9 h 30 à 12 h 30**

Prochaine réunion du Groupe de travail sur l'offre de logement à l'UNIOPSS

**le 8 avril 1998
de 9 h 30 à 12 h 30.**

IV/ Les articles de journaux

ÉVÉNEMENT

OBJECTIF
ÉLYSÉE

Jacques Chirac, Lionel Jospin et Édouard Balladur sont tour à tour intervenus lundi après-midi lors du forum « Vaincre l'exclusion » organisé par « La Croix », avec France-Inter. Les trois principaux candidats à l'Élysée — réunis pour la première fois et la seule depuis le début de la campagne électorale — ont exposé leur projet, puis répondu aux questions des associations, des experts et des journalistes

CHIRAC, JOSPIN, BALLADUR EN FORCE CONTRE L'EXCLUSION

Un grand débat ? Quel grand débat ? Dans une campagne présidentielle où domine l'art de l'esquive, où chacun à son tour, selon l'avantage que lui accordent les sondages, veille surtout à ne pas entamer son capital de voix probables par des déclarations intempestives, le colloque organisé par *La Croix* avec France-Inter, lundi après-midi, s'est voulu une éclaircie.

À défaut de débattre ensemble, les trois principaux candidats à l'élection présidentielle se sont prononcés tour à tour pour une loi d'orientation contre l'exclusion. Invités à s'exprimer, par Noël Copin et Ivan Leval, devant 800 personnes rassemblées à la Maison de Radio France, ils ont tous préconisé la mise en place d'un dispositif législatif à long terme visant à combattre la précarité. En reprenant largement les demandes des associations engagées dans la lutte contre la grande pauvreté, les candidats ont aussi reconnu la légitimité du droit au logement.

« À l'état de maintenir le lien social »

Ces engagements, assez proches au fond, sonnaient comme un écho au message que le président de la République avait adressé aux participants à ces travaux (lire en page 3). François Mitterrand avait tenu à rappeler qu'à ses yeux, c'était d'abord à l'état (...) de maintenir le lien social.

Mais au moins autant que les engagements pris — qui pourront toujours être rappelés à l'Élu des Français —, c'est la qualité de l'attention des candidats qui a frappé les participants à ces travaux, la plupart engagés dans la lutte contre l'exclusion.

Même si la dimension politique, naturelle entre rivaux à l'élection présidentielle, n'était pas absente, l'ampleur du mal a plutôt conduit les candidats à tenir un discours responsable, sans cesse jaugé par des auditeurs qui connaissent le sujet et qui n'étaient guère prêts à s'en laisser conter.

Dans son introduction, Ilu-



Le public nombreux réuni à la Maison de la Radio. Les trois débatteurs se sont accordés, chacun à leur tour, à préconiser la mise en place d'un dispositif législatif à long terme pour combattre la précarité. (Photo Jean-Luc Laguerre)

gues Feltesse avait tenté de fixer un cadre général au débat. Le directeur général de l'Union interfédérale des organismes privés sanitaires et sociaux (Unipsa) a rappelé, au nom des 30 associations promotrices d'un pacte contre l'exclusion (nos éditions du 14 mars), la triple exigence concrétisant un engagement de l'ensemble de la société française : l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie globale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion ; la pleine garantie des droits fondamentaux pour tout citoyen ; un meilleur partage des activités et des richesses.

Les associations ont été globalement entendues par des candidats à l'unisson pour placer la lutte contre l'exclusion au cœur des politiques à venir.

Pour Jacques Chirac, la lutte contre l'exclusion doit ainsi être « la grande querelle de la France, l'axe central d'une mo-

bilisation de tous — au-delà de solutions simplement « réparatrices et des réformes en quelque sorte cosmétiques ». Lionel Jospin, quant à lui, jure, s'il est élu, de faire de la lutte pour l'action sociale « un grand dessein ». Et Édouard Balladur veillera à ce que « les mécanismes du creuset républicain se remettent en marche au bénéfice de tous », rappelant sa méthode : « Il ne s'agit pas de se réclamer des grands principes de justice et de solidarité. Il faut se donner les moyens de les appliquer. »

La nécessité
d'un recours à la loi

En tête des remèdes reconnus figure désormais, après ce débat, la mise en œuvre, rapide, d'une loi-cadre ou d'orientation de lutte contre la pauvreté. Une demande de recours à la loi pour éradiquer la grande misère marquée, depuis une dizaine

d'années, aux gouvernements successifs par Geneviève de Gaulle, présidente d'ATD Quart Monde.

Intervenant le premier, Jacques Chirac s'est engagé à proposer au Parlement une « loi d'orientation » qui, « dans tous les domaines de notre vie politique, économique, sociale et culturelle, scelle solennellement l'engagement de la nation » contre l'exclusion et fixe, sans avancer nécessairement d'engagements chiffrés, des intentions pour les années à venir.

À sa suite, Lionel Jospin a appelé de ses vœux une même loi élaborée avec les associations, tandis qu'un « comité national » contre l'exclusion, placé auprès du premier ministre et représentant pouvoirs publics et « grandes forces sociales » du pays, serait chargé du suivi.

Enfin, Édouard Balladur a

proposé « une loi-cadre », une formule voisine de la loi d'orientation, contre l'exclusion, préparée pendant l'été avec les « milieux associatifs et les travailleurs sociaux », présentée au Parlement à l'automne et inscrite au budget des 1996. Cette « charte de la cohésion sociale » devrait comporter des engagements pluriannuels, datés et chiffrés, sur quatre grands thèmes (emploi, logement, santé, droit à l'emploi pour les jeunes).

Sur l'emploi, Lionel Jospin a renouvelé son ambition de mettre « l'économie au service de l'homme et non l'inverse ». Jacques Chirac s'est prononcé pour « un véritable plan Marshall » dans les quartiers en difficulté, « avec pour premier objectif l'emploi, car c'est lui qui leur redonnera leur place dans la ville ». Édouard Balladur a indiqué, notamment, que la dimension inser-

tion du RMI devrait se traduire dans les faits.

Sur le point ultra sensible du droit au logement, Jacques Chirac a souhaité une politique du logement totalement nouvelle et un « fonds garantissant le paiement des loyers en cas de chute des revenus ». Lionel Jospin, exprimant sa sympathie d'homme aux militants du DAL (Droit au logement) acteurs des récentes réquisitions, a réaffirmé son objectif de ne plus laisser de SDF à la rue dans les deux ans. Édouard Balladur a plaidé lui aussi pour la construction de logements très sociaux, souhaitant que 100 000 soient construits dans les cinq ans. En tous points le débat a indiqué que, au-delà des mesures prises en urgence, le long terme s'annonçait comme l'horizon d'une France qui veut vaincre l'exclusion.

François ERNENWEIN
et Robert MIGLIORINI

Les associations de solidarité critiquent l'« insuffisance » de l'avant-projet de loi sur l'exclusion

Soixante associations de solidarité ont réagi, mercredi 2 octobre au cours d'une conférence de presse commune, à l'avant-projet

de loi de « cohésion sociale » rendu public par le gouvernement deux jours plus tôt. Leur réaction est caractérisée par la décep-

tion à l'égard d'un canevas jugé nettement insuffisant. La commission des affaires sociales du Conseil économique et social (CES),

a tenu, mercredi matin, ses premières réunions de travail sur ce texte. Elle a rendu son avis au début du mois.

D'une même voix, elles dénoncent la « faiblesse d'ambition et de moyens » du texte gouvernemental.

À PEINE CONNU, l'avant-projet de loi de « cohésion sociale » a eu un premier effet inédit, mercredi 2 octobre. De bon matin, soixante associations de solidarité se sont exprimées d'une seule voix sur ce texte rendu public lundi (*Le Monde* du 1^{er} octobre). Etant donné la concurrence et la diversité des champs d'action qui les séparent, la performance n'est pas mince.

Le texte final, achevé tard dans la nuit de mardi à mercredi, parvient à synthétiser les tendances représentées par les deux grands réseaux qui regroupent les associations présentes. D'un côté, le réseau Alerte, composé de la totalité des membres de l'Union nationale interfédérale

des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (Uniopps), fédère des « poids lourds » généralistes tels que le Secours catholique, le Secours populaire ou la Croix-Rouge française. Ces associations n'ont, par nature, guère de penchant pour les critiques virulentes. D'autant moins que l'Uniopps est présidée par René Lenoit, également conseiller de Jacques Chirac, et que l'un de ses membres, ATD-Quart-Monde, est dirigé par Geneviève de Gaulle-Anthonioz, auteur d'un rapport sur l'exclusion, auquel l'avant-projet se réfère explicitement. De l'autre côté, le Collectif contre la précarisation et les exclusions rassemble, autour de Droit au logement (DAL),

du Gisti ou d'Aldes, des associations aux domaines plus spécialisés, aux discours plus politiques et aux méthodes plus radicales.

DÉCEPTION GÉNÉRALE

« Chacun a fait un bon bout de chemin », constatait, mercredi matin, un responsable d'association. « L'accord a été facilité par la déception générale qu'a suscitée le texte gouvernemental ». Sur dix pages, le document commun parvient en effet à n'en consacrer qu'une et demie aux « avancées » d'un avant-projet qui « a le mérite de fixer des objectifs qui dépassent la réparation sociale et la gestion de la pauvreté ». Le reste se partage entre une analyse très cri-

tique des moyens financiers consacrés à la loi et des chapitres dénonçant les « insuffisances, limites, contradictions » ou les « lacunes » de l'avant-projet.

Dans cette dernière partie, les associations pointent l'absence de toute mention de la lutte contre le chômage. « La répartition du temps de travail et le partage de l'emploi sont pourtant une des réponses du jour d'hui incontournables », esiment-elles. Pour l'accès aux droits elles regrettent que le texte ne renforce pas les possibilités de recours face aux décisions administratives. Dans le domaine de la santé, « aucune mesure n'est envisagée par rapport au tiers-payant, à l'avance-

frais, au forfait hospitalier, aux cantines gratuites (...). L'alcoolisme, les toxicomanies, le sida et la santé des détenus ne sont pas abordés ». Au chapitre logement, les associations déplorent l'absence de la taxe d'habitation et le fait que les procédures de réquisition ne concernent pas « les logements vacants propriétés de personnes physiques possédant beaucoup d'appartements dans une même commune ». Enfin, après avoir signalé le fait que la culture et l'éducation sont « totalement absentes » de l'avant-projet, les associations remarquent que le droit des étrangers n'est évoqué dans aucun passage du texte gouvernemental.

Parmi les déficiences, elles pointent aussi les contrats d'initiative locale (CIL), qui font courir le risque de « voir se constituer progressivement une sous-fonction publique, formée d'agents peu qualifiés et rémunérés au-dessous du SMIC mensuel ». Les mesures de prévention de l'expulsion sont jugées « très insuffisantes ». La mesure imposant aux sans-logis de voter sur leur lieu de naissance est qualifiée d'« inadaptée à leur situation ». Sur le plan budgétaire, « les financements nécessaires sont, selon les associations, rarement chiffrés et jamais garantis. Au contraire, l'Etat limite certains de ces engagements ». Ces constats conduisent les soixante signataires du document à dénoncer « une grande faiblesse d'ambition et de moyens ». Les associations demandent que « des progrès déterminants » soient faits pour que le texte piloté par Jacques Barrot et Xavier Emmanuelli atteigne son objectif de « cohésion sociale ».

Le vote du projet de loi contre les exclusions met en évidence les divisions de l'opposition

Le PCF réclame un texte contre les licenciements économiques

L'Assemblée nationale a adopté, mercredi 20 mai, en première lecture, le projet de loi d'orientation de lutte contre les exclusions, par

301 voix contre 121. La majorité a voté pour à l'unanimité, le RPR a massivement voté contre ; trois députés de l'UDF ont voté pour, malgré les

consignes d'abstention. Sur les mille amendements examinés en séance, 265 ont été adoptés ; dont 70 environ émanaient de l'opposition.

VOTER CONTRE, c'est voter « contre les pauvres », s'abstenir, c'est « se désintéresser » de la question. L'ultime leçon d'Alfred Recours (PS, Eure) aux députés de l'opposition, quelques instants avant le vote, mercredi 20 mai, du projet de loi d'orientation de lutte contre les exclusions n'a pas suffi. Les députés de droite ont suivi massivement les consignes de vote du RPR, « contre », et de l'UDF, « abstention ». Le texte a été adopté par 301 voix, issues des groupes PS, PCF et RCV (Radical, Citoyen et Vert), plus trois voix de l'UDF, contre 121 (RPR et UDF). « C'est extrêmement dommage », a regretté Martine Aubry. « Cette loi est d'abord l'aboutissement d'un travail formidable qui a été fait par les associations (...). On ne fait pas de la politique politicienne quand il s'agit de lutter contre l'exclusion », a ajouté la ministre de l'emploi et de la solidarité.

La première occasion donnée à l'opposition de s'unir a donc échoué. A l'issue de la réunion du RPR et de l'UDF, mardi 19 mai, en vue de créer un groupe parlementaire commun, Patrick Devedjian (RPR, Hauts-de-Seine) avait indi-

qué que, s'il n'y a « aucune opposition de fond » entre le RPR et l'UDF sur le dossier de l'exclusion, deux positions coexistent dans les deux camps : les « abstentionnistes » et les « contre ». Que chacun vote donc en son âme et conscience ! La tonalité des explications de vote des deux principaux orateurs de l'opposition était d'ailleurs différente. Selon M. Devedjian, la lutte contre l'exclusion « ne justifie pas la bataille engagée contre la propriété privée », et la plupart des autres mesures sont « insuffisantes ». Certes, le texte a bénéficié de quelques « améliorations », a reconnu M. Devedjian, faisant allusion aux quelque soixante-dix amendements de l'opposition adoptés en séance, mais le porte-parole du RPR a critiqué un texte déposé « en catastrophe », à la suite du mouvement des chômeurs, qui « ne dit pas la vérité » sur les financements, qui met le « garrot au cou » des associations intermédiaires... Et d'interpeller la majorité : « Que ceux de gauche qui, aujourd'hui, nous demandent de voter leur projet nous disent s'ils auraient voté le nôtre, en avril 1997. »

Moins critique, Denis Jacquat (UDF, Moselle) a jugé que le texte, en remplaçant la personne en difficulté « au centre de l'action publique », au lieu de la « subordonner à l'institution », allait dans le bon sens. Mais il reste encore, « à court terme, des progrès à effectuer », a-t-il ajouté. En particulier, M. Jacquat a souligné la nécessité d'activer les dépenses passives : c'était une allusion nostalgique aux contrats d'initiative locale, prévus dans le projet de loi de cohésion sociale de l'ancien gouvernement, qui devaient transformer plusieurs minima sociaux en revenus d'activité. Par ailleurs, le « recentrage » des contrats emploi-solidarité et le « faible nombre » de jeunes ayant accès au programme « trajet d'accès à l'emploi » risquent, selon lui, d'en « laisser certains au bord de la route ».

PAS DE CHÈQUE EN BLANC

En votant pour le texte à l'unanimité, la majorité a une nouvelle fois affiché son unité, quelques instants après l'ovation faite au premier ministre, à trois reprises, pendant les questions d'actualité. Pour autant, les députés de la gauche « plurielle » n'entendent pas donner un chèque en blanc au gouvernement. Janine Jambu (PCF, Hauts-de-Seine) a invité le gouvernement à publier rapidement le décret permettant le cumul d'un contrat emploi-solidarité et d'une activité salariée, prévu par la loi sur les emplois-jeunes. La députée a aussi rappelé l'« urgence » d'un projet de loi sur les licenciements économiques : l'amendement du groupe communiste, adopté en première lecture, qui permet à l'administration de verser l'appellation d'un plan social ainsi que le bon usage des « crédits publics d'accompagnement » n'est qu'un « premier pas ». De son côté, Jean-Michel Marchand (RCV, Maine-et-Loire) a sa-

lué l'adoption de plusieurs amendements des députés Verts comme l'aide financière publique aux salariés reprenneurs de leur entreprise, tout en émettant des réserves sur le volet logement, qui concerne « un peu trop la ville ». La

M. Séguin reste sourd à l'appel de Geneviève de Gaulle-Anthonioz

La veille du vote de la loi sur l'exclusion, Geneviève de Gaulle-Anthonioz, présidente d'ATD Quart Monde, s'était indignée du refus du RPR de voter le « texte fondateur ». Dans un entretien publié par *Le Figaro* du mardi 19 mai, elle soutenait que cette loi « est une grande cause, l'occasion de transcender les dissensions ». « Que des hommes politiques qui se réclament du gaullisme réagissent ainsi me fait particulièrement mal au cœur », expliquait la présidente d'ATD Quart Monde.

Dans son édition du 20 mai, *Le Figaro* a publié le courrier adressé par Philippe Séguin à M^{me} de Gaulle-Anthonioz, dans lequel le président du RPR a justifié cette position par l'« absence de moyens prévus » par le gouvernement, « la place prédominante donnée à la puissance publique » et le refus de la majorité d'intégrer les amendements « significatifs » de l'opposition. Pour M. Séguin, ce texte n'est pas « à la hauteur des enjeux ».

deuxième lecture du texte, par l'Assemblée, aura lieu lors de la session extraordinaire, au début du mois de juillet, après un passage au Sénat du 9 au 16 juin.

Clarisse Fabre

301 voix pour, 121 contre et 102 abstentions

Le projet de loi d'orientation relatif à la lutte contre les exclusions présenté par Martine Aubry a été adopté par 301 voix contre 121, sur les 575 députés siégeant actuellement ; 102 députés se sont abstenus et 53 n'ont pas participé au vote.

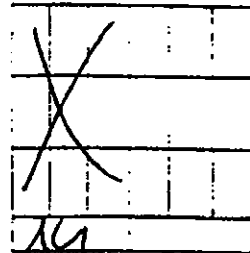
● Ont voté pour : 232 députés socialistes, 33 députés communistes, ainsi que la totalité des 33 députés du groupe Radical Citoyen et Vert et 3 députés UDF (Yves Bur, Hubert Grimault et Jean-Pierre Solas).

● Ont voté contre : 118 députés RPR, 2 députés UDF (Christine

Boutin et Claude Goasguen), 1 député non inscrit (Philippe de Villiers).

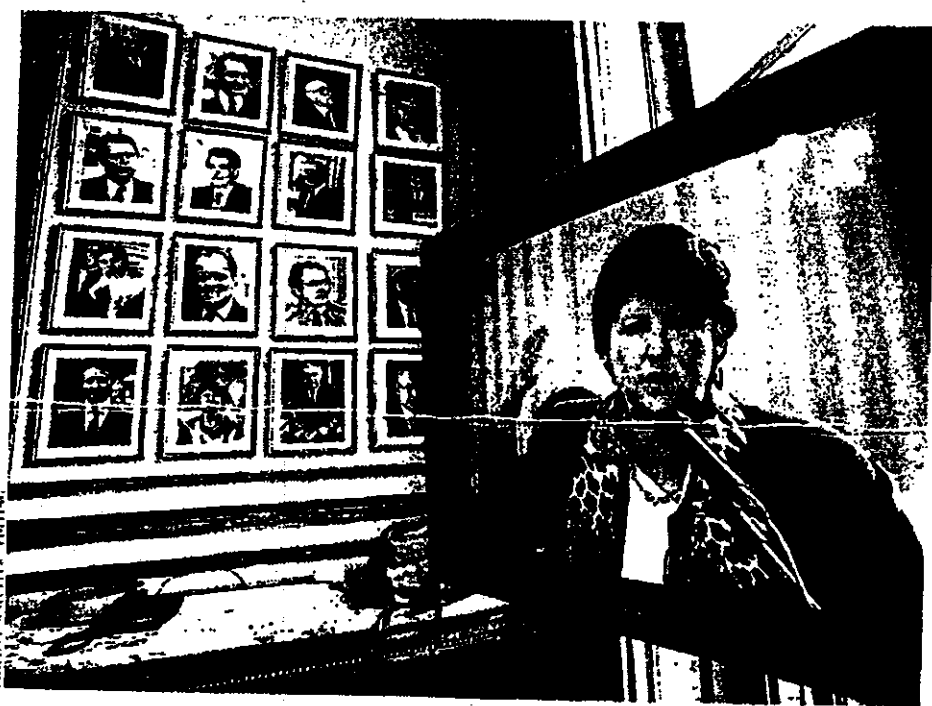
● Se sont abstenus : 8 députés RPR (Jean-Yves Besselat, Franck Borotra, Gilles Carrez, Michel Hunault, Patrice Martin-Lalande, Michel Péricard, Etienne Pinte et Bernard Pons), 1 député non inscrit (Dominique Caillaud) et 93 députés UDF.

● N'ont pas participé au vote : 19 députés PS, 14 députés RPR, 13 députés UDF, 3 députés PCF et un député non inscrit. Le président de l'Assemblée, Laurent Fabius, n'a pas participé au vote.



38 milliards pour l'exclusion, et la bénédiction de Chirac

Martine Aubry a présenté hier son programme triennal.



« Martine Aubry, hier, sur un circuit interne de télévision de son ministère.

Six ministres pour sept millions d'exclus. Martine Aubry a présenté, hier en Conseil des ministres, son «programme triennal de lutte contre l'exclusion». A la sortie, flanquée de Marylise Lebranchu (PME), Bernard Kouchner (Santé), Marie-George Buffet (Jeunesse et Sports), Louis Besson (Logement) et Ségolène Royal (Enseignement scolaire), la ministre de l'Emploi et de la Solidarité l'a décliné devant la presse. Elle s'est dite convaincue que le retour de la croissance permettra de créer cette année «non pas 200 000 ou 300 000 emplois comme prévu, mais beaucoup plus». Malgré cela, «nous savons pertinemment qu'un grand nombre de nos concitoyens resteront sur le bord de la route». D'où ce programme «sans précédent», a-t-elle insisté, «par les acteurs qu'il mobilise et l'ampleur des moyens dégagés», environ 38 milliards sur trois ans, dont 8 pour des mesures déjà programmées (*Libération* du 4 mars). Le gouvernement espère encore grappiller 13 milliards, en provenance notamment du Fonds social européen. Pour arriver à ce résultat, Martine Aubry a dû batailler ferme contre son collègue des Finances, Dominique Strauss-Kahn, qui jugeait trop coûteux le volet emploi et qui s'est opposé à la couverture maladie universelle (CMU). Le dispositif présenté s'attaque aux problèmes majeurs de l'emploi et de l'accès aux soins, mais aussi au logement, au surendettement, à l'éducation, à la culture et aux loisirs. Mesure toute symbolique, les

Une taxe pour les logements vides

Même les petits propriétaires sont concernés par la mesure.

La taxation des habitations vacantes est l'une des mesures les plus emblématiques du volet logement du projet de loi de lutte contre l'exclusion (*Libération* du 17 février). Cette taxe va toucher tout le monde y compris les petits propriétaires qui ne possèdent souvent qu'un ou deux logements. Les banques, les compagnies et les sociétés foncières, propriétaires de patrimoines immobiliers importants —notamment dans les grandes métropoles— ne seront donc pas les seules à être frappées. Le nouveau texte va entrer en application à partir du 1^{er} janvier 1999. Seront taxés tous les appartements libres depuis au moins deux ans et situés dans les communes où l'on constate un déséquilibre entre l'offre et la demande locative. «Cela concernera essentiellement les communes d'Ile-de-France», précisait hier un conseiller

du secrétaire d'Etat au Logement, Louis Besson. La taxation des logements vacants était réclamée depuis plusieurs années par les associations de défense des mal logés comme le DAL (Droit au logement), le Comité des sans-logis ou des députés PS. Le produit de la taxe ira à l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat qui subventionne les travaux de réhabilitation de logements destinés à la location. Mais la mesure annoncée hier fait déjà des vagues. Philippe Rousselet, délégué général du CSAB (Conseil supérieur de l'administration de biens) vilipende cette taxe qui «contribue à décourager l'investissement dans l'immobilier en France». L'Unpi (Union nationale de la propriété immobilière) qui représente les petits propriétaires ne cache pas non plus son hostilité.

TONINO SERAFINI

REACTIONS

Les contents

Chez les Verts, Noël Mamère montre une satisfaction modérée. « Avant, c'était du bricolage ; aujourd'hui, il y a une vraie volonté politique d'apporter des réponses. » Mais, ajoute-t-il « 50 milliards sur trois ans, c'est encore un peu court. Il faut que la gauche plurielle soit particulièrement attentive et vigilante ».

Alain Bocquet, président du groupe communiste à l'Assemblée nationale, a jugé « tout à fait positif » le programme de Martine Aubry, mais il réclame en même temps des mesures économiques pour « bloquer la machine à exclure ».

Les mitigés

La CFDT se réjouit de la mise en œuvre annoncée de l'assurance maladie universelle pour laquelle elle a milité mais regrette « que l'empilement de ces mesures ne renforce pas au final la dynamique globale ».

Pour l'association de chômeurs ACI, le programme gouvernemental comporte « des avancées mais beaucoup de manques ». « On est très loin des 1 500 F demandés et nous n'avons rien obtenu sur le RMI. »

L'association APEIS a également estimé que le programme « ne suffisait pas » et qu'il fallait « une loi qui interdise de licencier ».

Jacques Barrot, le prédécesseur (UDF) de Martine Aubry au ministère de l'Emploi, a reconnu sa patte dans le texte. « Tant mieux si un certain nombre de bonnes idées font leur chemin », a-t-il prudemment commenté. « Le précédent programme avait manifestement la même envergure », a-t-il déclaré.

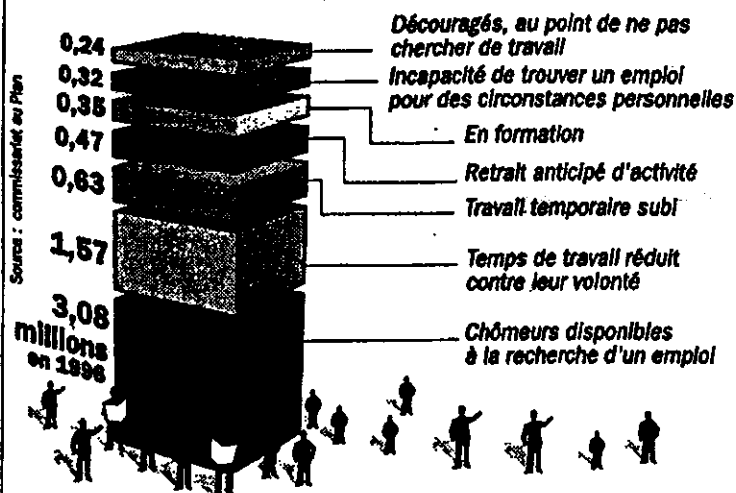
Les mécontents

Jean-Marie Le Pen a estimé que le programme « ne résoudra aucun des problèmes ». « On devra s'occuper des causes et non des conséquences, a lancé le leader du FN ».

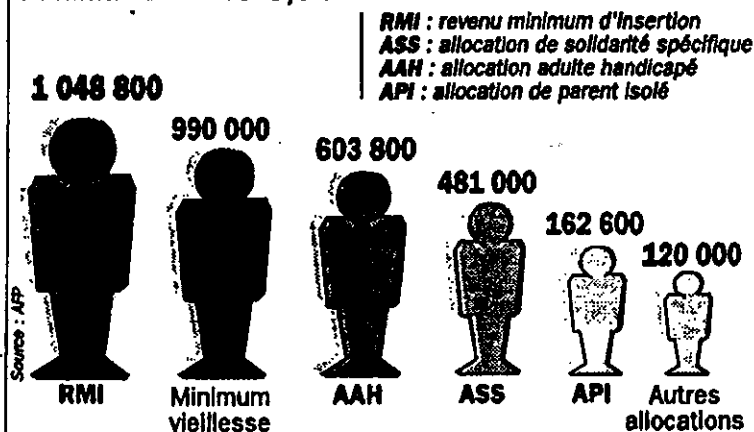
Patrick Devedjian, député RPR, a regretté qu'« avec l'exclusion, qui est un vrai drame national, le gouvernement essaie de faire de la petite politique politicienne ». « On constate que c'est presque, mesure pour mesure, toutes celles qui étaient contenues dans le projet de loi sur l'exclusion du gouvernement Juppé. »

Les chiffres de l'exclusion

Précarité pour 6,7 millions de personnes



Minima sociaux : 3,3 millions d'allocataires



La CGT souligne « l'écart considérable entre les ambitions affichées et les mesures prévues » et appelle à manifester le 7 mars aux côtés des comités de chômeurs CGT et des associations de chômeurs.

Les professionnels de l'immobilier critiquent vivement la taxation des logements vacants, estimant que cette mesure va « effrayer les investisseurs et les petits propriétaires ».

Bernard Rodenstein, président de l'Entraide protestante de France

« Grande loi aura l'effet d'un écran de fumée »

« Président de l'Entraide protestante, Fédération française des associations sanitaires et sociales, vous avez été l'un des très rares membres du réseau Alerie à prendre position, dès 1995, contre une grande loi de lutte contre les exclusions. Pourquoi ? »

« Il nous a semblé, dès le début, qu'une grande loi aurait l'effet d'un écran de fumée. On jetait cette idée en pâture au grand public comme pour dire : « Nous sommes sensibles aux problèmes de l'exclusion, nous allons voter un texte et comme ça tout sera réglé. » Nous sommes convaincus que, sans la « grande loi », nous aurions pu porter pas les réponses attendues. Les tergiversations, les reculs, depuis les promesses faites pendant la campagne présidentielle de 1995 (tant par Jacques Chirac que par Lionel Jospin), ont, depuis, bien montré le fond du problème. »

« La lutte contre les exclusions ne relève pas d'un dispositif législatif mais d'une volonté politique. Elle ne peut pas laisser l'économie s'imposer au social, mieux distri-

buer les richesses alors que dans le monde environ trois cents milliards possèdent autant que 2,6 milliards d'hommes ; briser les logiques qui conduisent à la constitution d'un sous-prolétariat. »

« Comment expliquer alors l'unité des associations en faveur d'une loi d'orientation ? »

« Pendant longtemps, ATD-Quart Monde a été la seule association à réclamer cette loi. C'était la grande affaire du Père Joseph Wroblewski, brave homme entre tous, puis de tout le mouvement qui a fait un lobbying intense auprès des différents gouvernements. A partir de la campagne présidentielle de 1995, les autres associations se sont ralliées à la loi, quitte à devenir d'une certaine manière, les otages de la préparation du texte. »

« Les grandes associations trouvent des avantages immédiats à retirer d'une loi, mais d'une façon très catégorielle, très sectorielle. Sur certains points, elles ont tort. Il est évident que les réformes s'imposent, par exemple dans le domaine du logement ou de l'accès aux soins. Il ne s'agit pas d'avoir du mépris pour ce type de mesures. Mais la plupart d'entre elles pouvaient être

prises très vite, par des décrets ou des circulaires, voire par des lois très précises. Nous n'avions pas besoin, nous associations, d'offrir aux politiques l'occasion de se débarrasser du problème avec une loi aussi large, et aussi longue à préparer. »

« Partagez-vous l'opinion des partisans d'une loi d'orientation qui espèrent qu'elle permettra de mieux asseoir les principes qui doivent conduire à la disparition de l'exclusion ? »

« Ces grands principes sont déjà inscrits dans des textes. On les retrouve dans la Déclaration des droits de l'homme, en préambule à la Constitution, dans d'autres lois fondamentales. Si l'on reprend le texte de 1988 sur le RMI, par exemple, il y est clairement indiqué que la lutte contre l'exclusion est une priorité nationale. La répétition à l'entrée de ces principes n'a, pour nous, pas lieu d'être. Si la lutte contre l'exclusion n'était qu'une affaire de grands principes, ce serait déjà gagné. Mais nos sociétés libérales fabriquent la mise à l'écart d'une grande partie de la population ; les grands principes énoncés dans nos lois n'ont aucune force par rapport à cette réalité. »

« Êtes-vous plus convaincu par ceux qui estiment que le travail législatif pourrait engendrer un effet d'entraînement et un débat national très bénéfiques ? »

« Pas davantage, sauf à avoir la prétention de convertir l'ensemble de la population à la nécessité d'une inversion des priorités économiques et financières. C'est ce côté factice des grandes mises en scène qui nous déplaît fondamentalement dans cette affaire. Si les pouvoirs publics veulent que chaque être humain ait accès aux droits fondamentaux, cela se traduira dans les lois de finances. Arrêtons plutôt d'insulter les pauvres et les exclus en faisant de grandes déclarations publiques qui ne sont pas suivies d'effets. »

« Tout le monde a conscience depuis longtemps des ravages de l'exclusion. Ce débat a lieu tous les jours, dans les cafés, dans les entreprises. Nous ne pensons pas qu'il soit utile de réaffirmer au Parlement des propos qui sonnent faux dans la bouche de ceux qui ne donnent pas au pays les moyens de vivre autrement. »

Propos recueillis par Jérôme Fongollos

Libération, 21 mai 1998

Le « mieux que rien » des associations

Une « avancée » pour l'insertion

ATD-Quart Monde mais aussi le Secours catholique, Emmaüs ou encore Médecins du monde ne cachent pas leur satisfaction de voir adopté le projet de loi contre l'exclusion. « Depuis longtemps, nous étions demandeurs d'une loi globale. Maintenant, elle va exister. C'est une avancée importante », indiquait hier un porte-parole de l'Uniposs (Union nationale inter-fédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux), qui regroupe la plupart des associations qui agissent dans le domaine de l'insertion ou de l'aide aux personnes en difficulté. Des mesures comme le dispositif Tracé (trajectoire d'accès à l'emploi), pour aider les moins de 26 ans à accéder au monde de l'entreprise par une alternance de stages, de pé-

riodes de formation et de travail, sont qualifiées d'« avancées appréciables ». Au total, ces associations se reconnaissent dans le projet, dont certains articles sont directement inspirés d'expériences menées sur le terrain par le tissu associatif. C'est pourquoi, dès lundi, l'Uniposs et ses membres les plus emblématiques (ATD, Armée du Salut, Entraide protestante...) ont rendu publique une lettre adressée aux présidents des groupes parlementaires et aux chefs des partis politiques, pour les inviter à voter la loi. « Nous ne comprenons pas, et une large partie de l'opinion non plus, que les difficultés et la souffrance de tant de familles, d'enfants, de jeunes et d'adultes, victimes de la misère et de l'exclusion, ne semblent pas nous élever pour engager, à travers eux, tout le pays. » Un appel que n'a pas entendu la droite.

« Sur les milieux sociaux, le RMI et les jeunes, ça ne va pas », Claire Villiers (ACI)

Chômeurs et sans-logis déçus

« Nous ne sommes pas contre la loi, comme la version politique du RPR et l'UDF, mais ce texte ne correspond pas à la situation », assure une animatrice d'ACI, Claire Villiers. Entre les professionnels de l'exclusion, qui applaudissent, et le nier de la droite, les associations de chômeurs et de sans-logis essayent d'ouvrir une troisième voie. Oui au vote pour le principe, non sur le fond pour la pratique. Les réserves émises sont nombreuses, mais impossible de repousser un texte consacré aux exclus. « Un projet comme ça, ça se vote avec des pincettes », résume François Breteau, porte-parole de Droit au logement.

Le volet emploi du projet, en particulier, nourrit la rancœur des associations ACI, MNCP, Apeis, présentes dans la rue durant le mouvement des chômeurs de cet hiver. « Sur les mini-

m sociaux, le RMI et les jeunes, ça ne va pas », tranche Claire Villiers. « Les gens ne veulent pas un ticket pour aller au cinéma mais un revenu pour vivre ! » ajoute-t-elle, tout en pointant le fait que la « loi ne fait rien contre le temps partiel contraint », source de précarisation. Jean Desessard, délégué national du MNCP, partage ces critiques. « C'est très insuffisant pour les jeunes. On ne comprend pas qu'il y ait une différence entre la majorité civique et la majorité sociale », dit-il en réponse au refus du gouvernement d'abaisser l'âge des bénéficiaires du RMI. « Il faut améliorer le texte », renchérit Marie Ivorra, d'Apeis. Et tous « regrettent » le rejet de l'amendement Le Garrec qui proposait d'ouvrir les portes de l'Unedic aux associations. Droit au logement note, pour sa part, des « avancées » obtenues pendant les débats, mais aussi quelques « régressions », sur les critères d'accès aux HLM, en particulier.

Le Figaro
19.5.98

La loi d'orientation contre les exclusions

Geneviève de Gaulle-Anthonioz : « Gaullistes, prenez garde »

La présidente d'ATD-Quart Monde s'indigne que le groupe RPR, présidé par Jean-Louis Debré, ait apparemment décidé de voter, demain, contre le texte.

La loi d'orientation contre les exclusions devant être votée demain en première lecture à l'Assemblée nationale, la notion est à son comble parmi les associations qui volent enfin l'espace se réduire de la coupe aux lèvres. Après la précédente tentative législative qui s'était soldée par une immense frustration en raison du changement de gouvernement, la quarantaine d'associations réunies dans le Comité Alerce joue aujourd'hui son va-tout.

Il a donc envoyé le 13 mai aux présidents des groupes parlementaires et aux présidents des partis politiques une lettre d'exhortation à voter massivement le texte destiné à « favoriser dans notre pays une véritable politique globale et dans la durée contre la pauvreté et l'exclusion ».

La missive, « geste symbolique » qui résume l'adhésion nuancée mais réelle des acteurs de terrain au projet de loi, sonne comme un avertissement : « Nous ne comprendrions pas, et une large partie de l'opinion non plus, que les difficultés et la souffrance de tant de familles, d'enfants, de jeunes et d'adultes victimes de la misère et de l'exclusion ne rassemblent pas nos élus pour engager à travers eux tout le ».

Onie des dates, l'envoi a croisé une autre lettre, celle, datée du 11 mai, du président du groupe RPR à l'Assemblée, Jean-Louis Debré. Laquelle se termine ainsi : « Mais nous ne pouvons pas approuver l'ensemble de ce projet de loi parce qu'il n'est pas suffisamment financé et qu'il développe à l'excès l'assistanat ».

La présidente d'ATD-Quart Monde, Geneviève de Gaulle-Anthonioz, a réagi par une colère froide exprimée hier lors d'une conférence de presse. Qualifiant le « jeu de gamins » les « bisbilles » entre partis, l'ancienne déportée a imputé les politiques de transcender leurs querelles au nom d'une idée supérieure : « l'égalité des êtres humains ». Entretien.



Geneviève de Gaulle-Anthonioz demande aux politiques de transcender leurs querelles au nom d'une idée supérieure : « l'égalité des êtres humains ». (Photo Demot/Le Figaro.)

LE FIGARO. — Pourquoi vous en prenez-vous au président du groupe RPR à l'Assemblée ?

GENEVIÈVE DE GAULLE-ANTHONIOZ. — Les problèmes sont à regarder d'un peu plus haut. On n'a jamais rien résolu en créant de nouvelles querelles. Dans une démocratie, parfois, au-dessus des discussions, il convient de viser le bien de tous. Dans l'ancienne Assemblée, lors du premier projet Juppé, les députés socialistes ont beaucoup bloqué, au début. Ce n'est pas une raison pour que l'actuelle opposition en fasse autant. Sinon, ce sont à l'infini des disputes d'enfants. Si l'on veut redonner un peu de prestige à la démocratie — et il est dangereux de croire qu'elle ne sert à rien — cette loi est une grande cause,

l'occasion de transcender les dissensions. La dégringolade de l'exclusion ne peut continuer, un déséquilibre se crée. Cyniquement, on peut employer les arguments d'un égoïsme bien compris, car le pays finit par tirer sur lui-même.

— Votre rappel à l'ordre peut-il être compris comme un ultimatum, un cas de conscience pour l'opposition ?

— Je n'ai pas jusqu'à dire : « Si vous ne votez pas la loi, vous n'êtes plus démocrates », mais : « Prenez garde de ne pas faire en sorte que, à cause de vous, la démocratie ne progresse pas ». Que des hommes politiques qui se réclament du gaullisme réagissent ainsi me fait particulièrement mal au cœur. Je veux leur dire : « Quel dommage pour vous de ne pas voter cette loi ». Car de toute façon,

elle va passer. C'est un texte fondateur, qui arrive juste au moment du cinquantième anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Mais s'il ne passe que grâce à une partie des parlementaires, il risque d'être balayé au prochain changement de majorité.

J'ai quelques références pour mettre en garde : j'ai combattu le nazisme, qui niait l'existence de certaines personnes. Il y a une certaine analogie avec le problème de l'exclusion, qui ne reconnaît pas à certains le droit d'exister. J'ai appris ce qu'étaient les Droits de l'homme dans un camp de concentration et, depuis 1958, en côtoyant les grands exclus avec le mouvement du père Joseph Wresinski (NDLR : ATD-Quart Monde).

— Adhères-vous totalement au texte qui va être voté ?

— Il a des côtés extrêmement valables, et aussi bien sûr des faiblesses. Mais tout compte fait, il va plus loin que la loi précédente, qui avait laissé en route le financement et qui oubliait l'éducation, la culture, la justice. Cette fois-ci, il y a un financement, n'en déplaise au président du groupe RPR. Les dispositions sur le logement, en particulier, me paraissent bonnes. J'ai été scandalisée d'entendre Jean-Louis Debré traiter par le mépris la « taxe d'habitation », pourtant soutenue par le président de la République. Cette mesure ne me paraît pas injuste pour les propriétaires, si on l'entoure de sages précautions. Jusqu'à présent, le droit de propriété passait au-dessus de tous les autres droits. Mais à égalité, il y a aussi les droits d'urgence, comme le droit de voter du pain pour celui qui meurt de faim.

De même, je ne comprends pas les critiques reprochant au texte de ne pas lutter contre l'assistanat : les mesures pour l'emploi des jeunes et contre le chômage de longue durée, celles concernant la prévention des expulsions, l'amélioration de l'accès aux soins, le meilleur suivi des dettes, sont justement destinées à interrompre ce cercle vicieux.

Propos recueillis par Véronique de VEZINS

V/ Les communiqués de presse

COMMUNIQUE A LA PRESSE

Monsieur Edouard BALLADUR, Premier Ministre, a décidé d'attribuer cette année le label de la grande cause nationale à une trentaine d'associations à vocation sociale et caritative (1), qui ont décidé de se coordonner pour organiser une campagne d'information radio-télévisée sur le thème de la solidarité face à la pauvreté.

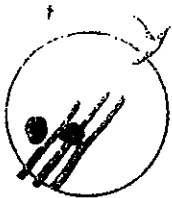
Les bénéficiaires de la grande cause nationale ont un droit d'accès privilégié aux chaînes publiques de radio et de télévision pour la diffusion de messages d'information.

Le Premier Ministre souhaite en effet donner une ampleur toute particulière à cette campagne de sensibilisation, qui doit permettre la mobilisation d'un grand nombre de français en faveur de l'aide aux plus démunis.

Dans le même esprit, le label de la "campagne d'intérêt général" a été accordé à la Fondation de France à l'occasion de son 25ème anniversaire, sur le thème des "solidarités de proximité".

Monsieur Edouard BALLADUR a fait part de ces initiatives à Madame ANTHONIOZ de GAULLE, Présidente d'ATD QUART MONDE, l'une des associations bénéficiaires de la "grande cause nationale", à l'occasion de l'entretien qu'il lui a accordé ce jeudi 3 février à l'Hôtel Matignon.

(1) voir annexe jointe : liste des associations bénéficiaires



MOUVEMENT ATD QUART MONDE

Membre du Mouvement International ATD Quart Monde.
Association régie par la loi de 1901 - Fondation Aide à Toute Détresse reconnue d'utilité publique en 1971.

Secrétariat National : 33, rue Bergère, 75009 Paris - Tél. 1/42.46.81.95 - Fax 1/48.00.06.02

COMMUNIQUE DE PRESSE Vendredi 04 Février 1994

Le Premier Ministre
engage sous sa responsabilité
l'élaboration d'un projet global de lutte contre la grande
pauvreté.

Monsieur Edouard BALLADUR, Premier Ministre, a reçu le 3 Février 1994 le Mouvement ATD Quart Monde. Madame Geneviève de GAULLE, Présidente, est venue lui exprimer comment les familles du Quart Monde tentent de faire face à leur situation de grande pauvreté et pourquoi, plus que jamais, il y a nécessité pour tous d'avancer sur la base d'une expérience et d'une réflexion apprises durant 35 ans au milieu des plus pauvres, à l'école de l'un des leurs : le Père Joseph WRÉSINSKI.

Monsieur le Premier Ministre a entendu favorablement les raisons pour lesquelles Madame Geneviève de GAULLE lui exposait la nécessité de prendre en compte la lutte contre la grande pauvreté dans sa totalité. Il a souhaité s'appuyer sur les engagements, études et propositions déjà élaborés en concertation avec les personnes et familles en grande pauvreté, en concertation également avec de nombreux partenaires privés et associatifs, ainsi qu'avec des instances publiques telles que le Conseil Economique et Social.

En conséquence, Monsieur Edouard BALLADUR a pris la décision d'engager sous sa responsabilité personnelle un travail interministériel sur la base des propositions qui lui ont été présentées, en vue d'aboutir rapidement à un projet global de lutte contre la grande pauvreté, en étroite collaboration avec des associations et partenaires directement concernés.

Le Mouvement ATD Quart Monde souligne l'immense espoir que représente cette décision. Il y voit la volonté de la France d'amplifier la démarche déjà mise en oeuvre et éprouvée à certains échelons locaux et régionaux sur la base des orientations du rapport Wrésinski adopté par le Conseil Economique et Social.

Monsieur Edouard BALLADUR a estimé que le moment était venu, que l'effort devait être permanent et qu'une société se mesurait à sa capacité de maintenir cet effort. Sa volonté de réfléchir à partir des orientations fixées en concertation avec les plus pauvres eux-mêmes est une reconnaissance du courage et de l'expérience de ceux qui résistent chaque jour à l'indignité qui leur est faite.

ALERTE

"LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION"

Grande Cause Nationale 1994

COMMUNIQUE DE PRESSE

05/09/94

ALERTE !

Depuis dix ans, trente associations travaillent ensemble au sein de l'UNIO PSS (Union Nationale Interfédérale des Organismes privés, Sanitaires et Sociaux), sur les problèmes de pauvreté et d'exclusion:

Elles ont reçu cette année le label "Grande Cause Nationale".

Une occasion pour elles de crier : Alerte ! Aujourd'hui, cinq millions de personnes sont mises au rebut. Combien demain?

Le temps n'est plus aux demi-mesures, à la simple organisation de l'assistance ou de la solidarité spectacle.

Le monde politique, relayé par les médias, s'est emparé du thème de l'exclusion en cette rentrée 1994. Par souci du bien commun et de tous ceux qui sont en difficulté, le moment est venu d'avoir le courage d'aller au fond des choses, au delà des mesures sans lendemain...

Ces trente associations ont pris l'initiative d'organiser ensemble, fin novembre, une grande campagne d'information et de sensibilisation pour que tous les citoyens s'associent à l'élaboration d'un pacte social qu'elles réclament. Ce pacte devrait inspirer les dispositions réglementaires et législatives à prendre et créer un véritable courant d'opinion pour les faire appliquer.

Les associations considèrent en effet:

- que les problèmes posés par l'exclusion et la pauvreté dépassent largement leurs capacités à les résoudre
- que sans un véritable pacte social auquel doit participer l'ensemble de la société, on ne pourra pas enrayer les processus d'exclusion et de pauvreté qui ne cessent de progresser et de mettre en danger la démocratie.

Dans le respect des Droits de l'Homme, il est nécessaire de développer une solidarité pour la justice et de faire appliquer les droits inscrits dans les lois de la République.

Contact presse et communication
Estelle Saint-Martin Communication
tel : 47 03 44 44 - fax: 47 03 98 96

COORDINATION :

Uniopss - 21, rue du Fbg Saint-Antoine 75011 Paris - Tél. : (1) 49 28 54 54 - Fax : (1) 44 73 41 06

Sont réunis sous le label Grande Cause Nationale 1994 :

ADIE, Armée du Salut, Association Nationale de Prévention de l'Alcoolisme, Association SETTON, ATD Quart Monde, Conférence Saint-Vincent de Paul - Société Saint-Vincent de Paul, COORACE, Croix Rouge Française, Emmaüs France, Entraide Protestante, Fédération Nationale des Associations Familiales Rurales, Fédération Française des Banques alimentaires, Fédération Relais, FNAFAD, FNARS, FNAFMA, Fonds Social Juif Unifié, France Terre d'Asile, les Petits Frères des Pauvres, Médecins du Monde, Médecins sans Frontières, RE ME DE, Secours Catholique, Secours Populaire Français, Solidarités Nouvelles face au chômage, UFCV, UNAADMR, UNAFO, UNISAT, UNIO PSS.

Pas d'exclusions au sommet social

La France traverse une crise majeure qui dépasse les simples revendications portées par le mouvement syndical et qui interroge l'ensemble de la Société.

Cette crise est le résultat d'une évolution politique et sociale observée depuis de nombreuses années, qui a privilégié l'impératif économique au détriment de la justice sociale. Cette politique a fragilisé tout un pan de la population, générant des pertes d'emplois massives, de la pauvreté, de l'exclusion et portant atteinte à la dignité des personnes.

Bien que notre pays soit l'un des plus riches du monde, nous, Associations du secteur médical, du secteur social et de défense des droits de l'Homme, témoignons que nous sommes confrontés chaque jour à un nombre croissant d'exclus, où les jeunes et les femmes sont de plus en plus nombreux, de sans logis, de sans droits, qui ne peuvent accéder aux soins, trouver un emploi et se loger.

De plus, bien que notre pays ait une longue tradition d'accueil des étrangers, ceux-ci sont de plus en plus souvent traités comme les boucs émissaires de la dégradation économique et sociale.

Dans ce contexte, la convocation d'un "Sommet Social", afin qu'il soit vraiment utile, ne peut évacuer le problème de l'exclusion. C'est pourquoi nous, Associations, demandons que soient pris en considération les points suivants :

- 1 - La nécessité que toute réforme de l'assurance maladie prenne en compte les plus démunis quel que soit leur statut social.
- 2 - L'obligation de permettre l'accès aux soins de toutes les personnes présentes sur le territoire national, quel que soit leur statut administratif, au nom des droits fondamentaux de l'Homme.
- 3 - L'urgence de faire voter par le parlement une loi de programmation pour le financement de milliers de logements pour les plus défavorisés.
- 4 - L'impératif d'une politique de l'emploi qui mette fin à la précarisation croissante et qui crée les conditions d'une insertion durable ainsi que des mesures pour lutter contre les inégalités croissantes des revenus.

C'est pourquoi les Associations signataires demandent à participer aux négociations qui s'engagent, et en particulier, au "Sommet Social" pour y faire entendre leurs propositions et donner un vrai contenu à la Loi Cadre contre l'exclusion.

Les premiers signataires :

C.I.M.A.D.E - Emmaüs France - Droit au Logement - F.N.A.R.S - Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés - G.I.S.T.I. - Médecins du Monde

Paris, le 18 décembre 1995

URGENT

A L'ATTENTION DE TOUS LES REDACTEURS EN CHEF CONCERNE PROJET DE LOI CADRE CONTRE EXCLUSION

Paris, le 28 février 1996

...COMMUNIQUE...COMMUNIQUE...COMMUNIQUE...COMMUNIQUE...

Plusieurs associations* dénoncent l'absence de concertation pour l'élaboration de la loi cadre contre l'exclusion.

Nous, associations venant de tous les horizons de la lutte contre les exclusions et agissant pour l'affirmation des droits, dénonçons avec force l'absence totale de concertation pour l'élaboration du projet de loi cadre contre l'exclusion.

Alors même que nous demandons au gouvernement depuis le 19 décembre dernier à être associés à la préparation de cette loi, nous en découvrons le contenu ce matin grâce aux révélations de « Libération ».

Le silence du gouvernement vis à vis des associations témoigne d'une conception quelque peu surannée du fonctionnement démocratique. Il a été beaucoup reproché au Premier Ministre l'absence de concertation qui a précédé l'annonce de la réforme de la protection sociale. Il semble que peu d'enseignements en aient été tirés.

Nous, associations de solidarité, réaffirmons que la lutte contre la précarisation et les exclusions n'aboutira pas sans l'implication de ceux qui sont concernés.

**** associations signataires :***

Aides - Arcat Sida - ASUD - La Bellevilleuse - CASP - CEDETIM - CEDIAS - Cimade - CNLAPS - Comité Des Sans Logis - Solidarité Paysans - Droit Au Logement - Droits Devant !! - Droit de Cité - FASTI - Fédération Française des Banques Alimentaires - Fédération Relais - GISTI - Médecins du Monde - Mouvement National des Chômeurs et Précaires - MRAP - Observatoire International des Prisons - Les Pionniers de France - RESO - SOL EN SI - SOS Rascime - Union des Jeunes Avocats - URMED

Contact Presse : Muriel Rozenfeld/Médecins du Monde

Tél : 44 92 15 15

Vous pouvez retrouver ce communiqué sur Médialigne... Vous pouvez retrouver ce communiqué sur Médialigne... Vous pouvez retrouver ce communiqué sur Médialigne... Vous pouvez retrouver ce communiqué sur Médialigne...

COMMUNIQUÉ DE PRESSE

Des engagements fermes et sans délai pour renforcer la lutte contre l'exclusion

Les associations, regroupées au sein de la commission " Lutte contre la pauvreté et la précarité de l'UNIO-PSS" (collectif ALERTE), regrettent vivement que la dissolution de l'Assemblée nationale soit intervenue au milieu du débat parlementaire sur le projet de loi de renforcement de la cohésion sociale, attendu depuis deux ans. Les députés, dans une large diversité d'appartenances, avaient tenu à faire progresser le contenu de ce projet, répondant ainsi à certaines des attentes et propositions associatives.

Elles respectent évidemment les nouvelles échéances arrêtées par le Président de la République. Elles souhaitent toutefois que les responsables nationaux des différents partis politiques s'engagent à demander, en priorité, au gouvernement mis en place après les élections, de soumettre à nouveau à la discussion du Parlement, dès les premières semaines de la législature, un projet de loi renforçant la lutte contre l'exclusion. Ce projet devra être accompagné d'un programme d'action ambitieux et des moyens indispensables dans la prochaine Loi de Finances.

Elles rappellent à ce propos que, lors de la campagne pour l'élection présidentielle, les principaux candidats, Messieurs Chirac, Balladur, Jospin et Hue, s'étaient publiquement engagés à faire voter au plus tôt par le Parlement, s'ils étaient élus, un tel projet de loi.

Elles entendent interroger les candidats sur leurs objectifs et propositions en la matière, car les drames sociaux se multiplient.

Paris, le 24 avril 1997

Contact presse : Bernard Boudet
T. 53 36 35 07



Mouvement National des Chômeurs et Précaires
 17, rue de Lancry 75010 Paris
 Tél. : 01 40 03 90 66 Fax : 01 40 03 90 67

COMMUNIQUE DE PRESSE

Présentation par Martine Aubry du projet de loi contre l'exclusion

Le MNCP déplore que les associations de chômeurs ne soient pas invitées à la réunion de présentation par Martine Aubry, Ministre de l'Emploi et de la solidarité, des objectifs du projet de loi contre l'exclusion, prévue le jeudi 23 octobre.

Le MNCP rappelle que les associations de chômeurs avaient été associées par Messieurs Barrot et Emmanuelli, Ministres du Gouvernement précédent, à la discussion sur le projet de loi sur la cohésion sociale.

Paris, le 22 octobre 97

LES CHÔMEURS ET EXCLUS DOIVENT ÊTRE EFFECTIVEMENT PRIS EN COMPTE DANS CHAQUE DÉCISION DES POUVOIRS PUBLICS

Les mouvements des sans emploi et sans abri de ces dernières semaines ont permis de remettre l'exclusion au coeur des préoccupations de la société, en particulier des pouvoirs publics et des media.

Que les chômeurs et les exclus *«soient plus pris en compte dans chacune des décisions»* de tous ceux qui assument des responsabilités, est une demande constante des associations rassemblées dans le collectif Alerte. Elle est au coeur du Pacte contre l'exclusion pour lequel elles se mobilisent depuis 3 ans.

Aujourd'hui les associations attendent du Premier Ministre que cette volonté se concrétise. L'État doit rester le garant de la solidarité nationale ; chacun doit disposer de moyens convenables d'existence ; aussi la revalorisation des minima sociaux est-elle nécessaire. Les associations demandent que la loi contre les exclusions soit bien la priorité du gouvernement dans les semaines à venir, et qu'un projet de texte soit très rapidement adopté par le conseil des ministres. Il doit s'agir d'une loi de programmation et d'orientation ambitieuse, dotée de moyens budgétaires significatifs.

Le Ministère de l'Emploi et de la Solidarité et les autres ministères ont engagé la concertation avec les associations. Les propositions que celles-ci ont élaborées depuis deux ans doivent être largement prises en compte : permettre l'accès de tous aux droits de tous et le développement de chacun, prévenir l'exclusion et la pauvreté, et organiser un partage plus équitable des activités et des richesses, qui favorise la promotion de tous. Après l'intervention du Premier Ministre, les associations restent mobilisées, pour le cap qui reste à franchir.



Paris, le 23 janvier 1998.

Contact presse : Bernard Boudet, T. 01 53 36 35 00.

ACI

APEIS

MNCP

RECONNAITRE LE ROLE DES ASSOCIATIONS DE CHÔMEURS !

Depuis de nombreuses années, et en particulier durant le mouvement de décembre et janvier, les associations de chômeurs ont lutté pour des droits : droit à un emploi, droit à un revenu, droit à être représenté par ceux que l'on choisit, droit à pouvoir se défendre.

En recevant les associations, le **Premier Ministre et la Ministre de l'Emploi ont pris acte** de la place et du rôle irremplaçable que jouent les associations de chômeurs et précaires. **La loi contre les exclusions** doit maintenant le traduire dans les faits. **L'amendement voté à l'unanimité** de la commission de affaires sociales prend en compte cette exigence, nous espérons que le Parlement entérinera cette proposition.

De multiples décisions prises ces dernières années ont dégradé considérablement la situation des chômeurs, (AUD, ASS, fonds sociaux, AFR, etc...) : nous ne voulons plus que cela puisse se reproduire !

Pour nous, il s'agit de donner aux chômeurs **les moyens de mieux se défendre**, il ne s'agit pas d'instaurer une quelconque concurrence avec les organisations syndicales .

Qu'il s'agisse de l'ANPE, de l'ASSEDIC, des missions locales, des CAF, des CLI ou de toutes autres instances, les chômeurs, par leurs organisations, qu'elles soient syndicales ou associatives, doivent être **consultés et associés** pour toutes les décisions les concernant.

Paris, le 5 Mai 1998

ACI - Claire Villiers

APEIS - Richard Dethyre

MNCP - Hubert Constancias

COMMUNIQUÉ DE PRESSE

L'ESPOIR NE DOIT PAS ÊTRE DÉÇU

Faisant suite à l'engagement des candidats à la présidence de la République (mars 1995) et au débat législatif interrompu prématurément il y a un an, s'ouvre ce jour à l'assemblée nationale, le débat sur la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

Les associations membres de la commission lutte contre la pauvreté et l'exclusion de l'UNIOPSS, groupe ALERTE, appellent les députés à dépasser leurs clivages politiques pour signifier, ensemble, qu'ils considèrent la lutte contre l'exclusion comme une priorité nationale. En effet depuis des années elles n'ont cessé de souligner *«qu'abandonner les droits des exclus, c'est abandonner ses propres droits. Une solidarité en panne c'est une société en panne»*.

La loi qui va être examinée a pour enjeu l'accès de tous aux droits de tous et la mise en oeuvre de politiques durables permettant la participation de tous à la vie de la cité. En ce sens elle engage non seulement l'avenir des plus démunis mais aussi celui de l'ensemble de la société.

Le projet de loi présenté paraît permettre un progrès significatif dans la prévention et la lutte contre les exclusions. Les associations seront toutefois particulièrement attentives à la prise en compte des amendements qu'elles ont proposés. En effet, pour répondre pleinement aux objectifs annoncés et aux attentes de ceux qui se battent quotidiennement contre l'exclusion, des aménagements et améliorations restent nécessaires.

Paris, le 5 Mai 1998

Contact presse : Bernard Boudet
Tél. : 01 53 36 35 07

Mouvement National des Chômeurs et Précaires

17, rue de Lancry 75010 Paris

Tél. : 01 40 03 90 66 Fax : 01 40 03 90 67

COPIE
à AFR

Paris, le 5 mai 98

Monsieur Jean Le GARREC

Député

Assemblée Nationale

75007 PARIS

Tél : 01 40 63 65 23

Fax : 01 40 63 55 22

Monsieur Le Député,

Notre association se félicite de votre amendement concernant la représentation des associations de chômeurs dans les ASSEDIC et à l'UNEDIC, les ANPE et les institutions locales d'insertion et de lutte contre l'exclusion.

Notre association souhaite vivement que l'Assemblée Nationale adopte cet amendement dans le cadre de la loi contre l'exclusion.

En effet, depuis de nombreuses années, les associations de chômeurs luttent pour la défense de leurs droits : droit au travail pour tous, droit à un revenu pour chacun, droit à la citoyenneté.

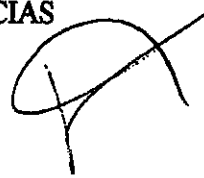
En les recevant en Janvier, le Premier Ministre et La Ministre de l'Emploi et de la Solidarité ont reconnu le rôle important des associations de chômeurs.

En particulier, il est important que les chômeurs et chômeuses soient représentés dans les instances où se décident leurs conditions de vie.

Nous souhaitons que le gouvernement soutienne l'amendement adopté par la commission sociale de l'Assemblée, cela en conformité avec les déclarations du Premier Ministre concernant la représentation des associations de chômeurs à l'ANPE.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Député, à nos meilleurs sentiments et à notre entier soutien à votre proposition d'amendement.

Hubert CONSTANCIAS
Président du MNCP



VI/ Les entretiens

Entretiens avec certains membres du collectif *Alerte*

Entretien avec Marie Magdeleine Hilaire, Conseillère technique à *Uniopss*

1/ Pouvez vous d'abord vous présenter à nous ?

Marie Magdeleine Hilaire, conseiller technique à l'UNIOPSS sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion de 1996 à décembre 2000. En appui à Hugues Feltesse, animation du réseau ALERTE et préparation des travaux de la commission lutte contre la pauvreté et l'exclusion de l'UNIOPSS, organisation du lobbying auprès des représentants institutionnels : parlementaires et services de l'Etat. Participation au réseau EAPN notamment sur toutes les questions touchant à l'emploi.

Travail sur la première loi avant la dissolution, puis sur le deuxième texte qui a abouti en Juillet 1998 puis sur les décrets d'application.

Depuis que j'ai quitté l'UNIOPSS je dirige Vacances Ouvertes, association créée il y a 16 ans par Edmond Maire (alors président de VVF) dont l'objectif est de permettre l'accès aux vacances de publics qui ne partent jamais. (familles et 16/25 ans pour l'instant).
<http://www.vacances-ouvertes.asso.fr/>

Par ailleurs j'entame mon deuxième mandat en tant que déléguée des associations membres d'EAPN France (European anti poverty network) au comité exécutif de cette association européenne.

2/ Que représente pour vous cette loi contre les exclusions ?

L'aboutissement d'un travail collectif inter associatif et la mise en place d'outils pour développer des actions de lutte contre l'exclusion, mais aussi de prévention.

Un exemple : l'article 140 sur l'accès aux loisirs et aux vacances, constitue aujourd'hui, une référence permanente pour mon travail sur la question. Depuis la loi de 36 sur les congés payés (qui concerne comme son nom l'indique les travailleurs) il n'y avait eu aucun texte donnant une légitimité à la question de l'accès de tous aux vacances. Pas simplement d'ailleurs dans une optique « des vacances comme tout le monde », même si c'est cet aspect qui est perçu en premier par les vacanciers, mais comme le dit l'article 140 dans une perspective de développement de la citoyenneté. Une telle formule, n'est pas qu'un mot, c'est bien de cela qu'il s'agit quant on aide des familles ou des jeunes vivant dans des quotidiens très enclavés d'aller à la découverte d'un ailleurs. Il s'agit juste d'un exemple, à partir d'un article, mais je suis sûre que beaucoup d'articles pourrait donner lieu à des développements de ce genre. Même s'il faut déplorer qu'aujourd'hui une partie des décrets d'application de la loi aient été « détricotés » soigneusement depuis 5 ans.

3/ Pourquoi l'Uniopss ne travaille pas traditionnellement avec les groupes de cause "radicaux" comme AC! Ou le DAL par exemple ?

Il s'agit avant tout d'une différence de sensibilité. Les 40 associations qui composaient ALERTE ont réussi, au fil du temps à travailler sur des plateformes communes, à faire aussi progressivement évoluer leurs réseaux sur certains points. Les associations plus radicales entrent mal dans ce travail au long cours d'élaboration des textes, souvent assez technique. Mais si l'on considère un mouvement comme le DAL, pendant la période où

j'étais à l'UNIOPSS, nous les avons régulièrement rencontrés pour arriver à des constats d'accords partiels. Les questions de logement ont plus été traitées en dialectique avec cette association, qu'en opposition. ALERTE sait rencontrer des députés et effectuer un lobby efficace, mais ne savait pas regrouper des manifestant devant l'Assemblée Nationale. A plusieurs reprises nous avons travaillé avec le DAL dans cette optique de mobilisation/négociations.

4/ Quels sont les rapports que l'Uniopss entretient avec les Uriopss ?

Pendant la période où j'étais à l'UNIOPSS fonctionnait le « GRI » ou Groupe Insertion qui regroupait les responsables de chaque URIOPSS sur les questions de coordination en matière de lutte contre l'exclusion. Pendant cette même période, la convention qui liait l'UNIOPSS à la DGAS nous conduisait à soutenir financièrement les URIOPSS qui avaient fait le choix de rémunérer tout ou partie d'un temps de travail sur cette question. Seule une moitié des URIOPSS se sentait concernées par cette question de la lutte contre l'exclusion :

Nord pas de Calais, Picardie, Champagne Ardennes, lorraine, Ile de France, centre, Pays de Loire, PACA, Languedoc Roussillon, Rhône Alpes et Auvergne. Les autres URIOPSS soit, estimaient qu'il s'agissait d'un champ d'implication en dehors de leur sphère traditionnelle d'intervention, soit disposaient de très peu de personnel et n'avaient pas de temps de travail à affecter à ces questions.

Le GRI qui se réunissait environ 5 fois par an permettait à la fois de faire remonter des pratiques de terrain sur une partie des thèmes de la loi de 1998 et d'élaborer conjointement des points de proposition de l'UNIOPSS sur ces mêmes thèmes.

5/ Pendant le processus d'élaboration de la loi, l'Uniopss faisait-elle parvenir ses propositions aux 22 Uriopss ?

On était au début de l'utilisation d'internet, et le travail au moyen de cet outil n'était pas encore fluide, néanmoins nous essayions de mettre dans le coup les URIOPSS, partenaires du GRI.

6/ Peut-on qualifier l'Uniopss de force de propositions?

Formulation absolument justifiée, nous étions force de proposition auprès du collectif ALERTE, ces propositions étaient alors considérablement enrichies et étaient ensuite répercutées au niveau institutionnel (gouvernemental et législatif)

7/ Pourquoi avoir choisi "Alerte" comme dénomination de votre collectif ? Qu'exprime-t-il ce nom ? Et quel est le but de ce collectif ?

Je suis arrivée après la campagne de communication ALERTE. Je pense qu'il s'agissait d'alerter la société civile, l'un des points forts de la communication ALERTE était de bien mettre en lumière que différents intervenants étaient concernés, la société civile, mais aussi le gouvernement, les pouvoirs législatifs, les médias, etc...

8/ Pourquoi selon vous, l'Uniopss a toujours été considérée par les pouvoirs publics comme un interlocuteur pertinent en matière de politiques publiques sociales et sanitaires?

Représentativité et compétences réelles.

9/ Pensez vous que la campagne "Alerte" a eu un impact réel sur l'opinion publique ?

C'est très difficile à dire, la seule « mesure » de cet impact pourrait être dans les enquêtes menées notamment par l'IFOP sur l'opinion des ménages en matière de pauvreté, mais les résultats de ces enquêtes semblent plus en corrélation avec les statistiques du chômage qu'avec les campagnes d'ALERTE.

10/ Pendant les travaux parlementaires aviez-vous exercé des pressions sur les députés et les sénateurs ? Si oui, peut-on dire que l'Uniopss est un groupe de pression ?

Oui, nous avons eu des rencontres régulières avec les groupes parlementaires et avec les parlementaires au sein des divers groupes qui rapportaient ou intervenaient dans le cadre de la loi.

11/ Pensez-vous que les décideurs politiques ont suffisamment pris en compte les propositions des associations de défense de la cause des plus démunis ?

La prise en compte est toujours partielle, mais le travail de lobby a fait progresser les prises de conscience et donc le texte final. Au delà du travail parlementaire il existe un « deuxième round », c'est le travail réglementaire, c'est d'ailleurs ce travail de 1999/2000 qui vient d'être largement réécrit à la baisse dans la période récente. (Exemple de l'aide médicale AMU).

12/ Considérez-vous cette loi comme une avancée sociale?

Oui, il est d'ailleurs regrettable que la charte sociale qui devait être reprise par le traité constitutionnel ne l'ai pas été, elle aurait permis de solidifier des pans de la loi.

13/ Le fait de voir certains responsables de l'uniopss exercer des fonctions politiques, cela ne rapproche-t-il pas ces derniers et donc l'Uniopss des sphères politiques ?

Qu'appelle t-on responsabilités politiques ? Je peux simplement témoigner d'une expérience, il s'agit du travail avec René Lenoir qui était, d'une part, président de l'UNIOPSS et d'autre part conseiller social de Chirac. A mon arrivée à l'UNIOPSS, j'ai évalué cela comme étant potentiellement porteur de confusion. Dans la réalité, il n'en a rien été, jamais, le Président de l'UNIOPSS n'a revu à la baisse ou demandé des modifications d'ordre « politique » dans nos propositions. Au contraire, il nous a aidé à porter nos demandes et questionnements en nous ouvrant des portes au niveau du gouvernement de l'époque.

14/ Peut-on dire que la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion* de l'Uniopss constitue un cadre de construction des discours et des actions communes ?

Jusque 2001 oui, sans doute toujours. Je ne suis plus les travaux de puis mon départ de l'Uniopss.

15/ Le consensualisme qui caractérise la prise de décision du collectif Alerte ne constitue-t-elle pas un handicap ?

Non. Il ne s'agit pas d'un consensualisme mou, mais plutôt d'un lieu de dialogue qui permet aussi à chacun de proposer des évolutions dans son organisation. Un exemple, en 1997/98, l'un des sujets à ne pas aborder car il aurait risqué d'entraîner des oppositions fortes était celui de l'immigration et plus particulièrement des clandestins. Aujourd'hui non seulement ALERTE s'exprime très clairement sur la question, mais aussi on remarque que certaines organisations qui composent ALERTE ont fortement évolué sur cette thématique, tant dans le discours que dans la pratique.

Cet exemple recouvre bien un aspect du fonctionnement, ALERTE n'intervient pas à priori, drapé dans le bon sentiment où la posture politique, mais lorsqu'un phénomène s'impose, déborde les permanences des associations de terrain, et interpelle concrètement toutes les organisations, celles-ci mettent alors en oeuvre les outils pour élaborer des positions précises qui se nourrissent du quotidien et elles s'entendent entre elles pour porter ces questions au niveau politique.

16/ Quelle place accordez-vous aux médias dans votre action de défense de la cause des plus démunis ?

Dès la première campagne ALERTE, cette question des médias était au coeur de la communication, notamment leur responsabilité dans le regard qu'ils jetaient sur l'exclusion et la pauvreté

17/ Pourquoi Alerte ne compte pas de syndicat en son sein ? Ne sont-ils pas aussi compétents à agir avec vous contre les exclusions sociales ?

Une bonne question - les prises de contact avec les syndicats en 1998 furent fraîches en gros le message était : « occupe toi des pauvres, je m'occupe des travailleurs et des chômeurs et chacun ses ouailles... » je caricature à peine !

Une évolution récente est intervenue puisque il y a deux mois ALERTE a réussi à rencontrer tous les syndicats et à mettre en place un communiqué commun. Il semblerait qu'il y ait une évolution dans la façon dont ils considèrent le continuum exclusion, chômage, emploi. A suivre...

En la matière, des pays comme l'Irlande, la Belgique notamment ont mis en place des partenariats structurés entre associations de lutte contre les exclusions et syndicats. Nous n'en sommes pas encore là.

18/ Pensez-vous qu'ATD Quart-Monde a joué un rôle essentiel dans l'émergence de l'idée de loi contre les exclusions sociales ?

Historiquement ATD Quart Monde a joué un rôle fondamental et ce sur plusieurs points :

- un premier rapport Wresinski devant le Conseil Economique et Social qui positionne le questionnement sur la pauvreté dans un lieu ad hoc justement où figurent les partenaires sociaux, et où sont débattues les questions économiques, sortant ainsi le social de la sphère caritative
- vis à vis d'autres associations d'inspiration catholique qui sur les 20 dernières années sont passées d'une vision du pauvre à qui on doit la charité à une vision de l'accompagnement, et du soutien au développement des potentiels de chacun., chacun étant d'ailleurs porteur de droits.
- Cet apport de l'importance de partir des forces et non des manques s'est aussi traduit en matière de travail social. Faut-il donner tout le crédit de ces évolutions fortes à ATD, sans doute pas ? mais sur ces questions ce mouvement a été un inlassable précurseur.
- Dernier point la mise en place assez rapide d'une demande de loi de lutte contre l'exclusion et la poursuite de cet objectif sur plus de 15 ans.

19/ La qualification ou la représentation de l'exclusion sociale en termes d'atteinte aux droits fondamentaux, n'a-t-elle pas été un facteur de rapprochement et de consolidation de l'action collective des associations ?

Oui évidemment. La question des droits fondamentaux est au coeur de ces nouveaux dispositifs. Aujourd'hui, c'est la question de l'accès de tous aux droits de tous qui est l'objectif. Rien ne sert d'écrire du droit s'il n'est pas mis en oeuvre concrètement.

20/ Pensez-vous de la position de la Fédération entraide protestante qui dénonçait durant le processus d'élaboration l'intérêt d'une loi d'orientation contre les exclusions sociales ?

Justement cette question est en rapport avec la précédente, lors de la préparation de la loi de 1998, l'Entraide protestante a soudainement estimé que la loi ne changerait rien concrètement (ou si peu).

Il faudrait regarder précisément ce qui s'est passé à cette époque dans les équilibres internes de la fédération et comment cette position est sortie de leurs instances.

Il est vrai que tout texte législatif est avant tout formel et que beaucoup de choses se jouent dans la mise en application, la façon dont les acteurs locaux et les personnes concernées se saisissent des avancées juridiques etc...

21/ En 1996, Médecins du monde alors membre du collectif « Alerte » crée un deuxième collectif baptisé collectif « Contre la précarisation et l'exclusion ». L'existence de ce second collectif n'est-elle pas l'expression des insuffisances d'Alerte ? Ce collectif a-t-il été vécu par les membres du collectif « Alerte » comme un collectif concurrent ou complémentaire ?

Pas que je m'en souviene, je n'ai d'ailleurs pas de souvenir de ce deuxième collectif, le seul souvenir c'est en 1997, je crois une communication commune, dans la salle des Petits Frères des Pauvres avec les associations type DAL, Droits devant et quelques autres, mais il faudrait que je retrouve des archives pour être plus précise.

22/ Peut-on dire que l'Uniopss et le collectif « Alerte » sont les porte-parole des « exclus » ?

Ouille – difficile de s'ériger en « porte parole » de qui que ce soit... ce qui est certain c'est que chacun des grands réseaux dispose d'un lieu d'observation particulièrement pointu sur ce qui se passe dans le réel, ainsi les rapports annuels du Secours catholique, de Médecins du Monde, de la Fondation Abbé Pierre, d'ATD ... j'en oublie ...sont des coupes très précises et très riches sur la façon dont évolue la pauvreté et l'accès aux droits. Est – on porte parole pour autant ?

Je verrai plutôt ALERTE et l'UNIOPSS comme des représentants du lobby des pauvres auprès des décideurs institutionnels.

La question de la participation des personnes en situation d'exclusion est actuellement au coeur des travaux menés tant par ALERTE que par EAPN. Lorsque cela sera arrivé à maturité, je crois que nous pourrons passer à une définition de type « porte parole. »

23/ A l'adoption de la loi contre les exclusions, aviez-vous le sentiment que l'exclusion allait, enfin, reculer ?

C'est toute la question des indicateurs, comment « mesurer » le recul de l'exclusion ? l'idée était d'arrêter la progression puis d'éradiquer la pauvreté comme le dit ATD. Même si l'on sait qu'il s'agit d'une utopie, allons y et faisons au moins reculer le nombre de personnes qui vivent dans des conditions insupportables matériellement et humainement.

Sur les indicateurs les travaux de l'observatoire sont remarquables, ainsi que ceux de la DRESS, par ailleurs se reporter au travaux de la MRIE et aux travaux européens qui ont associé des personnes en situation de pauvreté à la réalisation d'indicateurs ; (autre que 50 ou 60% du revenu médian)

24/ Que pensez-vous du mode opératoire des associations de chômeurs, de sans-abri, de mal logés qui est diamétralement opposé à celui du collectif « Alerte » et des associations caritatives ?

Déjà répondu : diamétralement opposé ou complémentaire ? nous avons besoin de l'un et l'autre

25/ peut-on dire que l'Uniopss et le collectif « Alerte » sont des acteurs publics puisqu'elles traitent des questions qui ont une nature sociale et politique ?

Non il s'agit bien d'acteurs associatifs qui représentent la société civile et en cela ne sont ni des partenaires sociaux ni la puissance publique, même si en tant que représentants de la société civile, il y a une pleine légitimité à intervenir dans ce dialogue.

Entretien avec Jacqueline Sainte-Yves, Présidente de la Coorace

1/ Pouvez-vous vous présenter ?

Je suis Mme Jacqueline Sainte-Yves. J'exerce une activité bénévole depuis 1992 où j'ai créé une association intermédiaire parce que je me suis très rapidement intéressée au secteur de l'insertion par l'activité économique.

Très vite, j'ai pris des responsabilités dans le secteur de la Coorace au niveau de la région et j'ai été Présidente nationale. Et, c'est pendant ces périodes au titre de mes responsabilités que j'ai été amenée à intervenir d'une manière active dans toute la négociation de la loi relative à la lutte contre les exclusions.

2/ Qu'est-ce qui distingue la Coorace des autres associations de lutte contre le chômage ?

AC, la MNCP sont des associations qui ont été constituées par des personnes au chômage, par des chômeurs eux-mêmes. Et des chômeurs qui ne pas eux-mêmes en grande difficulté pour retrouver un emploi. Quant à la Coorace, c'est une Fédération qui a été créée en 1985. Elle a deux valeurs fortes : elle cible les personnes [uniquement] qui sont en difficulté particulière pour retourner à l'emploi du fait de leurs problèmes personnels, de la structuration du marché de l'emploi et des difficultés économiques et puis elle mobilise l'ensemble des acteurs socio-économiques et les citoyens eux-mêmes puisque la base de notre association, c'est de regrouper un très grand nombre de structures associatives qui mènent à la fois les bénévoles et les salariés permanents.

3/ Votre démarche semble se différencier de celle des associations tels AC, le MNCP et l'APEIS par exemple ?

Nous ne sommes pas *a priori* des chômeurs, au contraire. Mais, nous essayons d'aider les chômeurs alors qu'AC ! et son starter sont des associations montées par des chômeurs et pour des chômeurs.

4/ Que recouvre concrètement le terme insertion par l'activité économique ?

Concrètement, notre objectif est de ramener les personnes qui ont été éloignés de l'emploi et qui peuvent avoir des difficultés d'ordre professionnel et social. C'est de

prendre la personne dans la totalité de ces difficultés et de tout faire pour le remettre dans l'emploi de droit commun.

Le levier qui est utilisé pour accompagner ces personnes, pour les mobiliser et les réorienter à se professionnaliser, c'est-à-dire à les remettre au travail. C'est la raison pour laquelle on dit insertion par l'activité économique.

5/ Concrètement où orientez-vous ces personnes à la recherche d'emploi ?

On va chercher des heures de travail de ces personnes auprès des entreprises, des collectivités, des particuliers, voire d'autres associations. En tout cas, notre démarche consiste à aider au cheminement de l'accompagnement dans ce parcours au retour au travail de droit commun. Nous faisons de la mise de situation de travail, c'est pour ça qu'on dit insertion par l'activité économique.

6/ La loi contre les exclusions accorde-t-elle une importance au secteur de l'insertion par l'activité économique ?

Oui, absolument. Je pense que c'est la première fois que le secteur de l'insertion par l'activité économique a une reconnaissance législative et parallèlement, c'est la médaille et le réveil de la médaille. C'est une tendance assez forte à instrumentaliser le secteur et à tenter de le faire revenir dans le levier des politiques publiques.

On ne voulait pas totalement être instrumentalisé même si depuis des années la problématique des personnes en difficulté économique sont telles qu'on est obligé de plus en plus de recourir à des fonds publics pour effectuer cet accompagnement socio-professionnel qui nous aide à ramener des personnes vers l'emploi. Mais on a toujours essayé de garder un équilibre entre les politiques publiques, l'emploi et ces actions qui émanaient des citoyens comme moi.

7/La loi contre les exclusions constitue-t-elle une avancée selon vous ?

Certainement parce que c'est une loi dont les deux premiers articles disent clairement qu'il faut faire tous les efforts possibles pour l'accès de tous aux droits de tous. Donc ça c'est quant même l'essentiel dans la mesure où le droit de travailler et le droit à l'emploi sont inscrits dans la constitution de 1946.

La seconde chose, c'était la reconnaissance de l'ensemble des acteurs qui concourent à l'accès de tous aux droits de tous.

L'autre avancée aussi me semble-t-il, c'était que la ministre Martine Aubry avait bien compris que pour ces personnes en grande difficulté, il y avait outre l'emploi mais aussi la santé, le logement, la mobilité. Et donc pour permettre à des personnes de revenir à l'emploi, il fallait traiter la globalité du problème.

Dans la loi contre les exclusions, c'est l'ensemble de ces secteurs qui a été envisagé qui a bénéficié d'un certain nombre d'avancées législatives et réglementaires et financières.

Et enfin pour la première fois, nous avons obtenu la mise en place d'une Commission parlementaire de suivi de la mise en œuvre de la loi et qu'il était inscrit dans la loi aussi l'obligation d'une évaluation régulière de la loi devant le Parlement (...).

Cette loi indique clairement qu'il faut faire des efforts pour l'accès de tous aux droits de tous puisque le droit de travailler et le droit à l'emploi sont inscrites dans la Constitution de 1946. Le second élément de satisfaction est la reconnaissance de l'ensemble des acteurs qui concourent à l'accès aux droits de tous. Enfin, pour la première fois, nous [les groupes de cause Alerte] avons obtenu la mise en place d'une Commission parlementaire de suivi de la mise en œuvre de la loi avec l'obligation d'une évaluation régulière de la loi devant le Parlement.

8/ Peut-on considérer la Coorace comme un groupe de pression ou une force de proposition ?

C'est surtout les deux, c'est-à-dire qu'on veut à la fois être des acteurs qui sont dans l'action parce que les personnes qui sont en difficulté et avec lesquelles nous essayons de travailler ne peuvent pas attendre que l'on réfléchisse, que les choses changent. En même temps, on a travaillé très en amont dès l'élaboration de cette loi comme force de propositions. Bien sûr on peut être écouté sur certains points par les politiques et moins sur d'autres.

Et en même temps, concernant les associations intermédiaires, on avait mené une action médiatique extrêmement forte auprès des médias, des députés, auprès de tous les élus locaux que nous avons rencontré puisque nos adhérents sont repartis sur l'ensemble du territoire.

Effectivement, nous sommes des forces de pressions, de témoignages, d'information. Nous sommes une force de propositions et d'action. Voilà ce que nous essayons de faire.

9/ Que représente pour vous la Commission *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion* de l'Uniopss ?

Je pense que chacun des grands réseaux associatifs qui y siègent à son histoire, sa culture, son mode d'intervention, ses diagnostics et qu'il est extrêmement intéressant et capital de confronter ses diagnostics et ses modes d'action aux autres et à la critique des autres par moment. C'est bien de voir aussi comment nos actions sont complémentaires ? Voir ensemble là où il y a encore des trous dans les mailles du filet. Ensuite il y a la conscience selon laquelle on est une force d'impact plus grande quand on agit ensemble que quand on va séparément à la bataille surtout auprès des pouvoirs publics.

Ainsi le collectif Alerte qui a été porté par l'Uniopss et auquel on a participé activement a conduit des conférences de presse, des actions médiatiques fortes. C'est vrai qu'on est plus écouté quand on arrive à se mobiliser et à mobiliser la presse et qu'on se présente à trente plutôt que chacun de son côté.

10/ Pensez-vous que la campagne Alerte a eu un impact sur l'opinion publique ?

Je pense que le regard sur les personnes en grande difficulté peut changer à la faveur de ces grandes campagnes parce que finalement les gens font plutôt l'impression que ceux qui bénéficient de minimas sociaux sont des fainéants parce qu'ils ne veulent pas

travailler. Le regard peut dans ce cas être négatif. Et nous, notre rôle consiste à faire le témoignage fort qui vient de divers horizons. Et à force on peut amener les gens à modifier leur regard sur les exclus.

Ces campagnes là sont toujours un peu conjoncturelles parce que après l'oubli se réinstalle. La conjoncture change et les opinions changent. Donc, il faudra pouvoir se re mobiliser et en même temps on voit bien que la presse devient attentive à nos mouvements lorsqu'on a des occasions particulières.

11/ Pensiez-vous à l'adoption de la loi que l'exclusion allait enfin reculer ?

La conviction non. L'espoir oui. Mais la situation économique a fait que la situation s'est dégradée.

Entretiens avec certains membres du collectif *CPE*

Entretien avec Nathalie Simonnot

1/ Pouvez-vous vous présenter à nous ?

Je suis Nathalie Simonnot, je travaille à la direction des missions de Médecins du Monde et suis responsable de l'ensemble des 7 programmes que nous menons en France (...).

2/ Médecins du monde apparaît comme l'un des piliers du collectif Alerte ?

En fait on a rejoint l'Uniopss depuis 1995 au moment où le mot Alerte a pris vraiment des positions assez fortes contre la pauvreté et les exclusions. On s'est dit que Alerte est un collectif où on pouvait faire avancer des problèmes de santé, sachant que nous sommes la seule association à l'Uniopss qui soit complètement orientée vers la santé. On sait que la santé dépend de tant de déterminants qui sont le logement, les conditions économiques, les inégalités économiques, les droits des travailleurs, la famille, le droit de vivre en famille et on sait que plus on est précaire moins l'état de santé sera bon. Au travers de la santé, nous abordons finalement tous les grands thèmes de la précarité et de l'exclusion.

3/ Pourquoi aviez-vous pris l'initiative de créer un second collectif alors que vous étiez déjà membre du collectif Alerte ?

Le collectif Alerte est composé de très grosses associations. Il y a certes des petites, mais la majorité, c'est-à-dire celles qui, véritablement mènent au niveau de la revendication politique ou de la prise de parole, sont de très grosses associations. Elles sont beaucoup plus prudentes dans leur prise de position. Mais à certains moments, on s'est rendu compte que pour faire avancer les prises de position sur un certain nombre de thèmes, c'était trop lent, en tout cas trop lent par rapport aux échéances politiques de notre pays. Donc, il fallait se regrouper avec des gens qui pouvaient aller plus loin.

4/ Pourquoi selon vous les associations « militantes » ne font pas partie du collectif Alerte ?

Ils [les groupes de cause membres de l'Uniopss] ne disaient jamais on ne veut pas les voir. Ils disaient, elles ne font pas partie d'Alerte, euh.... Quand on se réunit, il faut un consensus. Or, le consensus n'est pas là euh...ou alors, elles prônent des positions que notre groupe n'a pas encore, euh on n'aura peut-être jamais. Ce n'était jamais, on ne veut pas les voir. Mais, je vous le dis tout était fait pour qu'on ne puisse pas les accepter : Agir ensemble contre le Chômage, le Comité Des Sans Logis, Droits Devant. Moi, je leur ai amené dans un premier temps des gens qui étaient plus faciles qu'AC, c'était le Mouvement national des chômeurs et précaires en me disant que c'est vrai qu'avec AC, ils sont trop radicaux, ils crient souvent. Bon donc, ça va être plus facile avec le Mouvement national des chômeurs et précaires, mais même là c'était difficile.

5/ Pourquoi avoir choisi la dénomination de collectif *Contre la précarisation et l'exclusion* ?

Ce titre, on l'a décidé ensemble collectivement. Pourquoi la précarisation et les exclusions ? Parce qu'on s'est dit que la précarisation, c'est un processus c'est-à-dire qu'il n'y a pas des gens qui naissent précaires mais qu'il y avait des processus dans la vie qui précarisaient les gens vis-à-vis de l'emploi, du logement, etc. Et que donc on défendait non seulement des gens qui étaient déjà dans un état d'exclusion vis-à-vis du travail, du logement, des ressources, mais aussi des gens qui avaient commencé à mettre pied dans cet espèce d'engrenage où on arrive à payer moins bien son loyer, où on commence à vivre dans l'angoisse. Cet état de précarisation qui s'installe dans une famille ou chez un individu et qui fait qu'on perd les pédales les uns après les autres. Enfin, c'est pour ça qu'on l'a appelé comme ça. C'était une décision collective. On avait discuté longuement.

6/ En tant que coordinatrice du second collectif que recouvrent les termes précarisation et exclusion pour vous ?

Oui, ça bien sûr. Bien entendu [...] Quand on dit les exclusions, les exclus quelque part ça fait un peu gentils messieurs et gentilles dames qui veulent s'occuper de ces pauvres. Quand on parle de précarisation, c'est une critique de la société et c'est en disant qu'on peut faire quelque chose. Il faut faire quelque chose, il ne faut pas laisser s'installer des phénomènes et des spirales qui vont mettre les gens dans des situations difficiles à vivre et trop difficiles. Donc, c'est aussi une histoire d'intervenir avant la catastrophe avérée essayer de dire avant oui on s'en occupe et on va se battre [.....] On a en marre de se battre quand les gens sont dans la rue. On aimerait bien que les choses se fassent avant que les gens soient dans la rue, voilà.

7/ Croyez-vous que le collectif *Contre la précarisation et l'exclusion* a permis aux « petits » groupes de cause d'exister dans l'espace public ?

Et c'était tout à fait fascinant. J'ai trouvé que l'un des points très forts de ce collectif, ça a été d'ouvrir les portes des ministères, du Sénat, de l'Assemblée Nationale à des gens qui jamais jamais n'auraient été reçus sans le collectif. Quand on voit qu'il y a des gens de l'Association des Usagers des Drogues (ASUD) euh !! Qui sont allés au Sénat, qui sont allés à l'Assemblée nationale, qui sont allés dans les ministères, jamais personne ne les avait reçu, personne ne voulait les recevoir. Le Comité des Sans Logis (CSDL), je parlerai du Droit Au Logement (DAL). Tout le monde les a déjà vu. Mais le comité des sans logis, c'est vraiment les gens qui dorment dehors euh !!! Ce n'est pas des gens qui ont des appartements et qui se battent avec les familles. Ce sont les gens qui sont dehors et ils étaient là et on répétait avant, voilà il ne faut pas être trop long, il faut dire ça...et c'était super.

8/ Pourquoi le CPE ne comportait pas des syndicats, alliés traditionnels des associations « militantes » tels AC !, DAL, MNCP, etc ?

Les syndicats non. Euh !!! pour deux raisons : la première est qu'en 1996, les syndicats ne s'occupent absolument pas des gens sans travail. On s'occupe à peu près des gens qui

ne travaillent pas ou qui travaillent peu, qui ont des petits boulots... deuxièmement est que l'objectif des syndicats est un autre objectif que celui des associations. L'objectif des syndicats est de défendre les intérêts des salariés qui leur sont affiliés. Or nous, on n'était pas dans cette optique, pas simplement pour défendre les intérêts même des plus précaires c'est parce qu'on dit qu'en défendant les intérêts des précaires, des personnes en situation d'exclusion, etc, on défend les intérêts de toute la société et qu'on ne voulait pas de vision partisane, de pouvoir parler avec tout le monde sans être étiqueté proche de tel parti. On est en dehors de ça, donc on n'a fait rentrer ni parti ni syndicat.

9/ Pourquoi des associations comme le Secours catholiques, le secours populaires n'ont pas fait partie du collectif CPE ?

Non, pas du tout, pas du tout parce que quand on a constitué ce groupe, on a invité tout le monde. Ceux qu'on connaissait y compris ceux qui étaient dans le réseau « Alerte ». La toute première réunion pour préparer la réunion de 1995 qui a été la réunion fondatrice du collectif, on a invité la Croix rouge, l'Entraide protestante, le Secours catholique....enfin toutes les associations membres de l'Uniopss, absolument et après on a formé le groupe. Nous, on était tous ouverts, c'était notre force et c'est après par euh... telle association a dit à telle association de venir et c'est comme ça qu'on s'est retrouvé avec 40 autres associations. Mais au début, on voulait euh... travailler pour faire des propositions très concrètes sur la loi contre les exclus avec tous les gens de bonne volonté.

10/ Le collectif CPE s'est-il positionné comme un collectif concurrent à l'action du collectif Alerte ?

Ce n'était pas un contrepoids. Ça n'a pas été pensé comme ça après dans les faits ça a pu apparaître comme ça parce que du coup il y avait deux groupes qui travaillaient de façon parallèle hein... nous en gros au milieu mais on était plusieurs à être dans les deux collectifs. Il y en avait 3 ou 4 qui étaient dans les deux collectifs. Non, ce n'était pas l'histoire de faire contrepoids, c'était vraiment de faire avancer les choses et puis nous à Médecins du Monde, on est très pragmatique. On se dit si ça avance bien avec ce groupe, on fait avec ce groupe et puis après on verra avec l'autre, ça ne nous a pas posé de problème difficile.

11/ Vous qui apparteniez aux deux collectifs, le collectif Alerte a-t-il vu d'un bon œil la création du collectif CPE ?

Les associations membres du collectif Alerte disaient que c'était intéressant [la création du collectif CPE] comme démarche mais que c'était trop tôt. En fait l'existence de ce second collectif les dérangeait. On ne peut pas vraiment dire qu'on avait été compris sinon on aurait eu moins de difficultés.

12/ Comment expliquiez-vous votre « proximité » avec les associations « militantes » ?

Je veux dire que quand on est dans une mission à l'étranger, si on est en train de construire un dispensaire, on travaille avec la communauté et on travaille aussi avec le ministère de la santé pour que le dispensaire ait une pérennité, etc. Donc ça s'est inscrit dans l'histoire de Médecins du monde. C'est pas forcément écrit dans l'histoire de toutes les associations.

13/ Pourquoi ne manifestiez-vous avec les associations « militantes » alors que vous étiez tous membres du même collectif ?

Ce n'est vraiment pas dans la culture des gens de Médecins du Monde d'aller manifester, d'une part et d'autre part, on travaille très souvent le samedi, ça nous paraît très hypocrite de dire qu'on appelle à manifester avec un tel alors qu'après il n'y a personne de Médecins du Monde. On préfère pas appeler à manifester si on n'est pas sûr qu'il y ait du monde, voilà. Or, on ne peut pas être sûr. Donc, ce qu'on fait par contre, c'est que en interne on passe l'information, les gens y vont à titre individuel hein, rarement d'ailleurs. Moi, je sais qu'à certaines manifestations du DAL, je me suis retrouvé seul membre de Médecins du Monde. C'est rare, les gens ne manifestent pas beaucoup, hein, par contre par exemple samedi dernier Je sais qu'il y a eu plein de gens de Médecins du Monde mais pas avec un truc de Médecins du Monde.

14/ Certains responsables de groupes de cause « militants » vous reproche votre non présence dans la rue avec eux ?

Mais, oui parfois ils disent vous pouvez nous soutenir là. Mais cela sert à quoi ? Je vous dis oui, je vous soutiens et alors il n'y a aura personne à la manifestation. Ce n'est pas notre façon de faire. On vous soutient autrement. On est avec vous autrement. On travaille, on fait le collectif. On porte le collectif à bout le bras, mais voilà on se bat, mais... à chacun son truc, à chacun son truc.

15/ Pensez-vous que les gouvernements d'Alain Juppé et de Lionel Jospin ont pris en compte vos propositions ?

Sur le premier projet de loi Juppé-Barrot, il n'y avait rien sur la santé en dehors de la tuberculose. Ils avaient refusé de mettre le saturnisme infantile, ils avaient refusé tous nos chapitres santé [...] Mais on a été entendu puisque 'on demandait à ce qu'il y ait un accès aux soins dans les hôpitaux et il y avait le dispositif PASS auquel on avait beaucoup contribué dans l'élaboration puisque'on allait tout le temps au ministère de la Santé et puis de toutes les façons, ils ont été construits sur le modèle de ce que faisait Médecins du Monde en France depuis 1986, donc là dessus on a été entendu. Ils nous avaient promis dans un second temps de faire une loi sur la couverture maladie universelle. Oui, à l'époque on était entendu puisque nos principales revendications ont été prises en compte.

16/ Certaines sources affirment que contrairement au collectif Alerte, le collectif CPE a dû forcé les portes pour être reçu dans les ministères est-ce vrai ?

En effet, le secrétariat du conseiller technique appelle le secrétariat du collectif le 19 juin 1996 et l'informe de sa volonté de l'auditionner. Je signifie au secrétariat du conseiller que six représentants, « spécialistes » de différents thèmes doivent m'accompagner et prendre la parole afin d'exposer la vision et faire les propositions du collectif. Le conseiller n'apprécie pas le nombre particulièrement élevé d'intervenants et s'oppose à ce que tous prennent la parole. Le collectif maintiendra sa position, mais en vain puisque le conseiller ne changera pas de position. Les positions tranchées des deux interlocuteurs ne feront pas évoluer le débat.

17/ Le dialogue avec les autorités publiques était donc difficile ?

(...) Il n'y avait pas de dialogue possible. Quand on disait quelque chose, on nous disait non et puis c'est tout. On mettait des mois à être reçu et quand on était reçu, c'était pour s'entendre dire NON, à tout.

18/ Mais vous avez quand fait du lobbying auprès des parlementaires ?

Assez peu. On l'a fait en allant à l'Assemblée nationale. On a participé au débat, on a rencontré les différents groupes politiques et au sénat avant il y a quelques députés qu'on est allée voir spécifiquement en tête en tête pour essayer d'appuyer un certain nombre de points.

19/ Aviez-vous l'impression que les autorités sont allées plus loin grâce à votre action de lobbying ?

Bien sûr, on les a entraîné beaucoup plus loin que ce qu'ils voulaient faire. Ce sont toutes les associations qui chacune dans leur champ disait attendez c'est bien mais il faut aller plus loin, ça ne suffit absolument pas. On les a poussé plus loin. On était tout le temps en train de les pousser jusqu'aux limites, jusque là où ils ne voulaient pas aller plus loin (...).

20/ Peut-on affirmer que cette loi est une avancée sociale ?

On s'est dit que cette loi est une immense avancée sociale parce qu'il y avait des principes fondamentaux de la loi. Tout ce qu'ont voulu était énoncé pour la première fois dans un texte de loi. On reconnaissait, en gros, que la lutte contre les inégalités était un objectif constitutionnel en France et qu'un certain nombre de droits étaient reconnus comme absolument fondamentaux. C'était une immense avancée.

Entretien avec Annie Pourre, responsable du groupe de cause *Droits devants* !

1/ Pouvez-vous d'abord vous présenter ?

Je suis Annie Pourre. Je suis militante de ce qu'on appelle communément mouvement social. Je suis en outre co-fondatrice du mouvement Droit au logement puis de l'association Droits devant au moment de l'occupation de l'immeuble rue du Dragon à Paris qui était un lieu de « transversalité » et de solidarité avec les familles et d'espace culturel et universitaire. Je suis également membre de la direction nationale de l'association ATTAC.

2/ Quel type de public d'exclus vise Droits devant ?

Droits devant s'intéresse à l'accès aux droits sociaux. Il vise les sans emploi, les sans papiers, les sans logement, etc, c'est-à-dire qu'on s'intéresse aux « Sans ». C'est un concept très large qui désigne tous ceux qui n'ont pas un accès aux droits. Notre but est de défendre ces derniers mais aussi d'en réclamer de nouveaux. Nous cherchons également les droits à naître et revendiquer de nouveaux droits. C'est pour cela que cela s'appelle Droits devant.

Nous nous intéressons également aux droits qui peuvent être envisagés dans la perspective d'une évolution de la société.

3/ La loi contre les exclusions a-t-elle mis en œuvre des droits dont DD était porteur ?

Pendant que nous occupions la rue du dragon, nous occupions également le centre beaubourg. Et là, pendant une semaine nous avons essayé de travailler en convergence avec les mouvements sociaux qui le désiraient sur la question de la libération d'un nombre de droits qui nous paraissait être des droits fondamentaux à conquérir. Nous avons élaboré 180 droits. C'est ce qu'on appelle les propositions de l'appel du centre beaubourg. Il y a eu cinq volets. Et après sur la base de l'appel de beaubourg et en travaillant conjointement avec Médecins du Monde et d'autres, on a décidé de produire un texte commun qui serait la base minimum des droits à mettre en œuvre pour résoudre les questions d'exclusion.

4/ Les propositions de l'appel de beaubourg reflétait-il la diversité des champs d'action des associations de lutte contre les exclusions ?

ça a été une collaboration collective. Toutes les associations ont enrichi ce texte. Evidemment, on retrouve dans ce texte de loi des aspects de l'immigration qui étaient plus portés par Droits devant. D'autres associations comme Médecins du Monde portait des propositions relatives aux questions de santé. Quant à Droit au logement, il s'est investi sur les questions de logement, etc. Donc c'était intéressant.

5/ Pensiez-vous que la question des sans papiers devait être incluse dans la loi ?

Je pense effectivement que ça devait faire partie des problématiques qui devaient être traité lors de la loi contre les exclusions. On ne peut pas nier le problème de 300.000 personnes qui vivent sans papiers et qui participent au développement économique de la société...

6/ Que signifie l'appel des Sans pour vous ?

(...) Ce terme est apparu dans la crise 1994-1995. Il s'agit au départ de chômeurs qui ont perdu leur travail et qui indemnisés et ceux qui voudraient accéder à l'emploi, mais qui n'ont pas d'offre d'emploi : ce sont les sans emploi. Le terme « Sans » est un terme générique qui définit tous ceux qui sont privés d'accès à un droit : sans papier, sans emploi y compris pour les étudiants qui n'avaient plus de place dans les universités. C'est un générique qui a été utilisé à terme par les médias. Ce terme a été rendu visible à l'espace public par les médias et réapproprié par la société parce que les médias l'avait largement utilisé enfin de compte.

7/ Quel message principal retenir de l'appel du centre beaubourg ?

Le principal message était de dire qu'on ne pouvait pas mettre de côté une partie de la population. Ensuite, nous voulions montrer qu'il y a une convergence d'unité s'agissant des pauvres. En effet, les plus pauvres, les plus démunis ont besoin d'un lien social avec la couche moyenne, notamment progressiste. C'est ça le message. Et donc ça a été un vrai débat. Par exemple, lorsque j'ai été reçu à l'Assemblée nationale pour dire que l'adoption d'une loi qui favorise l'accès aux droits prouvait que l'article 1 de la constitution sur l'égalité des droits n'était pas mis en œuvre parce que c'est un problème conceptuel. Pourquoi on invente une loi pour l'accès aux droits alors que théoriquement la constitution garantit l'égalité des droits à chacun ?

Et donc l'appel de Beaubourg était de dire qu'on ne demande pas l'accès aux droits. On demande que les droits soient mis en œuvre. Ce n'est pas du tout la même chose. C'est ça l'appel de beaubourg. Mettez les droits en œuvre et non pas l'accès aux droits. Il y a plein de droits qui sont inscrits dans la constitution, il va falloir mettre en œuvre...

8/ Est-ce que votre appel a été pris en compte par les pouvoirs publics ?

Non. Mais après ils sont toujours très polis. Ils nous consultent pour nous entendre sur notre approche. C'est souvent très poli, mais sans plus quoi. On était reçu. Mais c'était des rapports de force assez désagréables et c'est la raison pour laquelle ils ont même perdu les élections parce qu'ils étaient incapables d'établir un dialogue social assez acceptable.

Et d'ailleurs, on a arrêté très rapidement les rencontres parce que c'était pas plus utile que d'envoyer un document écrit quoi. C'est peut être pas vrai pour les associations caritatives telles la Fnars, l'Uniopss ATD Quart-Monde etc qui ont un autre type de rapport avec l'institution publique. Elles sont en co-gestion avec les institutions. Elles sont en co-gestion en matière des politiques publiques. Ces associations sous-traitent les missions de l'Etat. Nous, on n'est pas dans la sous-traitance des missions de l'Etat.

9/ Peut-on alors dire que vous êtes dans le contre pouvoir ?

Oui, nous, on fabrique des formes de contre-pouvoir qui permettent de faire entendre les voix des plus démunis.

Nous, on n'est pas dans la sous-traitance des missions de l'Etat. On est tout simplement dans le contre-pouvoir, c'est-à-dire que nous on fabrique des formes de contre pouvoirs qui permettent de faire entendre les voix de ceux qui ne sont pas entendus. Voilà.

10/ Est-ce que vous ne pêchez pas un peu parce que vous avez une posture surdimensionnée ?

Notre posture semble souvent arrogante. C'est souvent difficile pour ceux qui pensent avoir la science infuse, c'est-à-dire ceux qui défendent la pensée unique. Ils pensent que comme ils ont la solution donc ils ont forcément raison et ils n'acceptent pas d'être interpellé par des mouvements de base qui leurs disent que nous ne voyons pas les choses comme eux ou qui leur disent qu'ils ne font pas correctement leur boulot. Donc évidemment nos rapports avec les pouvoirs publics ne sont pas les mêmes qu'avec les associations caritatives qui sont davantage des rapport de consensus.

Nous, on est plus dans dissensus qui permet d'avoir une bonne gouvernance. C'est dans les différences avec les pouvoirs publics que nous trouvons finalement les points de convergence. Y en a qui préfèrent aller au consensus direct. Eux, ils vont au minimum de l'acquis alors que nous, on est très exigeant. Nous n'avons pas la même stratégie que les associations caritatives. Et donc on est perçu comme des gens qui dérangent, comme des agitateurs.

11/ Pourquoi demandiez-vous l'établissement d'une observatoire de lutte contre les inégalités ?

Parce que selon la constitution il y a l'égalité des droits et s'il y a des inégalités donc la constitution n'est pas appliquée. Et donc il faut mettre en œuvre une politique qui supprime les inégalités et non pas mettre une loi qui donne accès aux droits qui serviront à faire ceci ou cela. Nous, on ne veut pas la réduction des inégalités, on veut la fin des inégalités parce qu'elles ne sont mêmes constitutionnelles puisque la Constitution garantit l'égalité des droits à chaque personne vivant sur le territoire. Et s'il faut élaborer des lois qui favorisent l'accès aux droits fondamentaux, c'est que les responsables politiques n'ont pas appliqué la constitution comme il le faut.

Nous, on dit qu'il faut que les inégalités disparaissent... Nous, on fait la politique et eux ils font l'aménagement technocratique. Donc, il y a une différence de fond. Concrètement, on fait beaucoup plus de politique qu'eux. Voilà. On ne fait pas la même politique.

12/ Votre revendication se fonde donc sur la Constitution ?

Nous [les responsables de groupes de cause « radicaux »], on demande la mise en place de l'observatoire de lutte contre les inégalités à cause de la constitution. En effet, l'article 1^{er} proclame l'égalité des droits entre tous les citoyens. Ainsi, s'il y a inégalité, il faut le dénoncer et mettre en œuvre une politique qui supprime cette inégalité de droits. C'est la raison pour laquelle nous avons voulu que les pouvoirs publics mettent en place un

observatoire de lutte contre les inégalités. Car nous ne voulons pas d'une loi qui réduit les inégalités. Nous voulons plutôt d'une loi qui met fin aux inégalités parce qu'elles ne sont pas constitutionnelles.

13/ Le rejet de l'observatoire de lutte contre les inégalités vous a-t-elle découragé ?

Alors, nous, on mis en place notre Observatoire qui s'appelle le Réseau Alerte contre les Inégalités : le RAI. Il a d'ailleurs donné naissance à celui du BIP 40 qui est le plus fréquenté en France d'ailleurs. Donc eux, ils ont leur observatoire et nous on a le nôtre. Notre observatoire est orienté contre les inégalités tandis que leur observatoire sert plutôt à vérifier qu'ils réduisent les exclusions. Ce n'est pas la même chose.

Entretien avec Jean Baptiste Eyraud, *Droit Au Logement*

1/ Pouvez-vous vous présenter ?

Je suis Jean Baptiste Eyraud, l'un des fondateurs de l'association Droit Au Logement qui a été créée en octobre 1990. Je suis président de cette association et suis porte-parole de la fédération Droit Au Logement.

Dans la vie, j'ai fait des métiers manuels. J'ai une formation de charpentier...ma vie a basculé dans les années 1980 quand j'ai commencé à m'occuper des problèmes des mal-logés.

2/ Comme l'indique son nom, Droit Au Logement se focalise-t-il uniquement sur l'accès au logement des plus démunis ?

C'est exact.

3/ L'exclusion se réduit-elle alors à l'accès au logement ?

C'est un des aspects de l'exclusion. C'est un aspect important. Il faut d'abord se loger, c'est primordial, c'est-à-dire que sans logement, c'est un des besoins fondamentaux. C'est sûr que c'est un des droits primordiaux.

4/ Quelle représentation le DAL se fait de l'exclusion ?

Nous, on intervient sur trois catégories de ménages, c'est-à-dire ceux qui sont sans logis, c'est-à-dire ceux qui n'ont pas de logement fixe, ceux qui sont sans logés et hébergés de façon précaire à droite et à gauche par des structures d'hébergement, au foyer, les hôtels, chez les familles, les amis etc....ce sont les hébergements provisoires. Ensuite, on prend en compte les mal logés, ce sont les locataires ou les propriétaires qui vivent dans les conditions de très mal logement...c'est-à-dire les logements qui sont dangereux pour la santé...et puis il y a les locataires qui sont menacés d'expulsion [...] Les ménages modestes sont les principaux ménages préoccupés par les mesures d'expulsion.

5/ Quels publics d'exclus vise votre association ?

Il s'agit de personnes à revenu modeste, à telle enseigne qu'ils n'ont pas la possibilité de se loger convenablement (...), ce sont pour beaucoup des familles d'immigrés, des familles monoparentales, des familles nombreuses, les célibataires ou les chômeurs. En général, ce sont les gens qui n'ont pas de boulot ou lorsqu'ils travaillent, ils sont mal payés : ce sont les salariés pauvres.

6/ A votre avis, le collectif CPE se positionnait-t-il comme acteur complémentaire de l'action d'Alerte ?

Concurrence, non pas vraiment parce qu'on n'est pas sur le même champ. Par contre la volonté d'avoir un discours plus ferme en direction des autorités. A l'époque l'uniopss et le réseau Alerte avaient des propositions très très modérées, timorées même on pourrait dire. Alerte fait des propositions qui sont de l'ordre de la charité si vous voulez. Or, nous, on a fait des propositions qu'ils n'ont pas acceptées.

Nous, on a décidé de créer ce collectif avec Médecins du monde parce qu'on ne se retrouvait pas dans le collectif *Alerte* ou à l'Uniopss avec d'autres associations... donc on avait besoin d'avoir une parole commune qui n'était pas la même que celle de l'Uniopss .

On a créé le regroupement pour faire entendre notre point de vue. Mais on savait qu'on arriverait à trouver des points de convergence.

Nous n'avons pas créé le collectif « CPE » pour concurrencer le collectif « Alerte ». Nous n'étions pas en concurrence contre le collectif Alerte parce que [...] on n'est pas sur le même champ.

7/ Quelle nuance faite vous entre vous le l'Uniopss ?

Oui, nous on est plus jeune. On n'a pas les mêmes exigences. On n'est pas lié à l'establishment. On n'a pas d'autres intérêts à défendre que ceux des mal logés et des sans logis... ça nous donne plus de liberté de parole.

8/ Que pensez-vous de votre conférence de presse commune avec Alerte ?

On avait décortiqué le projet de loi du gouvernement d'Alain Juppé et l'Uniopss a rejoint notre analyse. C'est Anthonioz de Gaulle qui a estimé nécessaire de regrouper les deux collectifs et de parler d'une seule voix. C'est elle qui a obligé le réseau Alerte à hausser le ton. Il y a eu une conférence de presse assez acerbe pour commenter le projet de loi de Jacques Barrot.

9/ Votre pression sur les décideurs politiques a-t-elle été payant notamment sous le gouvernement de Lionel Jospin ?

On avait vu Besson. On avait beaucoup insisté sur le volet Logement. On avait obtenu quelques bricoles

10/ Pourquoi les associations du réseau Alerte étaient plus écoutées que les vôtres par exemple ?

Elles sont plus écoutées parce qu'elles ne sont pas exigeantes. Elles font des demandes qui sont autour du porte-monnaie....

11/ On reproche à vos associations des prises de position souvent politique ?

Nous sommes des associations syndicales. Nous n'avons jamais pris des positions politiques...en dehors du Front national. Dire que nous avons des militants d'extrême gauche, ça se discute. Ce sont plutôt les associations institutionnelles dont les membres sont affiliés à des partis politiques. C'est nous faire un mauvais procès. Là, on n'est pas d'accord.

12/ Pourquoi privilégiez-vous les actions coups de poing au détriment de la négociation conventionnelle par exemple ?

On privilégie les deux actions : coups de poing et négociation. S'il n'y a pas de conflit, il n'y a pas de négociation. Derrière une action, il y a une négociation. Nous, c'est un travail au quotidien. Attention, c'est des milliers et des milliers qu'il faut loger ou reloger.

13/ Pourquoi certains syndicats n'avaient pas leur place au sein du collectif CPE alors qu'ils sont souvent avec le DAL et les associations de chômeurs lors de vos manifestations ?

Médecins du Monde ne voulait pas travailler avec les syndicats. C'était les conditions que le groupe de cause Médecins du Monde avait posé au départ [c'est-à-dire lors de la mise en place du collectif]. Son objectif était de faire alliance avec nous [les groupes de cause radicaux] sans que les syndicats soient associés.

Entretiens avec parlementaires

Véronique Neiertz, députée, rapporteur du rapport sur le surendettement

1/ Pouvez vous d'abord vous présenter à nous ?

Je suis d'abord Féministe, et en tant que telle, j'ai participé à tous les combats du Mouvements des Femmes des années 1970, contraception, IVG, à travail égal salaire égal, droit au travail, égalité des droits, luttes contre les violences faites aux femmes.

Je suis devenue membre du PS en 1972, d'abord pour faire passer dans ce parti les revendications des femmes, ensuite pour les mettre en pratique à tous les niveaux de la responsabilité politique que j'ai atteints.

Voir l'ensemble de mes mandats d'élue et de mes fonctions ministérielles dans le Who's who.

2/ Etes-vous été membre ou sympathisant d'une association de solidarité ? Si oui laquelle ?

J'ai vécu l'histoire de l'amendement Coluche, et suis depuis le début membre actif des Restos du Coeur, notamment en Seine Saint Denis, département dont j'ai été député de 1981 à 2002.

3/ Considérez-vous comme un acteur politique qui s'est engagé dans le combat pour le respect de la dignité de l'Etre Humain ?

Oui. Féministe, Tiers Mondiste, Anti-apartheid, droits de l'enfant, lutte contre les violences faites aux femmes (y compris l'excision) comme aux hommes, méres de la place de Mai (Argentine), accueil des Chiliens en France après la mort de Salvador Allende, lutte contre le racisme et l'anti-sémitisme, surendettement, harcèlement sexuel et moral, lutte contre les commandos anti-IVG, c'est un long combat qui ne se termine jamais...

Sur l'interaction associations-pouvoirs publics et/ou décideurs politiques.

4/ Comment aviez-vous élaboré les dispositions concernant le surendettement au sein de La commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi d'orientation relatif à la lutte contre les exclusions ? Aviez-vous auditionné les personnes surendettées et /ou les associations de solidarité ? Comment concrètement se passaient les réunions ?

En ce qui concerne le surendettement, la loi fondatrice de 1989 et les réformes qui ont suivi, notamment dans la loi sur l'exclusion, j'ai été constamment en concertation avec les associations de consommateurs. La CGT, la CFDT, et FO y sont directement représentées, ainsi que la FEN (Education Nationale), par leur propre association (Indecosa CGT, Asseco CFDT, FO Conso, Adeic FEN) comme membre du Conseil National de la Consommation où se rencontrent plus de 20 associations de consommateurs et les représentants des professionnels. Ce Conseil est présidé par le Ministre de la Consommation, donc par moi lorsque j'ai rempli cette fonction de 1986 à 1993.

5/ Pensez vous que la loi relative à la lutte contre les exclusions constitue une avancée sociale ?

Oui.

6/ Aviez-vous à négocier avec les associations de défense de la cause des plus démunis

3. Non. J'ai tenu au contraire à avoir des contacts réguliers avec elles. Je me considérais. comme élue locale, comme député, puis comme ministre, comme leur relais naturel et leur interlocuteur privilégié. Les problèmes d'exclusion en Seine Saint Denis sont tels que nous nous considérons comme partenaires éprouvant l'absolue nécessité de s'épauler pour venir à bout des situations difficiles qu'aucun d'entre nous, isolément, n'aurait pu résoudre.

7/ Aviez-vous subi des pressions de ces associations ?

Oui.

8/ A votre avis, les actions coups de poings des groupes radicaux ne révèlent-ils pas le manque de démocratie ?

Les actions coup de poing ont lieu quand rien de ce qui a été tenté auparavant n'a abouti à un résultat. C'est bien souvent l'action du désespoir, encouragée par notre société médiatique. La liberté de la presse est un des piliers de la démocratie : elle secoue l'inertie et l'indifférence des autres pouvoirs, en se faisant le relais du mouvement social.

9/ Pourquoi les syndicats n'étaient pas associés à la négociation dans le cadre de cette loi contre les exclusions ?

Si les syndicats étaient capables de défendre aussi bien les chômeurs que les salariés, il n'y aurait pas d'associations de chômeurs. Leur légitimation par l'écoute du Premier Ministre Lionel Jospin ne présente, pour moi aucun inconvénient, mais au contraire un approfondissement de la démocratie par la différenciation des interlocuteurs spécialisés "experts", hélas.

Pensiez-vous à l'adoption de la loi que le phénomène d'exclusion allait reculer ?

Evidemment non.

Pensez vous que la loi relative à la lutte contre les exclusions sociales constitue une avancée sociale ?

Absolument.

Entretien avec le sénateur Seillier, rapporteur au sénat du projet de loi contre les exclusions

1/ Pouvez-vous d'abord vous présenter à nous ?

Je suis le sénateur Seillier. J'ai été le rapporteur de cette loi au Sénat.

2/ Pensez-vous qu'ATD Quart-Monde est un acteur associatif majeur de la loi contre les exclusions ?

Moi j'aime bien ATD Quart-Monde parce qu'il donne la parole aux plus démunis. Il organise souvent les universités populaires. Ils ont donné la parole à ceux qui ont quelque chose à nous apprendre. Il dispose également de réseaux sur le terrain.

3/ Pensez-vous que cette loi a constitué une avancée sociale importante ?

Je pense que cette loi a constitué une avancée sociale importante. Certainement parce qu'elle a été précédée d'un projet de loi qui avait été présenté par Xavier Emmanuelli, fondateur du Samu social et de Médecins sans Frontières qui s'appelait le projet de loi de renforcement de la cohésion sociale. Il y a eu la dissolution de l'Assemblée nationale puis Martine Aubry l'a reprise en l'appelant projet de lutte contre les exclusions. Mais il n'y a pas eu de rupture entre les deux en dehors des titres.

4/ Quelle est la particularité de cette loi selon vous ?

La particularité de ce projet de loi est qu'il a une approche globale, c'est-à-dire qu'il regarde tous les secteurs qui contribuent de près ou de loin aux situations d'exclusion : santé, logement, emploi, culture, rémunération, surendettement, etc. C'est une démarche qui consiste à prendre le problème dans toutes ces facettes et non seulement par une seule approche.

5/ Peut-on dire que la loi contre les exclusions a mis en place une approche « révolutionnaire » de la lutte contre les exclusions ?

C'est surtout une approche novatrice. Cette loi marque le progrès parce qu'on s'est rendu compte dans les années 1980 qu'il y avait un véritable problème avec la nouvelle pauvreté. C'est ce qui avait justifié l'adoption du Revenu minimum d'insertion en 1988. Mais on s'est rendu compte qu'il y avait d'autres raisons qui faisaient que les gens n'arrivaient pas à s'en sortir parce qu'ils n'avaient pas de logement, de santé... C'est pourquoi, il y a vraiment eu une avancée importante avec cette loi contre les exclusions à travers une approche globale de la loi.

6/ Pensez-vous que cette démarche est efficace ?

On a une approche qui est une approche globale de lutte contre les exclusions. Si c'est pour les satisfaire en disant on a fait mieux qu'avant ça ne m'intéresse pas du tout. Ce qui

me semble important c'est l'efficacité et en termes d'efficacité on a là une démarche qui devient un peu plus efficace mais elle n'est pas encore abouti.

7/ A l'adoption de la loi aviez-vous le sentiment que l'exclusion allait reculer ?

Je savais que cette loi présentait un avantage mais qu'elle n'était pas capable de faire reculer l'exclusion. En tout cas, je pensais qu'elle n'était pas en mesure de permettre d'éviter la croissance d'exclus comme les autres années. Certes, la loi n'est pas suffisante pour enrayer l'exclusion mais si ce dispositif n'existait pas la situation serait certainement pire encore.

8/ Donc vous êtes relativement satisfait de cette loi ?

J'ai toujours dit que dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion on ne peut jamais être satisfait. Tant qu'il y a des gens qui sont en situation d'exclusion et de pauvreté, on ne peut pas être satisfait. On ne peut jamais dire qu'on a vécu le drame que cela représente.

9/ S'en prendre au système économique en vigueur ?

Oui, si vous voulez c'est assez vrai. Je suis Président du Comité nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et on a développé la question majeure qui n'est pas abordée dans cette loi qui est la prévention. J'ai dit à plusieurs reprises y compris devant les représentants de l'Etat que la prévention passe par une interrogation des modifications de notre système de développement. C'est en fait l'organisation économique et politique.

10/ Donc s'il n'y a pas remise en cause du système politique et économique la problématique de l'exclusion sera toujours récurrente ?

En partie oui. Tout à fait.

11/ A quoi sert le groupe de travail sur la lutte contre les exclusions que vous avez créé au sein du Sénat ?

C'est une démarche qui consiste à faire prendre conscience à un plus grand nombre de collègues de la réalité et des caractéristiques de l'exclusion. Il s'agit pour les sénateurs de connaître un peu mieux les exclusions sociales. Chacun dans sa ville et dans ses territoires prennent acte de la problématique de misère de la pauvreté d'exclusion sociale. ce qui est important c'est que chacun comprenne les mécanismes qui conduisent à ces situation, c'est-à-dire de voir que les personnes qui sont en situation d'exclusion n'en sont pas généralement responsable.

Ce groupe d'étude a pour objet la sensibilisation pour un grand nombre de collègues pour les rendre attentifs au problème de l'exclusion.

12/ Peut-on la qualifier de loi humaniste ?

Incontestablement, puisque dans ces premiers articles, il affirme l'égalité de dignité de tous les êtres humains, c'est une définition qui me semble caractéristique du principe de l'humanisme. Egalement lorsque la loi parle de mobilisation nationale pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion, c'est-à-dire qui concerne tout le monde.

13/ Aviez-vous subi la pression des associations ?

J'ai pas eu le sentiment d'avoir subi des pressions abusives et exagérées. J'ai fait un calendrier de rencontres avec les associations. Il est bien évident que chaque association, chacune ayant ses caractéristiques, elle mettaient en avant surtout ce qui lui importait, ce qui semble juste. Par exemple, quand j'ai rencontré les associations d'insertion sociale par l'activité économique, elles avaient une problématique qui était différente de celles des associations caritatives tel le restaurant du cœur par exemple. Les associations de santé avaient aussi leurs approches, donc les approches divergeaient d'une association à une autre. On ne peut pas parler dans le domaine de lobbying. Ce qui m'intéressait c'était d'avoir une connaissance précise de chaque caractéristique, secteur logement, rémunération, surendettement, la famille, la santé, l'éducation, la culture, chaque association oeuvrant dans son domaine particulier, me permettait d'avoir une meilleure connaissance.

14/ La politisation de la thématique « exclusion » découle-t-elle de la mobilisation des associations ?

Incontestablement, les associations ont joué pour une part sûrement importante. Je trouve que cette question n'est pas suffisamment politisée. C'est même le problème majeur de la politique : c'est de faire en sorte que les gens soient en marge de la société. car il s'agit de faire en sorte que la société soit en harmonie, qu'elle soit cohérente. Or, par rapport à ça, je trouve que les politiques ne s'en intéressent pas suffisamment. Mais c'est vrai que les associations sont pour beaucoup dans la connaissance et la diffusion de la problématique.

15/ Etes-vous sympathisant de certaines associations de lutte contre les exclusions ?

Oui, je suis sympathisant de certaines associations de lutte contre les exclusions. Mais je me sens plus proche de certaines que d'autres.

16/ Pourquoi n'aviez-vous pas auditionné les syndicats par exemple ?

Parce que les syndicats n'avaient pas à l'époque une expertise dans le domaine. Fondamentalement, on pour mission de défendre ceux qui travaillent. C'est même le principe de constitution et de fonctionnement de tout syndicat. Et ce n'est que ces dernières années que les syndicats se sentent concernés compte tenu de l'ampleur de la pauvreté de la situation d'exclusion et des mécanismes d'exclusion à l'intérieur de l'entreprise et donc ils considèrent qu'ils ne peuvent pas s'en désintéresser. Les syndicats

sont membres du CNLE depuis juillet 2005 seulement. Ils sont très présents maintenant et je dirai que c'est un phénomène nouveau ces dernières années.

17/ Pourquoi une préférence pour les associations caritatives par exemple ?

Parce que la réflexion sur la lutte contre les exclusions sur la cause de l'exclusion est beaucoup plus développée auprès des associations caritatives. J'aime une qui est ATD Quart-Monde. Mais, il y a aussi l'association de Jean Baptiste Foucault, Nouvelle Solidarité face au chômage. Il y a tout un contenu sur les causes de l'exclusion qui est beaucoup plus développée dans celle dont vous parlez plutôt que dans les associations dites radicales. Mais en fait, elles ne sont pas tenues à l'écart, mais, il m'est arrivé de recevoir les associations que vous qualifiez de « radicale ». Elles expriment un degré plus primaire de refus, c'est-à-dire qu'elle disent que « nous on ne veut pas ou rien savoir ». Mais comment on fait alors pour en sortir ? C'est ça la question qui est importante, comment on fait pour changer les choses. Là, je suis catégorique, les gens qui sont en situation de pauvreté et d'exclusion, nous ne sommes pas dans une problématique qui est susceptible d'être changée du fait d'un rapport de force favorable dans une société marchande comme les nôtres par un rapport de force qui serait tout d'un coup qui sont exclus des pauvres par rapports aux gens qui sont dans la société marchande. Et Jean-baptiste Foucault l'a bien démontré dans ses livres, on n'est pas du tout dans un rapport de force comme si on était dans un rapport de force entre classes, entre patrons et employés où un accuse l'autre d'avoir des avantages déséquilibrés. Dans l'entreprise, le salariés peut inverser un rapport de force, ne serait-ce que par la grève etc, par contre les gens qui sont en situation d'exclusion ne peuvent pas inverser la situation de force.

18/ Autrement dit les associations radicales mènent un combat qui est un peu perdu d'avance ?

Les associations radicales ont le droit de contester parce que la situation est intolérable. Mais cela ne suffit pas, il n'y pas de grève des pauvres. J'ai une grande attention pour ces associations, mais moi ce que je cherche pour convaincre ceux qui ont le pouvoir, il faut qu'ils organisent le travail autrement par la répartition des richesses autrement et ça, je pense que l'implication des syndicats est une nouveauté majeure de ces dernières années. Désormais ceux qui ont un emploi s'occupent de ceux qui n'en ont pas. Et ça pour moi c'est un grand espoir.

19/ Mais la mobilisation des associations militantes a quant même un impact sur les décideurs politiques ?

Mais elle a un impact de prise de conscience pour certains, d'agacement pour d'autres et de rejet chez certains. Je suis incapable de faire un bilan complet. J'observe simplement que la société aujourd'hui est plus enclin à rejeter les gens en situation d'exclusion et de pauvreté qu'en 1998. C'est plus dur aujourd'hui qu'il y a huit ans. La cassure est plus forte et notamment avec ce qu'on appelle les travailleurs pauvres. Ils ont un emploi, ils sont à la marge mais ils ne comprennent pas parfois pourquoi tous les mécanismes qui sont mis en place pour favoriser l'insertion des gens qui sont en situation pire que la leur et ça devient plus difficile à expliquer.

20/ Est-ce à dire alors que la loi de 1998 est un échec ?

Ah non. Si, la loi de 1998 n'existait pas ce serait absolument catastrophique. Mais je peux vous dire qu'il n'y a aucune loi qui pourra régler la question définitivement quelque part surtout aujourd'hui avec le développement de la mondialisation. On a trouvé dans le mécanisme actuellement du libre-échangeisme mondial fait que l'ajustement économique se fait par la mobilité des travailleurs. Ce qui fait que le système actuel verrouille les niveaux d'endettement, de croissance et de déficit public et donc du coup pour trouver la variable d'ajustement, il n'y a qu'une solution, c'est la mobilité géographique et on commence à dire aux gens mais aller travailler ailleurs

21/ Quelle place vous accordez à cette association dans le cadre de l'émergence de cette loi ?

J'accorde à ATD une place considérable. Toutes les lois contre la pauvreté et l'exclusion ont été adoptées après la publication d'un rapport du Conseil économique et social de Joseph Wrésinsky puis il y a eu le rapport de Geneviève de Gaulle. Ce sont des rapports du CES. On ne peut pas dire que ce sont des rapports d'ATD Quart-monde puisqu'ils sont publiés au nom du CES, mais comme par hasard les rapporteurs étaient les membres d'ATD Quart-Monde.

ATD Quart-Monde est au centre des lois contre les exclusions. Le RMI c'est la même chose. Il a été adopté après le rapport de Joseph Wrésinsky.

22/ Peut-on dire que la loi contre les exclusions est une loi d'assistance ?

Vous savez c'était très partagé, Geneviève de Gaulle Anthonioz a poussé un cri de colère contre ça à l'Assemblée nationale en réaction contre ça ce qui m'a beaucoup choqué. Ici au sénat, quand on a fait la première lecture de cette loi, il y a eu abstention des communistes et vote unanime de tout le reste. C'est mon meilleur souvenir de ma vie de parlementaire. En tant que rapporteur, j'ai obtenu un vote quasiment unanime juste l'abstention du vote communiste.

22/ Pourquoi le vote du sénat était plus consensuel que celui de l'assemblée nationale ?

Je n'en sais rien peut être parce qu'il y a plus d'élus locaux au sénat qu'à l'Assemblée nationale. Il y a beaucoup de gens qui sont maires, conseillers généraux. Ce sont les gens qui sont sur le terrain. Ils sont moins politisés au sens politiques politiciennes.

23/ Cette loi avait donc pour finalité de rendre chaque citoyen autonome ?

Dans les intentions et dans les mécanismes c'est ce qu'on a cherché à faire et dans mon discours au sénat j'avais prononcé une phrase qui a été reprise dans une revue juridique. La phrase que j'avais prononcé en tant que rapporteur était de dire qu'il « faut que ceux qui sont en situation d'exclusion deviennent les acteurs de leur propre libération ». et je trouve qu'ATD a des actes qui sont en correspondance avec cette ambition. ATD Quart-

Monde permet aux personnes qui sont en situation d'exclusion de s'exprimer et d'être entendues. C'est aux exclus de nous dire ce qu'on peut faire pour eux, c'est pas à nous de penser à leur place.

Entretiens avec certains Conseillers de ministres

Entretien avec François Landais.

1/ Pouvez-vous vous présenter à nous ?

Je suis François Landais. Je travaille actuellement à la direction de la sécurité sociale. J'étais au cabinet de Martine Aubry.

2/ Quelle représentation aviez-vous à l'esprit lors de l'élaboration de cette loi ?

La position du gouvernement était de faire une loi de lutte contre les exclusions, mais en même temps à la suite d'un débat qui était déjà ancien, il était considéré qu'en matière de lutte contre l'exclusion, l'important n'était pas tant le fait de créer des dispositions législatives nouvelles ou de nouveaux droits, mais principalement d'assurer l'accès aux droits dont peuvent prétendre tout le monde. Donc là, le gouvernement rejoignait les préoccupations des associations qui souhaitaient qu'on ne fasse pas de loin spécifique pour les gens en difficulté avec des droits particuliers qui auraient été vraisemblablement des droits inférieurs à ceux des citoyens ordinaires mais qu'au contraire on veille à ce que l'ensemble des personnes en difficulté ait accès aux droits généraux.

3/ Au-delà du dispositif juridique, la question de mobilisation des moyens financiers se posait aussi avec acuité ?

Le problème d'une grande loi ne se posait pas en soi. Le problème principal c'est celui des moyens qu'on allait mettre en œuvre pour faire en sorte que l'accès de personnes les plus démunies à tous les droits existant soient effectivement satisfaisant. Ce qui posait d'abord le problème de moyen ; ensuite de procédure pour garantir que le phénomène d'exclusion recule.

Dans le cadre de cette loi, ce qui était affiché très tôt, c'était la volonté pour assurer cet accès aux droits de tout le monde que la loi et le programme ne se concentrent pas sur les gens les plus en plus en difficulté ou ceux qui étaient les plus marginalisés, mais prennent aussi en compte les situations intermédiaires des personnes qui étaient en train de basculer des l'exclusion. C'est la raison pour laquelle il y a une partie prévention

4/ Les autorités publiques ont-elles prêtées une oreille attentive aux propositions des associations ?

Les propositions des associations faisaient partie des matériaux de base des propositions retenues par le gouvernement. Mais après il y a une dynamique de travail administratif, législatif qui est fait et là, il est logique que le travail soit fait par les services concernés pour faire ce travail, mais les propositions et le pouvoir des associations étaient très largement partie prenante de la position même du gouvernement.

5/ La fait que vous mentionniez l'exclusion au pluriel rend compte de la diversité de situation que traduit ce phénomène ?

On ne parlait pas d'exclusion au singulier, amis d'exclusion au pluriel. C'est passer ainsi de quelque chose d'abstrait à la diversité de situations, de domaines dans lesquels les gens se

retrouvent mis en marge du fonctionnement de la société ou du droit commun. Et la volonté a toujours été de lutter contre les exclusions et de prévoir les mécanismes de prévention.

6/ La mobilisation des associations de chômeurs a-t-elle enrichi le débat sur la lutte contre les exclusions ?

C'est devenu une revendication nationale [le 13^{ème} mois] et ça a fait un plus dans le débat public que la question de ces personnes en situation d'exclusion au sens où ils ne bénéficiaient pas de la croissance, de la reprise de l'emploi et donc ça a simplement non pas conduit à modifier le contenu de la loi proprement dit, peut être sur certains points notamment sur des modifications en matière de chômage et d'allocation spécifique de chômage et encore là c'était déjà des choses qui étaient prévues.

7/ La mobilisation des associations de chômeurs a-t-elle influé sur le calendrier d'élaboration de la loi ?

La mobilisation des groupes de cause « radicaux » a eu un impact sur l'accélération du calendrier d'élaboration de la loi sans doute aussi par le fait que des dispositions spécifiques ont été introduites concernant les chômeurs et leurs droits de représentation dans les institutions chargées de l'assurance chômage ou du service public.

L'idéal est que ce mouvement s'arrête, que chacun juge avec responsabilité que nous ferions mieux de nous réunir tous pour combattre le chômage.

8/ Y a-t-il certains dispositifs qui méritaient de faire l'objet de loi spécifique ?

Il y a eu des débats un temps pour savoir si les dispositions sur l'accès au droit par exemple au sens de justice du terme feraient l'objet d'une loi spécifique préparée par la ministre de la justice ou si les éléments seront intégrés dans la loi exclusion. C'était plus des questions pratiques que des questions de fond (...). Un des éléments essentiels et qui, avec le recul est un des éléments les plus forts sur le plan des droits qui ont été ouverts, est la couverture universelle. Il a fait l'objet d'une loi séparée pour des raisons de calendrier d'élaboration. Donc ça ne révèle pas des divergences mais des enjeux techniques de préparation des textes.

9/ Aviez-vous des interlocuteurs directs dans chaque cabinet ministériel impliqué dans le processus d'élaboration de la loi contre les exclusions ?

Il avait été demandé dès fin juillet [1997] à chaque ministre de désigner un membre de son cabinet comme correspondant.

10/ Les Conseillers du premier ministre, quel était leur positionnement par rapport à vous ?

Matignon a suivi l'élaboration au niveau des conseillers du Premier ministre. Ils étaient dans toutes les réunions entre cabinets qui avaient lieu physiquement dans les bureaux du cabinet de Martine Aubry. Les conseillers de Matignon étaient présents pour poursuivre le

travail et confirmer ce que le Premier ministre avait dit, c'est-à-dire qu'il confiait à Aubry la charge d'assurer la coordination de la préparation du projet de loi.

11/ L'insertion des « exclus » par l'accès aux droits fondamentaux constitue l'axe essentiel de cette loi contre les exclusions ?

Il y a une évidence qui est que s'il y a des gens qui ne disposent pas de droits fondamentaux que les autres y compris dans le domaine social, ils sont en situation difficile et qu'en tout état de cause un des objectifs de la loi et c'était très fortement demandé par les associations et le gouvernement n'avait aucune réserve sur ce point [...], il était indispensable de remettre tout le monde dans le bénéfice des droits sociaux généraux. C'est dans le premier article de la loi et c'est une tendance très forte. Ça, c'est un élément essentiel de cette loi contre les exclusions.

12/ La prévention est au cœur du dispositif de la loi contre les exclusion

La question de la prévention, elle est très difficile. C'est dans la méthode générale qui a été retenue, c'est un élément essentiel. Dans les mesures prises, c'est moins évident. Pour les quelque mesures qui sont prises, c'est pour anticiper l'exclusion, je pense en particulier dans le domaine du logement, multiplier toutes les possibilités de recours de discussion, négociation, avant par exemple d'aboutir à l'expulsion qui met la personne à la rue. On fait de la prévention, une situation très grave, en même temps dans la loi. Y a pas beaucoup de mesures qui sont des mesures clairement de prévention. Y a des démarches préventives.

13/ Le cabinet de Martine Aubry a-t-il consulté aussi des experts pour mieux cerner ce phénomène ?

(...) L'exclusion n'est pas une évidence. C'est quelque chose de très complexe. Elle a des aspects très multiples. Pour en parler, il faut que des gens qui sont experts prennent du temps pour réfléchir, travailler, produire des études, des statistiques. Ils travaillent de telle manière qu'il y ait des informations qui permettent de faire le point sur l'exclusion. Est-ce que ça s'améliore ? Est-ce que ça se dégrade ? Est-ce que les formes de l'exclusion dominante se modifient ? Quelles sont les trajectoires des gens ? Des processus d'exclusion ? Ça, c'est important qu'il y ait une institution publique.

14/ Que pensez-vous de la proposition faite par les groupes radicaux. Ces derniers souhaitent que les pouvoirs publics augmentent les impôts pour lutter contre les exclusions ?

Le positionnement de ces groupes de cause révèle tout simplement leur point de vue politique. Ce n'est pas le boulot de l'administration. Y a des institutions qui ont déjà sur ces questions des responsabilités : le Conseil Economique et Social, les députés, les sénateurs. C'est à eux de dire comment ils devraient répartir les impôts... Il existe un centre des revenus et des coûts.

15/ Pourquoi les cabinets ministériels accordaient plus d'importance aux membres du collectif Alerte qu'à l'autre baptisé Contre la précarisation et l'exclusion ?

En l'occurrence les associations qui avaient depuis longtemps travaillé sur les questions de lutte contre l'exclusion et d'accès aux droits étaient essentiellement les associations regroupées au sein du collectif alerte, ça faisait des années qu'elles avaient rapproché leurs points de vue parce que au départ les points de vue de différentes associations n'étaient pas du tout unifiés et d'autre part les associations du collectif Alerte sont des associations éminemment importantes par leur nombre de militants, leur ancienneté, le nombre de personnes prises en charge (...). Le collectif Alerte pesait relativement lourd dans cette affaire mais d'autres associations ont été aussi pris en compte.

Il était tout à fait naturel que Alerte soit au cœur du débat avec le gouvernement. Mais en fait des contacts existaient et ont existé pendant la préparation du programme et de la loi contre les exclusions avec l'ensemble des composantes associatives (...). Le collectif Alerte pesait relativement lourd dans cette affaire mais d'autres associations ont été pris en compte.

Entretien avec Jacques Rigaudiat, conseiller social du Premier ministre Lionel Jospin

1/ Pouvez-vous d'abord vous présenter ?

J'étais le Conseiller social du Premier ministre Lionel Jospin après avoir été celui de Michel Rocard entre 1988 et 1991.

2/ Entretenez-vous des rapports avec les associations par exemple en dehors de vos fonctions ?

Oui, j'ai une tradition avec les leaders associatifs et syndicaux.

3/ Notamment avec ATD Quart-Monde ?

Vous savez, je connais tout le monde dans ces milieux depuis très longtemps. J'avais connu le père Joseph Wrésinsky, fondateur d'ATD Quart-Monde, il y a 20 ans, mais j'ai pas d'affinité particulière avec ATD Quart-Monde.

4/ Quel contenu donnez-vous au mot exclusion par exemple ?

Ce sont des réalités, des situations de détresse. Elle se caractérisent par des difficultés financières, des difficultés très fortes en matière d'accès au logement, d'accès à l'emploi. L'exclusion est le cumul de toutes ces difficultés. Il s'agit du chômage, de l'emploi, du logement et des ressources, etc.

5/ Quel rôle a joué le cabinet de Lionel Jospin ?

Je pense que c'est le cabinet du Premier ministre Lionel Jospin qui a véritablement géré la genèse de cette loi parce que Martine Aubry n'avait pas l'autorité suffisante pour une loi qui est mise en œuvre avec près de vingt ministères. C'est l'autorité du Premier ministre qui a permis de faire cette loi.

Cette loi est passée par de très longues et nombreuses réunions interministérielles. Les arbitrages ministériels c'est moi qui les rendaient et ensuite j'en rendais compte au premier ministre.

6/ Aviez-vous à l'esprit de présenter un projet de loi mieux que celui de vos prédécesseurs ?

Il y avait quelque chose qu'il fallait faire absolument. Et, on l'a fait. On ne s'est pas mis en contre raison avec l'échec de nos prédécesseurs même si on l'avait en tête. Autant que je sache leur échec, c'est parce qu'ils n'ont pas voulu mettre le moindre moyen financier.

7/ A l'adoption de la loi, croyiez-vous que l'exclusion allait reculer ?

Non, ce sont des moyens réparateurs des personnes en situation d'exclusion. On leur facilitait la vie. Ça leur permettait d'accéder plus facilement à un compte bancaire, à des soins de qualité (...). C'était une action palliatrice plutôt que réparatrice.

On pensait que la loi allait permettre aux personnes en situation d'exclusion de vivre moins mal. Jamais, on a eu l'impression en faisant cette loi d'agir sur les causes.

8/ Pourquoi vous vous êtes pas attaqués aux causes de l'exclusion ?

Les causes de l'exclusion s'appelle l'emploi. Sous notre législature on a créé 2 millions d'emplois puis faire reculer le chômage ce qui était déjà un acte assez fort par rapport à cette situation là. Par ailleurs, on a mis en place la CMU pour permettre aux personnes exclues d'accéder aux soins de qualité dans de bonnes conditions financières. Cette loi ne s'attaquait pas aux causes mais à la difficulté des situations. Mais on a agi sur les causes tout aussi fortement que sur les situations difficiles.

9/ Peut-on alors dire que cette loi est une avancée sociale ?

Je pense que cette loi a été saluée par les associations dans leur ensemble comme une loi qui a permis de consolider des situations extrêmement fragiles.

10/ Certains ont traité cette loi de loi d'assistance ?

C'est leur problème à eux. Ils ont rencontré l'incompréhension des associations.

11/ Selon *Libération* il y a eu dissension entre Bercy et le ministère des Affaires sociales ?

Sous quelque gouvernement que ce soit, pour que l'on dépense un sous, le ministre des finances s'y oppose. Evidemment quand vous mettez 51 milliards sur la table, ils ne sont pas contents. Mais le Premier ministre Lionel Jospin a rendu ces arbitrages.

12/ La mobilisation des mouvements des chômeurs a-t-elle eu un impact sur le contenu de la loi ?

La mobilisation des chômeurs n'a rien avoir avec la loi contre les exclusions. Cette mobilisation a été liée à un acte de la direction de l'Unedic qui était présidé par la CFDT par Nicole Notat de fermer les fonds d'aide sociale. c'est quelque chose qui concernait les chômeurs et non les « exclus ». c'est pas tout à fait la même population ni les même organisations. L'Unedic est une organisation syndicale, les exclus ont des collectifs où les syndicats sont assez peu présents. Et, la mobilisation des organisations des chômeurs n'a absolument pas pesé, en rien à mon sens par rapport à cette préparation de la loi sur la lutte contre les exclusions.

13/ Pourquoi ne considérez-vous pas les chômeurs comme des exclus alors qu'eux mêmes se considèrent comme tels ?

Les chômeurs sont des gens qui sont sans emploi. Etre exclu, c'est une situation différente. Beaucoup d'exclus sont des gens qui n'ont pas d'emploi depuis très longtemps. Ce sont des gens qui sont en difficulté de formation, de santé. Ce sont les gens d'Emmaüs, du Secours populaire, d'ATD Quart-Monde. Ce ne sont pas les mêmes types de population que les demandeurs d'emploi ou plus exactement, c'est une sous partie bien particulière de la population des demandeurs d'emploi.

14/ En recevant les organisations des chômeurs, Lionel Jospin ne légitime-t-il pas ces associations ?

Ce n'était absolument pas dans le cadre de la loi sur les exclusions que le Premier ministre les a reçu. Il les a reçu à la suite de la mobilisation de décembre 1997 et janvier 1998, ce qui constitue une première absolue. Et, d'ailleurs, cette réception a suscité la colère de certaines organisations syndicales qui ne veulent pas reconnaître la représentativité de ces organisations au niveau de l'Unedic et puis par rapport au problème de l'exclusion.

15/ Quel a été alors l'impact du rapport rédigé par Marie Thérèse Join-Lambert sur la loi contre les exclusions ?

Le rapport que Marie Thérèse Join-Lambert a remis au Premier ministre Lionel Jospin ne concernait pas le sujet de l'exclusion. On n'a pas modifié les minimas sociaux à l'occasion de la loi sur l'exclusion. La loi contre les exclusions n'était pas le déboucher de ce rapport. On a modifié un certain nombre de choses, de règles, on a valorisé les minimas sociaux au vu du rapport mais cela n'a en rien donné corps au projet de loi de lutte contre les exclusions.

16/ Les autorités ministérielles recevaient beaucoup les associations du collectif Alerte ?

Je dirai que le but du jeu était de recevoir les associations pour écouter leurs propositions, leurs questions et essayer d'apporter des réponses. Il me semble que les associations ont dans l'ensemble plutôt salué cette loi. Le but n'était pas de les convaincre, mais de les

écouter pour savoir quels étaient les problèmes qui s'opposaient à eux et de quelle manière on voulait y apporter des droits de réponses le plus complètement possible.

17/ Il me semble que les syndicats étaient relativement mis à l'égard ?

La loi contre les exclusions ne concerne pas le code du travail. C'est pas un sujet qui concernait directement les syndicats. Ce n'est pas une réforme du code du travail par exemple. Ce n'est pas du tout le cas. Ce n'est pas leur champ de compétence propre. Les informer oui, leur demander ce qu'ils en pensent certainement et en tenir compte mais on n'est pas dans un processus comme dans le droit du travail où ils sont dans leur domaine imminent et où se pose le problème de la légitimité du contrat de travail. Ce n'est pas le cas de figure.

Entretien avec un syndicaliste

Entretien avec Hoareau, Président du *Comité des chômeurs CGT*

1/ Pouvez-vous d'abord vous présenter à nous ?

J'ai commencé à participer à la création du Comité des Chômeurs de la Ciotat en 1989. Puis on l'a étendu sur le plan du département en 1993 et donc je suis devenu responsable départemental et national du Comité Chômeurs CGT.

2/ Quels sont les champs d'action que couvre le Comité des chômeurs CGT ?

Le Comité des chômeurs CGT s'occupe de tout ce qui a lié aux politiques de travail, c'est-à-dire il s'occupe de la recherche des emplois mais aussi la perte d'un emploi, la perte de revenu, les coupures de courant, etc. On est également ouvert aux sans papiers qui sont parmi nous, c'est-à-dire les gens qui étaient sans travail et sans papiers. C'est donc tout le champ que nous couvrons.

3/ Le Comité des chômeurs CGT s'adresse à quel type de public ?

On s'adresse à tous les chômeurs et les précaires, les intermittents, les Rmistes etc. Il n'y a pas de riche. C'est le premier critère. Dès qu'on n'est pas riche, on peut faire partie du Comité des chômeurs.

4/ Quels liens existe-t-il entre le CC CGT, l'Apéis, le Mncp et AC par exemple ?

Au plan national, on mène des batailles communes. On existe avec eux (...).

5/ Pourquoi avoir créé le Comité des chômeurs CGT ?

Nous, les chômeurs, on a considéré que si on ne s'organise pas, on manquait à notre responsabilité première parce que les chômeurs, c'est la classe ouvrière aujourd'hui. Et la vocation d'un syndicat, c'est de défendre tous les ouvriers avec ou sans travail.

6/ Mais votre principal objectif c'est l'accès à l'emploi avant tout alors ?

La recherche de l'emploi, c'est la première revendication évidemment.

7/ Quel lien établissez-vous entre le chômage et l'exclusion ?

Le chômage, c'est la voie royale pour l'exclusion. Il peut y avoir aussi des gens qui travaillent mais qui sont exclus. Ce sont les salariés pauvres. Ce sont des dizaine de milliers de travailleurs. Le chômage, c'est la première marche vers l'exclusion. Dès qu'on est au chômage, vous êtes exclu parce que vous ne travaillez pas. Vous avez le regard de la société qui vous dit que s'il ne travaille pas c'est qu'il n'a pas réussi et en plus vous vous retrouvez avec les revenus qui diminuent. Et en plus, l'ANPE vous culpabilise en permanence. Effectivement le lien est que c'est le chômage qui produit l'exclusion.

8/ Pensez-vous que la mobilisation des associations de chômeurs de décembre 1997 et janvier 1998 a permis aux hommes politiques de prendre réellement conscience de la gravité de la situation des chômeurs ?

Cette mobilisation a permis aux hommes politiques d'avoir peur. C'est tout. Depuis que les chômeurs existent, les hommes politiques ont soit eu peur, soit ils nous ont méprisé. Il n'y a jamais eu de prise en compte de nos problèmes au fond. Ils ont essayé en 1997-1998

mais il n'y a jamais eu de prise en compte. Je suis responsable du comité des chômeurs depuis une dizaine d'année, je ne me suis jamais retrouvé à signer un accord avec les responsables politiques. Je crois que pour eux, ils nous considèrent comme des travailleurs qui sont sans emploi.

9/ Il est difficile d'imaginer quant même un syndicat de chômeurs ?

Normalement, un syndicat est un regroupement de gens de même catégorie professionnelle pour défendre leur intérêt. Il semble que les chômeurs ne sont pas une catégorie professionnelle parce que ce n'est pas un métier que d'être chômeur. Mais en même temps, on est uni. Car, tout ce qui nous unit : c'est la perte d'emploi, le statut social tout simplement. Donc nous avons vocation à nous organiser autour d'une structure qui se propose de défendre notre situation.

10/ Pensez-vous que votre mobilisation a influé sur l'opinion publique ?

Oui, bien sûr. Notre mobilisation a creusé l'écart entre le gouvernement et l'opinion publique. Quand le 10 janvier Lionel Jospin envoie les CRS, cela a été une vraie catastrophe. C'était quant même la suppression du fond social qui est la bouée de sauvetage des chômeurs quand ils n'avaient plus leurs droits, c'est-à-dire quand ils étaient dans la rue. Le fonds permettait d'attribuer aux chômeurs 3000 francs et pouvait attribuer aux chômeurs, après le passage en commission, des sommes importantes. C'est Martine Aubry qui l'a supprimé en accord avec Nicole Notat qui présidait à l'époque l'Unedic.

11/ Les propositions que vous avez faites sont-elles réalisables à votre avis ?

Je ne sais pas ce qui est difficile à réaliser pour les hommes politiques. En France aujourd'hui, 1% de personne concentre 30% de la richesse et 30% de personnes gagnent 1% de richesse. Si on ne déplace pas le curseur, vous croyez qu'on y arrivera ? A Paris, il y a chaque année un salon de plaisance, il y a des gens qui les achète à plusieurs millions d'euros. Le problème c'est qu'il faut qu'on ait un gouvernement qui a la volonté de réduire les inégalités, aujourd'hui ce n'est pas le cas.

12/ Votre revendication met donc en cause tout le système économique et social en vigueur ?

Dans les années 1960 à l'époque où le capitalisme était triomphant, on pouvait se faire du fric parce qu'il n'y avait pas de chômage. En 1980, j'étais au chômage pour raison économique. Je gagnais plus que maintenant parce que je gagnais 90% de mon salaire pendant un an. Mais si c'était pour un licenciement économique, je gagnais 70% de mon salaire brute presque le salaire net. Quand on partait en formation tout le temps du chômage était gelé. Ainsi si la formation durait deux ans, on pouvait retrouver ces deux ans de chômage.

13/ Et quant est-il aujourd'hui ?

Aujourd'hui, on est dans un pays où la richesse double et où l'assurance chômage devient de plus en plus dégressive. On n'a même plus le SMIC. On a une allocation forfaitaire et

quand vous avez fini votre formation, vous avez perdu vos droits au chômage. Et, ça, c'est impensable dans un pays qui est de plus en plus riche.

14/ Pensiez-vous à l'arrivée de la gauche que les choses allaient changer ?

Dans mon expérience de militant, j'ai pris plus de coups de matraque quand la gauche était au pouvoir que quand c'était la droite qui y était. Et, j'ai pu trouver de différence entre une matraque de gauche et une matraque de droite. Même dans la théorie, un gauche aurait pu le prendre en compte. Je suis moi-même dans un département de gauche. Et pourtant, j'ai vu ce que veut dire le mépris.

15/ Les organisations de chômeurs demandaient à devenir membres de l'Unedic, trouvez-vous cela raisonnable ?

Il est invraisemblable que les chômeurs qui ont cotisé au moment où ils étaient en activité ne soient pas représentés dans les instances dirigeantes de l'Unedic. C'est un non sens. Il n'y a pas d'exemple de catégorie sociale qui ne soit pas représentée là où ses intérêts sont enjeux. Ainsi l'absence des chômeurs à l'Unedic est tout à fait contraire aux règles normales du droit social, de la représentation et de la démocratie.

16/ Peut-on traiter les Comités de chômeurs comme des groupes de pression ?

Oui, on a essayé, mais la grosse pression qu'on avait faite concerne le dossier des recalculés. On s'est servi de la justice pour pouvoir faire tomber une disposition qui privait les jeunes de leurs revenus.

17/ Durant la préparation de la loi, aviez-vous participé aux réunions avec les décideurs politiques ?

Si, on a eu une rencontre avec Join-Lambert, on avait écrit à Lionel Jospin et au ministre de l'emploi de l'époque Martine Aubry. On leur avait demandé d'établir le fonds social et il faut que l'on soit membre de l'Unedic. Et, on avait même fait des propositions très précises sur le financement de l'Unedic, mais ils ont dit non.

18/ La loi contre les exclusions a instauré les comités de liaison, sont-ils efficaces ?

Sur Marseille, il y a des comités de liaison. Selon moi, ces comités ont été institués pour amuser la galerie. Bon voilà. Ça fait longtemps qu'il s'est réuni. Quand on se retrouve dans ses réunions où il y avait 50 personnes, 48 sont en costume, cravate et 2 sont chômeurs. Donc l'efficacité des Comités de Liaison, je ne crois pas trop. Et dans d'autres comités, on n'a jamais été invité à siéger.

Entretien avec un journaliste

Entretien avec M. TONINO, journaliste à *Libération*

1/ Pouvez-vous d'abord vous présenter à nous ?

Je suis journaliste à *Libération* depuis 1986. Au cours de ces vingt années j'ai occupé divers postes au sein du journal: j'ai été en charge des questions relatives à l'emploi, puis du suivi de la ville de Paris. Enfin depuis une dizaine d'années je m'occupe de logement, d'urbanisme et d'exclusion sociale.

2/ Êtes-vous membres ou sympathisants d'une ou des associations de solidarité ?

Je n'ai aucune activité militante. Cela ne me semble pas très compatible avec mon métier de journaliste.

3/ Pensez-vous que *Libération* a contribué à faire de la lutte contre les exclusions sociales un sujet de débat public ?

Libération s'intéresse aux faits de société. L'émergence d'une exclusion qui laisse à la marge des centaines de milliers de personnes (privées d'emploi, parfois de logement, sans perspectives personnelles...) ne peut que susciter un débat public. Sauf à être dans le déni.

4/ La mobilisation constante de *Libération* à l'action des associations de lutte contre les exclusions ne fait-elle pas de ce quotidien un acteur " engagé " au même titre que les groupes de défense de la cause des plus démunis ?

Absolument pas. Dans les journaux (y compris *Libération*) on traite de la vie des entreprises, des questions relatives à l'Education nationale, de religion, de la sécurité sociale.... On évoque régulièrement les mécontentements des médecins libéraux, des patrons de bars tabac ou des fonctionnaires... Pourquoi serait-il dès lors illégitime de parler des démunis ? Ces citoyens constituent-il une catégorie à part dont il ne faudrait pas parler. Pourquoi des articles mettant en exergue leur difficultés seraient-il considéré comme du journalisme «engagé» ? Considérez-vous que les confrères qui rédigent des articles sur la question de l'Impôt sur la fortune sont «engagés» ?

5/ Le quotidien *Libération* ne joue-t-elle pas aussi sa propre crédibilité et peut-être aussi sa respectabilité en mettant en lumière une question sociale d'importance capitale ?

Libération parle de tout le monde y compris des démunis.

6/ Peut-on dire d'une certaine manière que Libération a joué le rôle de groupe de pression sur les décideurs politiques puisqu'elle relayait constamment les déclarations des acteurs associatifs et même des " exclus " ?

Dans un pays libre la presse joue un rôle décrypteur, porte sur la place publique des faits de société, assume une fonction de contre-pouvoir. A ce titre elle contribue à faire vivre le débat démocratique. La presse n'est pas un groupe de pression. Libération comme le Figaro n'ont rien en commun avec des lobby qui défendent leurs seuls intérêts particuliers.

7/ En vous mobilisant pour la cause des " exclus ", peut-on dire que Libération est un quotidien " humaniste " ?

Le verbe «mobiliser» me semble impropre. Nous considérons qu'un journal ne ferait pas son travail s'il ne s'intéressait pas au sort de 3,6 millions de personnes qui vivent sous le seuil de pauvreté (selon l'INSEE, mais 6,8 millions selon Eurostat). Ou encore aux 86 500 personnes qui n'ont pas de domicile fixe et aux 900 000 personnes qui ne disposent pas d'un logement pérenne.

8/ En relatant plus ou moins régulièrement l'état d'avancement du projet de loi contre les exclusions, peut-on dire que Libération a été non pas spectatrice mais plutôt actrice d'une politique publique ?

La vocation d'un journal est d'informer les citoyens. Le dossier des démunis en fait partie.

9/ A votre avis, sans la mobilisation de la presse, l'action publique en faveur des " exclus " aurait-elle poussé les responsables politiques à prendre l'engagement de faire adopter une loi d'orientation contre les exclusions sociales ?

Je pense que les associations ont joué un rôle de premier plan pour sensibiliser les pouvoirs publics sur les questions de l'exclusion. Il convient par ailleurs de ne pas sous-estimer les élus. Les maires sont au contact des habitants. Et aucun d'entre eux sait qu'une partie de la population de leur commune a des difficultés à boucler ses fins de mois, à trouver un emploi faute de qualification, à payer son loyer... Sans oublier la jeunesse qui peine à accéder à l'autonomie faute d'un emploi stable ou de moyens suffisants pour accéder à un logement autonome.

10/ Peut-on dire que la presse a joué un rôle essentiel dans l'émergence de la thématique de l'exclusion au même titre que les associations de lutte contre les exclusions sociales ?

La presse n'a fait que de porter sur la place publique un fait de société. Mais en l'analysant, en le décryptant, en le mettant en perspective.

11/ Peut-on dire que la presse a su montrer à l'opinion publique les enjeux de la lutte contre les exclusions sociales ?

(lire la réponse 10).

12/ Peut-on, à votre avis, dire que Libération détient une expertise conséquente en matière de lutte contre les exclusions sociales au même titre que les associations par exemple ?

Les questions relatives à la lutte contre les exclusions renvoient souvent à des dossiers techniques: cadre juridique et financement du logement social, législation sur les minima sociaux... Je dirais qu'il est nécessaire à un journaliste d'avoir une expertise pour traiter de façon pertinente le thème de l'exclusion.

13/ L'action de la presse tout au long du processus de construction de la loi ne s'est-elle pas simplement réduite à exposer les discours et les stratégies d'action des acteurs associatifs et politiques ? Autrement dit, Libération a-t-elle le sentiment d'avoir apporté sa contribution à la réflexion et au débat sur la thématique de la lutte contre les exclusions sociales ?

A vous de juger.

14/ Peut-on dire que Libération est un organe de presse citoyen dans la mesure où elle s'intéresse à la vie des plus démunis ?

Libération tente d'être un «capteur» de faits de société. A ce titre il s'intéresse certes aux démunis, mais aussi à la toxicomanie, aux violences conjugales, aux questions d'enseignement, à la justice (mon ex-collègue Florence Aubenas a été l'une des premières journalistes à révéler des dérives judiciaires d'Outreau).

15/ Pensiez-vous à l'adoption de la loi que le nombre d'exclus allait, enfin, reculer ?

J'ai douté de la pertinence du volet logement de cette loi. Pour lutter efficacement contre la crise du logement, il faut construire des HLM accessibles aux revenus modestes. Un texte ne saurait apporter de réponses pertinentes si l'offre locative sociale fait défaut.

16/ Peut-on parler de mauvais jugement si l'on affirme qu'il existe un véritable pacte de " soutien " entre les acteurs associatifs qui luttent contre les exclusions sociales et les journalistes de plusieurs quotidiens dont le vôtre ?

Il n'y a aucun pacte !

17/ Les acteurs politiques et les responsables d'associations de défense de la cause des plus démunis n'ont-ils pas instrumentalisé la presse ?

Je vous rappelle un fait: 3,6 millions de personnes vivent en France en dessous du seuil de pauvreté. Sans compter les mal logés, les pas logés du tout... Un journal qui considérerait qu'il s'agit d'épiphénomènes sans intérêt n'aurait pas de raison d'être. Nous avons vocation à parler des réalités quotidiennes.

Bien à Vous.

VII/ Texte de loi

L'Assemblée nationale et le Sénat ont délibéré,

L'Assemblée nationale a adopté,

Vu la décision du Conseil constitutionnel no 98-403 DC en date du 29 juillet 1998 ;
Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Article 1^{er}

La lutte contre les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égalité dignité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation. La présente loi tend à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance. L'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics dont les centres communaux et intercommunaux d'action sociale, les organismes de sécurité sociale ainsi que les institutions sociales et médico-sociales participent à la mise en oeuvre de ces principes. Ils poursuivent une politique destinée à connaître, à prévenir et à supprimer toutes les situations pouvant engendrer des exclusions.

Ils prennent les dispositions nécessaires pour informer chacun de la nature et de l'étendue de ses droits et pour l'aider, éventuellement par un accompagnement personnalisé, à accomplir les démarches administratives ou sociales nécessaires à leur mise en oeuvre dans les délais les plus rapides. Les entreprises, les organisations professionnelles ou interprofessionnelles, les organisations syndicales de salariés représentatives, les organismes de prévoyance, les groupements régis par le code de la mutualité, les associations qui 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. En ce qui concerne la lutte contre l'exclusion des Français établis hors de France, les ministères compétents apportent leur concours au ministère des affaires étrangères.

Article 2

Il est inséré, dans le code du travail, un article L. 353-3 ainsi rédigé :
« Art. L. 353-3. - Afin d'améliorer l'information des demandeurs d'emploi et leur capacité à exercer leurs droits, l'Etat, les organismes chargés du placement et de la formation des demandeurs d'emploi fixent les règles de constitution de comités de liaison auprès de leurs échelons locaux dans lesquels siègent des demandeurs d'emploi représentant les organisations syndicales représentatives au plan national et les organisations ayant spécifiquement pour objet la défense des intérêts ou l'insertion des personnes privées d'emploi. »

TITRE I^{er}

DE L'ACCES AUX DROITS

Chapitre I^{er}

Accès à l'emploi

Article 3

Au début du dernier alinéa de l'article L. 321-4 du code du travail, après les mots : « représentants du personnel », sont insérés les mots : « et l'autorité administrative ».

Article 4

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

Article 5

I. - L'Etat prend l'initiative d'actions d'accompagnement personnalisé et renforcé ayant pour objet l'accès à l'emploi de jeunes de seize à vingt-cinq ans en difficulté et confrontés à un risque d'exclusion professionnelle par l'articulation des actions relevant de la politique définie à l'article L. 322-1 et de celles mentionnées à l'article L. 900-1 du code du travail. Les régions et la collectivité territoriale de Corse s'associent à ces actions dans le cadre des compétences qu'elles exercent en application du II de l'article 82 de la loi no 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. Une convention-cadre, conclue entre l'Etat et la région ou la collectivité territoriale de Corse, précise les conditions de leur intervention conjointe.

Les actions d'accompagnement personnalisé et renforcé comprennent notamment des mesures concernant la lutte contre l'illettrisme, l'acquisition accélérée d'une expérience professionnelle, l'orientation et la qualification, et sont assorties, si nécessaire, de toute autre action, notamment culturelle ou sportive. Elles visent également à assurer l'égalité d'accès des jeunes gens et jeunes filles à ces actions et la mixité des emplois.

Les jeunes sans qualification, de niveau VI et V bis, bénéficient en priorité de cet accompagnement. II. - Pour l'application du I, l'Etat, en concertation avec les régions, conclut avec les missions locales mentionnées à l'article 7 de la loi no 89-905 du 19 décembre 1989 favorisant le retour à l'emploi et la lutte contre l'exclusion professionnelle et les permanences d'accueil, d'information et d'orientation visées à l'article 4 de l'ordonnance no 82-273 du 26 mars 1982 relative aux mesures destinées à assurer aux jeunes de seize à dix-huit ans une qualification professionnelle et à faciliter leur insertion sociale ainsi qu'avec l'Agence nationale pour l'emploi des conventions fixant les objectifs des actions d'accompagnement personnalisé, leur durée maximale, qui ne

peut excéder dix-huit mois, sauf dérogation expresse accordée par le représentant de l'Etat dans le département ainsi que la nature et l'importance des moyens dégagés par l'Etat pour leur mise en oeuvre.

Des conventions de même portée peuvent également être conclues avec des organismes prévus au premier alinéa de l'article L. 982-2 du code du travail ainsi qu'avec les bureaux d'accueil individualisés vers l'emploi des femmes. Afin d'assurer la cohérence et la continuité des actions s'inscrivant dans le projet d'insertion sociale et professionnelle proposé aux jeunes, les conventions d'objectifs mentionnées aux deux alinéas précédents peuvent prévoir des modalités spécifiques de mobilisation des mesures relevant de la compétence de l'Etat ou de la région dans des conditions fixées par la convention-cadre qu'ils ont conclue en application du I.

III. - Les jeunes qui rencontrent des difficultés matérielles, notamment en matière de logement, pendant les périodes durant lesquelles ils ne bénéficient pas d'une rémunération au titre d'un stage, d'un contrat de travail ou d'une autre mesure dans le cadre des actions d'accompagnement personnalisé organisées en application du présent article bénéficient de l'accès aux fonds départementaux ou locaux d'aide aux jeunes prévus par les articles 43-2 et 43-3 de la loi no 88-1088 du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion.

IV. - Les jeunes bénéficiaires des actions d'accompagnement sont affiliés au régime général de la sécurité sociale dans les conditions prévues aux articles L. 962-1 et L. 962-3 du code du travail, pour les périodes pendant lesquelles ils ne sont pas affiliés à un autre titre à un régime de sécurité sociale.

V. - Un bilan des actions engagées dans chaque région et dans la collectivité territoriale de Corse au titre du présent article est réalisé chaque année par l'Etat et la collectivité concernée. Ce bilan mentionne obligatoirement le point de vue des bénéficiaires des actions et présente une analyse des motifs pour lesquels les demandes d'accès aux actions mentionnées au I ont été éventuellement rejetées.

Article 6

L'article L. 322-4-1 du code du travail est ainsi modifié :

1o Dans le premier alinéa de cet article, les mots : « et des chômeurs cumulant les situations de précarité les plus graves » sont remplacés par les mots : « et des personnes sans emploi rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi » ;

2o A la fin de la deuxième phrase du dernier alinéa de cet article, les mots : « les handicapés et les bénéficiaires de l'allocation du revenu minimum d'insertion ou de l'allocation spécifique de solidarité » sont remplacés par les mots : « les handicapés, les bénéficiaires de l'allocation du revenu minimum d'insertion ou de l'allocation spécifique de solidarité, les parents isolés assurant ou ayant assuré des charges de famille ainsi que les personnes faisant l'objet ou ayant fait l'objet d'une peine privative de liberté ».

Article 7

I. - Le premier alinéa de l'article L. 322-4-7 du code du travail est ainsi rédigé : « Afin de faciliter l'insertion de personnes rencontrant des difficultés d'accès à l'emploi, l'Etat peut conclure des conventions ouvrant droit au bénéfice de contrats de travail dénommés "contrats emploi-solidarité" avec les collectivités territoriales, les autres personnes morales de droit public, les organismes de droit privé à but non lucratif et les personnes morales chargées de la gestion d'un service public. Ces conventions sont conclues dans le cadre du développement d'activités répondant à des besoins collectifs non satisfaits. »

II. - Après le premier alinéa de l'article L. 322-4-7 du même code, il est inséré un alinéa ainsi rédigé : « Ces conventions prévoient des actions destinées à faciliter le retour à l'emploi et notamment des actions d'orientation professionnelle. »

III. - Le deuxième alinéa de l'article L. 322-4-7 du même code est ainsi rédigé : « Ces contrats sont réservés aux demandeurs d'emploi de longue durée ou âgés de plus de cinquante ans, aux bénéficiaires de l'allocation de revenu minimum d'insertion, de l'allocation de solidarité spécifique, de l'allocation de parent isolé, de l'obligation d'emploi prévue à l'article L. 323-1, aux jeunes de plus de dix-huit ans et de moins de vingt-six ans connaissant des difficultés particulières d'insertion ainsi qu'aux personnes rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi. »

IV. - Avant le dernier alinéa de l'article L. 322-4-7 du même code, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés : « Dans les collectivités territoriales et les autres personnes morales de droit public, un contrat emploi-solidarité ne peut être renouvelé sur un même poste de travail qu'à la condition qu'il s'accompagne d'un dispositif de formation visant à faciliter l'insertion professionnelle du bénéficiaire de ce contrat à l'issue de celui-ci. » « En cas de non-renouvellement du contrat emploi-solidarité en raison de l'absence de dispositif de formation visé à l'alinéa précédent, il ne peut être recouru à un nouveau contrat emploi-solidarité pour pourvoir un même poste avant l'expiration d'une période de six mois. »

V. - La première phrase du troisième alinéa de l'article L. 322-4-10 du même code est ainsi rédigée : « Toutefois, les bénéficiaires de contrats emploi-solidarité peuvent, à l'issue d'une période de trois mois et pour une durée limitée à un an, être autorisés à exercer une activité professionnelle complémentaire dans la limite d'un mi-temps. »

VI. - 1. La première phrase du premier alinéa de l'article L. 322-4-12 du même code est ainsi rédigée : « L'Etat prend en charge, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, tout ou partie du coût afférent aux embauches effectuées en application des conventions prévues à l'article L. 322-4-7. »

2. Le second alinéa du même article est supprimé.

VII. - L'article L. 322-4-15 du même code est abrogé.

VIII. - Dans l'article L. 980-2 du même code, la référence : « L. 322-4-15 » est remplacée par la référence : « L. 322-4-14 ».

Article 8

L'article L. 322-4-8-1 du code du travail est ainsi modifié :

I. - L'Etat peut passer des conventions avec les employeurs, dans les conditions prévues au premier alinéa de l'article L. 322-4-7,

pour favoriser l'embauche des demandeurs d'emploi de longue durée ou âgés de plus de cinquante ans, des bénéficiaires de l'allocation de revenu minimum d'insertion, ou de l'allocation de solidarité spécifique prévue à l'article L. 351-10, ou de l'allocation de parent isolé prévue à l'article L. 524-1 du code de la sécurité sociale, ou de l'allocation de veuvage prévue à l'article L. 356-1 dudit code, ou de l'obligation d'emploi prévue à l'article L. 323-1 du présent code, des personnes qui ne peuvent trouver un emploi ou une formation à l'issue d'un contrat emploi-solidarité, d'un contrat mentionné à l'article 42-8 de la loi no 88-1088 du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion ou d'un contrat de travail conclu avec les employeurs mentionnés aux articles L. 322-4-16-1 et L. 322-4-16-2, de jeunes de plus de dix-huit ans et de moins de vingt-six ans connaissant des difficultés particulières d'accès à l'emploi, ainsi que des personnes rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi.

« Les conventions prévoient des dispositifs comprenant notamment des actions d'orientation professionnelle et de validation d'acquis en vue de construire et de faciliter la réalisation de leur projet professionnel. Si celui-ci n'aboutit pas avant la fin du vingt-quatrième mois, un bilan de compétences est réalisé pour le préciser.

« La durée de ces conventions est de douze mois. Ces conventions sont renouvelables par voie d'avenant dans la limite d'une durée maximale de soixante mois, sous réserve des dispositions du II.

« Le contrat de travail conclu en vertu de ces conventions est un contrat de droit privé dénommé "contrat emploi consolidé", soit à durée indéterminée, soit à durée déterminée, passé en application de l'article L. 122-2. Lorsque ces contrats sont conclus pour une durée déterminée, leur durée initiale est de douze mois. Ils sont renouvelables chaque année par avenant dans la limite d'une durée totale de soixante mois. Les dispositions du dernier alinéa de l'article L. 122-2 relatives au nombre maximum des renouvellements ne sont pas applicables. »

« La durée hebdomadaire du travail des personnes embauchées dans le cadre d'un contrat emploi consolidé ne peut être inférieure à trente heures, sauf lorsque la convention le prévoit en vue de répondre aux difficultés particulières de la personne embauchée. » ;

2o Le premier alinéa du II est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

« L'Etat prend en charge, dans des conditions fixées par décret, une partie du coût afférent aux embauches effectuées en application des conventions mentionnées au I. Cette aide peut être modulée en fonction de la gravité des difficultés d'accès à l'emploi dans des conditions fixées par décret. »

« Ce décret précise notamment les conditions et la durée maximale de prise en charge par l'Etat lorsque le contrat emploi consolidé succède à un contrat emploi-solidarité prévu à l'article L. 322-4-7 effectué chez le même employeur ou à un contrat prévu à l'article 42-8 de la loi no 88-1088 du 1er décembre 1988 précitée effectué chez le même utilisateur, dans les vingt-quatre mois précédant l'embauche. »

Article

Les personnes bénéficiaires du revenu minimum d'insertion prévu à l'article 2 de la loi no 88-1088 du 1er décembre 1988 précitée, ou de l'allocation d'insertion prévue à l'article L. 351-9 du code du travail, ou de l'allocation de solidarité spécifique prévue à l'article L. 351-10 du code du travail, ou de l'allocation de veuvage prévue à l'article L. 356-1 du code de la sécurité sociale, ou de l'allocation de parent isolé prévue à l'article L. 524-1 du même code peuvent cumuler cette allocation avec les revenus tirés d'une activité professionnelle salariée ou non salariée dans les conditions prévues aux I à IV ci-après.

I. - L'article L. 351-20 du code du travail est ainsi rédigé :

« Art. L. 351-20. - Les allocations du présent chapitre peuvent se cumuler avec les revenus tirés d'une activité occasionnelle ou réduite ainsi qu'avec les prestations de sécurité sociale ou d'aide sociale dans les conditions et limites fixées, pour l'allocation d'assurance prévue au 1o de l'article L. 351-2, par l'accord prévu à l'article L. 351-8, et, pour les allocations de solidarité mentionnées au 2o du même article L. 351-2, par décret en Conseil d'Etat. »

II. - Le deuxième alinéa de l'article L. 356-1 du code de la sécurité sociale est complété par les mots : « ainsi que les modalités selon lesquelles les rémunérations tirées d'activités professionnelles ou de stages de formation qui ont commencé au cours de la période de versement de l'allocation peuvent être exclues, en tout ou en partie, du montant des ressources servant au calcul de l'allocation. »

III. - Il est inséré, avant le dernier alinéa de l'article L. 524-1 du code de la sécurité sociale, un alinéa ainsi rédigé : « Toutefois, les rémunérations tirées d'activités professionnelles ou de stages de formation qui ont commencé au cours de la période de versement de l'allocation peuvent, selon des modalités fixées par voie réglementaire, être exclues, en tout ou partie, du montant des ressources servant au calcul de l'allocation. »

IV. - 1. Dans la première phrase du deuxième alinéa de l'article 9 de la loi no 88-1088 du 1er décembre 1988 précitée, les mots : « et les rémunérations tirées d'activités professionnelles ou de stages de formation qui ont commencé au cours de la période de versement de l'allocation » sont supprimés.

2. Il est inséré, après l'article 9 de la loi no 88-1088 du 1er décembre 1988 précitée, un article 9-1 ainsi rédigé : « Art. 9-1. - Les rémunérations tirées d'activités professionnelles ou de stages de formation qui ont commencé au cours de la période de versement de l'allocation peuvent, selon des modalités fixées par voie réglementaire, être exclues, en tout ou partie, du montant des ressources servant au calcul de l'allocation. »

V. - Les personnes admises au bénéfice des dispositions de l'article L. 351-24 du code du travail et qui perçoivent l'allocation de revenu minimum d'insertion, l'allocation de parent isolé, l'allocation d'insertion ou l'allocation de veuvage ont droit au maintien du versement de leur allocation dans des conditions prévues par décret.

Article

Il est inséré, après l'article L. 351-17 du code du travail, un article L. 351-17-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 351-17-1. - Tout demandeur d'emploi peut exercer une activité bénévole. Cette activité ne peut s'effectuer chez un précédent employeur, ni se substituer à un emploi salarié, et doit rester compatible avec l'obligation de recherche d'emploi. L'exercice d'une activité bénévole n'est pas considéré comme un motif légitime pour se soustraire aux obligations prévues à l'article L. 351-17. »

Article

I. - L'article L. 322-4-16 du code du travail est ainsi rédigé :

« Art. L. 322-4-16. - I. - L'insertion par l'activité économique a pour objet de permettre à des personnes sans emploi, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières, de bénéficier de contrats de travail en vue de faciliter leur insertion sociale et professionnelle. Elle met en oeuvre des modalités spécifiques d'accueil et d'accompagnement. »

« L'Etat peut, après consultation des partenaires locaux réunis au sein du conseil départemental de l'insertion par l'activité économique institué à l'article L. 322-4-16-4, conclure des conventions avec les employeurs dont l'activité a spécifiquement cet objet. Ces conventions peuvent prévoir des aides de l'Etat. »

« II. - Lorsque des conventions mentionnées au I sont conclues avec des personnes morales de droit privé produisant des biens et services en vue de leur commercialisation, les embauches de personnes mentionnées au I auxquelles celles-ci procèdent ouvrent droit à exonération du paiement des cotisations patronales au titre des assurances sociales, des accidents du travail et des allocations familiales dans la limite des cotisations afférentes à la rémunération ou la partie de la rémunération égale au salaire minimum de croissance. »

« III. - Lorsque ces conventions sont conclues avec des personnes morales de droit public ou de droit privé à but non lucratif dans le cadre d'activités présentant un caractère d'utilité sociale, les embauches peuvent être effectuées dans le cadre d'un des contrats régis par les articles L. 322-4-7 et L. 322-4-8-1. »

« IV. - Les conditions de conventionnement des personnes morales de droit public ou de droit privé à but non lucratif produisant des biens et services en vue de leur commercialisation et développant des activités présentant un caractère d'utilité sociale sont définies par décret. »

« V. - Ouvrent seules droit aux aides et exonérations de cotisations prévues aux I, II et III les embauches de personnes agréées par l'Agence nationale pour l'emploi, à l'exception de celles réalisées par les employeurs mentionnés à l'article L. 322-4-16-3. »

« VI. - Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions d'application des II et V. Ce décret précise les modalités spécifiques d'accueil et d'accompagnement ainsi que les modalités des aides de l'Etat mentionnées ci-dessus ; il fixe également les conditions auxquelles doivent satisfaire les embauches mentionnées au III ainsi que les conditions d'exécution, de suivi, de renouvellement et de contrôle des conventions mentionnées au I et les modalités de leur suspension ou de leur dénonciation. »

« Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités selon lesquelles le conseil départemental de l'insertion par l'activité économique est informé des modalités de rémunérations des personnels des entreprises d'insertion ou des associations intermédiaires. »

II. - Les dispositions du présent article prennent effet à compter du 1er janvier 1999.

Article 12

Il est inséré, dans le code du travail, deux articles L. 322-4-16-1 et L. 322-4-16-2 ainsi rédigés :
« Art. L. 322-4-16-1. - Les contrats conclus par les entreprises d'insertion, conventionnées par l'Etat en application du II de l'article L. 322-4-16, avec les personnes mentionnées au I de cet article, sont des contrats à durée déterminée soumis aux dispositions de l'article L. 122-2. La durée de ces contrats ne peut excéder vingt-quatre mois. Ils peuvent être renouvelés deux fois dans la limite de cette durée.

« Art. L. 322-4-16-2. - Les conventions mentionnées à l'article L. 322-4-16 peuvent être également passées avec des employeurs mentionnés à l'article L. 124-1 dont l'activité exclusive consiste à faciliter l'insertion professionnelle des personnes mentionnées à l'article L. 322-4-16, au moyen de la conclusion de contrats de travail temporaire.
« L'activité de ces entreprises de travail temporaire d'insertion est soumise à l'ensemble des dispositions du chapitre IV du titre II du livre Ier du présent code relatives au régime juridique des entreprises de travail temporaire et des contrats de travail temporaire. Toutefois, par dérogation aux dispositions du II de l'article L. 124-2-2, la durée des contrats de travail temporaire des personnes mentionnées à l'article L. 322-4-16 peut être portée à vingt-quatre mois, renouvellement compris. »

Article

13

I. - Il est inséré, dans le code du travail, un article L. 322-4-16-3 dont les 1, 2, 3 et 4 sont ainsi rédigés :

« 1. Les conventions mentionnées à l'article L. 322-4-16 peuvent être conclues avec des associations intermédiaires.
« Les associations intermédiaires sont des associations ayant pour objet d'embaucher les personnes mentionnées à l'article L. 322-4-16 afin de faciliter leur insertion professionnelle en les mettant à titre onéreux à disposition de personnes physiques ou de personnes morales, et qui ont conclu avec l'Etat une convention visée à l'article précité.
« La convention conclue entre l'Etat et l'association intermédiaire prévoit notamment le territoire dans lequel elle intervient.
« L'association intermédiaire assure l'accueil des personnes mentionnées à l'article L. 322-4-16 ainsi que le suivi et l'accompagnement de ses salariés en vue de faciliter leur insertion sociale et de rechercher les conditions d'une insertion professionnelle durable.
« Il peut être conclu une convention de coopération entre l'association intermédiaire et l'Agence nationale pour l'emploi définissant notamment les conditions de recrutement et de mise à disposition des salariés de l'association intermédiaire. Ces conventions de coopération peuvent également porter sur l'organisation des fonctions d'accueil, de suivi et d'accompagnement mentionnées à l'alinéa précédent. Des actions expérimentales d'insertion ou de réinsertion peuvent être mises en oeuvre dans ces cadres conventionnels.

« Une association intermédiaire ne peut mettre une personne à disposition d'employeurs ayant procédé à un licenciement économique sur un emploi équivalent ou de même qualification dans les six mois précédant cette mise à disposition.
« 2. Seules les associations intermédiaires qui ont conclu la convention de coopération mentionnée au cinquième alinéa du 1 peuvent effectuer des mises à disposition auprès des employeurs visés à l'article L. 131-2, à l'exception des personnes physiques pour des activités ne ressortissant pas à leurs exercices professionnels et des personnes morales de droit privé à but non lucratif, dans les conditions suivantes :

« a) La mise à disposition pour l'exécution d'une tâche précise et temporaire d'une durée supérieure à un seuil fixé par décret en Conseil d'Etat n'est autorisée que pour les personnes ayant fait l'objet de l'agrément visé au V de l'article L. 322-4-16 ;
« b) Aucune mise à disposition auprès d'un même employeur ne peut dépasser une durée maximale fixée par décret en Conseil d'Etat. Toutefois, cette durée peut être renouvelée une fois, après accord de l'Agence nationale pour l'emploi et dans des conditions fixées par décret, s'il s'avère qu'un tel prolongement est nécessaire pour l'insertion du salarié ;
« c) La durée totale des mises à disposition d'un même salarié ne peut excéder une durée fixée par décret en Conseil d'Etat, par périodes de douze mois à compter de la date de la première mise à disposition.
« La rémunération au sens des dispositions de l'article L. 140-2 que perçoit le salarié ne peut être inférieure à celle que percevrait dans l'entreprise concernée, après période d'essai, un salarié de qualification équivalente occupant le même poste de travail. Le paiement des jours fériés est dû au salarié d'une association intermédiaire mis à disposition des employeurs visés au premier alinéa du présent 2, dès lors que les salariés de cette personne morale en bénéficient.
« Dans le cas d'une mise à disposition d'une durée supérieure à la durée visée au b, le salarié est réputé lié à l'entreprise utilisatrice par un contrat de travail à durée indéterminée. L'ancienneté du salarié est appréciée à compter du premier jour de sa mise à disposition chez l'utilisateur. Cette ancienneté est prise en compte pour le calcul de la période d'essai éventuellement prévue.
« 3. Le salarié d'une association intermédiaire peut être rémunéré soit sur la base du nombre d'heures effectivement travaillées chez l'utilisateur, soit sur la base d'un nombre d'heures forfaitaire déterminé dans le contrat pour les activités autres que celles mentionnées au 2.

« 4. Les salariés des associations intermédiaires ont droit à la formation professionnelle continue, que ce soit à l'initiative de l'employeur dans le cadre du plan de formation de l'association ou des actions de formation en alternance ou à l'initiative du salarié dans le cadre d'un congé individuel de formation ou d'un congé de bilan de compétences. »

II. - 1. Les deux derniers alinéas du 3 de l'article L. 128 du même code sont remplacés par un alinéa ainsi rédigé :
« La surveillance de la santé des personnes visées au deuxième alinéa du 1, au titre de leur activité, est assurée par un examen de médecine préventive dans des conditions d'accès et de financement fixées par décret. »

2. Dans le 3 de l'article L. 128 du même code, qui devient le 5 de l'article L. 322-4-16-3, les mots : « du présent titre » sont remplacés par les mots : « du titre II du livre Ier du code du travail ».

3. L'article L. 128 du même code est abrogé.

III. - Les dispositions du présent article sont applicables à compter du 1er janvier 1999, à l'exception de celles relatives à la mise à disposition auprès des employeurs visés au 2 de l'article L. 322-4-16-3 du code du travail qui prennent effet au 1er juillet 1999.

Article

14

I. - Au douzième alinéa de l'article 1031 du code rural, les mots : « au 1 de l'article L. 128 du code du travail » sont remplacés par les mots : « au 1 de l'article L. 322-4-16-3 du code du travail ».

II. - A l'article 1157 du même code, les mots : « au 1 de l'article L. 128 du code du travail » sont remplacés par les mots : « au 1 de l'article L. 322-4-16-3 du code du travail ».

III. - A l'article 1073 du même code, les mots : « à l'article L. 128 du code du travail » sont remplacés par les mots : « à l'article L. 322-4-16-3 du code du travail ».

IV. - A l'article 1031-2 du même code, les mots : « du deuxième alinéa de l'article L. 241-11 ainsi que » sont supprimés.

V. - Les dispositions du présent article entrent en vigueur à compter du 1er janvier 1999.

Article

15

Le III de l'article L. 129-1 du code du travail est complété par un alinéa ainsi rédigé :
« Ce décret précise les conditions dans lesquelles les associations intermédiaires, agréées à la date de l'entrée en vigueur de la loi no 96-63 du 29 janvier 1996 en faveur du développement des emplois de services aux particuliers, poursuivent leur activité, pour des emplois qui, en raison de leur nature, n'exigent pas un diplôme ou un agrément, jusqu'au 31 décembre 1999. »

Article

16

II est inséré, dans le code du travail, trois articles L. 322-4-16-4 à L. 322-4-16-6 ainsi rédigés :

« Art. L. 322-4-16-4. - Il est institué dans chaque département un conseil départemental de l'insertion par l'activité économique, présidé par le représentant de l'Etat dans le département, composé de représentants de l'Etat, des collectivités territoriales, des organisations professionnelles ou interprofessionnelles, des organisations syndicales de salariés représentatives et de personnalités qualifiées, notamment issues du mouvement associatif.

« Ce conseil a pour mission :

« 1o De déterminer la nature des actions à mener aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain, en vue de promouvoir les actions d'insertion par l'activité économique ;

« 2o D'élaborer un plan départemental pluriannuel pour l'insertion et l'emploi en veillant à sa cohérence avec les autres dispositifs de coordination et notamment avec les plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi et les programmes départementaux d'insertion ;

« 3o D'assister le représentant de l'Etat dans le département dans la préparation et la mise en oeuvre des conventions mentionnées à l'article L. 322-4-16, ainsi que dans la gestion du fonds pour l'insertion économique ;

« 4o D'établir une évaluation annuelle de la mise en oeuvre du fonds départemental pour l'insertion et de la coordination avec les autres actions en matière d'insertion.

« Art. L. 322-4-16-5. - Un fonds départemental pour l'insertion est institué dans chaque département. Il est destiné à financer le développement et la consolidation des initiatives locales en matière d'insertion par l'activité économique, dans des conditions déterminées par décret.

« Ce fonds est géré par le représentant de l'Etat dans le département. Celui-ci arrête le montant des aides accordées par le fonds, après avis du conseil départemental de l'insertion par l'activité économique.

« Art. L. 322-4-16-6. - Les communes et les groupements de communes peuvent établir des plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi dans le ressort géographique le plus approprié à la satisfaction des besoins locaux, auxquels les autres collectivités territoriales, les entreprises et les organismes intervenant dans le secteur de l'insertion et de l'emploi pourront s'associer. Ils permettent de faciliter l'accès à l'emploi des personnes en grande difficulté d'insertion sociale et professionnelle dans le cadre de parcours individualisés permettant d'associer accueil, accompagnement social, orientation, formation, insertion et suivi. L'Etat apporte son concours à la mise en oeuvre de ces plans, dans le cadre d'accords conclus avec les collectivités intéressées et les agences d'insertion mentionnées à l'article 1er de la loi no 94-638 du 25 juillet 1994 tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte pour une durée maximale de cinq ans. »

Article 17
Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par décision du Conseil constitutionnel no 98-403 DC du 29 juillet 1998.

Article 18
Il est inséré, après l'article L. 322-4-16 du code du travail, un article L. 322-4-16-7 ainsi rédigé :
« Art. L. 322-4-16-7. - L'Etat peut également conclure des conventions mentionnées à l'article L. 322-4-16 avec des organismes relevant des articles 45, 46 et 185 du code de la famille et de l'aide sociale pour mettre en oeuvre des actions d'insertion sociale et professionnelle au profit des personnes bénéficiant de leurs prestations, ainsi qu'avec les chantiers écoles et les régies de quartiers. »

Article 19

I. - L'article 42-6 de la loi no 88-1088 du 1er décembre 1988 précitée est ainsi rédigé :
« Art. 42-6. - Dans chaque département d'outre-mer est créée une agence d'insertion, établissement public local à caractère administratif.

« L'agence élabore et met en oeuvre le programme départemental d'insertion prévu à l'article 36.
« Elle propose la part des crédits d'insertion affectés par l'Etat au financement des logements sociaux pour les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion et précise le montant de sa participation à la réalisation de cette même action.
« Elle établit en outre le programme annuel de tâches d'utilité sociale offertes aux bénéficiaires du revenu minimum d'insertion dans les conditions prévues à l'article 42-8.

« L'agence se substitue au conseil départemental d'insertion. »

II. - Les six premiers alinéas de l'article 42-7 de la même loi sont remplacés par sept alinéas ainsi rédigés :
« L'agence d'insertion est administrée par un conseil d'administration présidé conjointement par le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil général.

« Le conseil d'administration comprend en outre, en nombre égal :

« 1o Des représentants de la région, du département et des communes ;

« 2o Des représentants des services de l'Etat dans le département ;

« 3o Des personnalités qualifiées choisies au sein d'associations, d'administrations territoriales ou d'institutions intervenant dans le domaine de l'insertion et de la lutte contre le chômage, nommées en nombre égal par le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil général ;

« 4o Un représentant du personnel avec voix consultative.

« L'agence d'insertion est dirigée par un directeur nommé par arrêté des ministres chargés des affaires sociales et de l'outre-mer sur proposition du président du conseil général. »

Article 20

I. - Au premier alinéa de l'article L. 241-11 du code de la sécurité sociale, les mots : « article L. 128 du code du travail » sont remplacés par les mots : « article L. 322-4-16-3 du code du travail ».

II. - Le deuxième alinéa de l'article L. 241-12 du même code est ainsi rédigé :
« Il n'est pas dû de cotisations patronales d'assurances sociales, d'allocations familiales et d'accidents du travail au titre des activités mentionnées au présent article et calculées sur l'assiette forfaitaire mentionnée au précédent alinéa ou sur la rémunération ou la partie de la rémunération inférieure ou égale, par heure d'activité rémunérée, au salaire minimum de croissance. Les présentes dispositions sont applicables aux périodes d'activité accomplies à compter du 1er janvier 1999. »

III. - Les dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 241-11 du code de la sécurité sociale sont abrogées à compter du 1er janvier 1999. Toutefois, elles demeurent applicables aux embauches effectuées avant cette date.

Article 21

L'article L. 351-24 du code du travail est ainsi modifié :

1o Le 3o est complété par les mots : « , de l'allocation de solidarité spécifique prévue à l'article L. 351-10 du code du travail, ou de l'allocation de parent isolé prévue à l'article L. 524-1 du code de la sécurité sociale » ;

2o Après le huitième alinéa du même article , il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Peuvent également bénéficier des aides prévues aux précédents alinéas les personnes salariées ou licenciées d'une entreprise soumise à l'une des procédures prévues par la loi no 85-98 du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaires des entreprises qui reprennent tout ou partie de cette entreprise dès lors qu'elles s'engagent à investir en capital la totalité des aides et à réunir des apports complémentaires en capital n'excédant pas le total de ces aides. » ;
 3o L'article est complété par un alinéa ainsi rédigé :
 « Pour les personnes mentionnées au 3o du présent article , et à compter du 1er janvier 1999, la participation financière de l'Etat prévue aux alinéas précédents peut être mise en oeuvre dans des conditions fixées par décret, lorsque le projet de création ou de reprise d'entreprise est de nature à assurer l'insertion professionnelle durable des personnes intéressées. »

Article 22

Le huitième alinéa de l'article L. 351-24 du code du travail est complété par deux phrases ainsi rédigées :
 « La décision d'attribution de cette aide emporte décision d'attribution des droits visés aux articles L. 161-1 et L. 161-1-1 du code de la sécurité sociale. A titre expérimental et jusqu'au 31 décembre 2000, cette décision peut être déléguée à des organismes habilités par l'Etat dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. »

Article 23

I. - Dans le premier alinéa de l'article L. 161-1 du code de la sécurité sociale, les mots : « au premier alinéa » sont remplacés par les mots : « aux deuxième (1o), troisième (2o), quatrième (3o), cinquième (4o) et sixième (5o) alinéas ».
 II. - Dans le premier alinéa de l'article L. 161-1-1 du même code, les mots : « au premier alinéa » sont remplacés par les mots : « aux deuxième (1o), troisième (2o), quatrième (3o), cinquième (4o) et sixième (5o) alinéas ».

Article 24

Le livre IX du code du travail est ainsi modifié :
 1o L'article L. 900-6 devient l'article L. 900-7 ;
 2o Il est inséré un article L. 900-6 ainsi rédigé :
 « Art. L. 900-6. - 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.
 « Les actions de lutte contre l'illettrisme sont des actions de formation, au sens de l'article L. 900-2.
 « Les coûts de ces actions sont imputables au titre de l'obligation de participation au financement de la formation professionnelle prévue à l'article L. 950-1 dans les conditions prévues au présent livre.
 « Les modalités d'application du présent article sont définies par décret en Conseil d'Etat. »

Article 25

I. - A titre expérimental, jusqu'au 31 décembre 2000, et par dérogation aux limites d'âge prévues à l'article L. 980-1 du code du travail, les contrats mentionnés au premier alinéa de l'article L. 981-1 du même code sont ouverts aux demandeurs d'emploi de vingt-six ans et plus rencontrant des difficultés sociales et professionnelles. Les dispositions des articles L. 980-1, L. 981-1, L. 981-2, L. 981-4, L. 981-10, L. 981-11 et L. 981-12 du code du travail ainsi que celles du IV de l'article 30 de la loi de finances pour 1985 (no 84-1208 du 29 décembre 1984) sont applicables aux contrats signés en application de l'alinéa précédent.
 Les dispositions de l'article L. 981-3 ne leur sont pas applicables. Un décret fixe les autres conditions de mise en oeuvre des contrats mentionnés ci-dessus, en particulier les conditions auxquelles doivent répondre les demandeurs d'emploi susceptibles d'en bénéficier.
 II. - Les organisations syndicales représentatives de salariés et les organisations représentatives d'employeurs sont invitées à négocier au niveau national et interprofessionnel avant le 31 décembre 1999 les modalités d'une ouverture pérenne des contrats mentionnés à l'article L. 981-1 du code du travail aux demandeurs d'emploi âgés de vingt-six ans et plus.
 III. - Un rapport d'évaluation de l'application des dispositions du présent article est présenté au Parlement avant le 31 décembre 1999.

Article 26

Le Gouvernement présentera au Parlement, avant la fin 1999, un rapport sur le système de rémunération des stagiaires et notamment sur l'allocation formation reclassement. Ce rapport analysera les modalités et les sources de financement et portera également sur les caractéristiques des publics bénéficiaires, les dispositifs mobilisés et les formations proposées et sur leur dimension qualifiante.

Article 27

Le premier alinéa de l'article L. 322-4-12 du code du travail est ainsi modifié :
 1o Après les mots : « visés aux articles L. 322-4-7 et L. 322-4-8-1 », sont insérés les mots : « et les personnes titulaires d'un contrat de travail mentionné à l'article 42-8 de la loi no 88-1088 du 1er décembre 1988 précitée » ;
 2o Dans la seconde phrase, après les mots : « à l'exclusion des périodes de travail accomplies en exécution des contrats de travail visés aux articles L. 115-1, L. 322-4-7, L. 322-4-8-1, L. 981-1, L. 981-6, L. 981-7 », sont insérés les mots : « et des contrats mentionnés à l'article 42-8 de la loi no 88-1088 du 1er décembre 1988 précitée ».

Article 28

Le 1o de l'article L. 832-2 du code du travail est ainsi rédigé :
 « 1o A une aide de l'Etat pour les catégories de bénéficiaires rencontrant les difficultés d'accès à l'emploi les plus graves ; ces catégories, ainsi que les conditions d'octroi et le montant de l'aide qui peut être modulée en fonction de la gravité des difficultés d'accès à l'emploi, sont fixés par décret ; ».

Article 29

Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par décision du Conseil constitutionnel no 98-403 DC du 29 juillet 1998

Chapitre II

Accès au logement

Section 1

Mise en oeuvre du droit au logement

Article 30

A la fin de l'article 2 de la loi no 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement, les mots : « , élaboré dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la présente loi » sont supprimés.

Article 31

Les associations de défense des personnes en situation d'exclusion par le logement sont consultées aux plans national, départemental et local sur les mesures visant à la mise en oeuvre du droit au logement. Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent article .

Article 32

I. - Le premier alinéa de l'article 3 de la loi no 90-449 du 31 mai 1990 précitée est complété par une phrase ainsi rédigée :
« Le plan est établi pour une durée minimale de trois ans. »
II. - Au deuxième alinéa du même article , les mots : « dans le délai fixé à l'article 2 » sont remplacés par les mots : « dans le délai de six mois après l'expiration du plan précédent, lequel demeure en vigueur pendant ce délai, ».
III. - Le troisième alinéa du même article est ainsi rédigé :
« En Ile-de-France, une section de la conférence régionale du logement social prévue à l'article L. 441-1-6 du code de la construction et de l'habitation est chargée d'assurer la coordination des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées. Elle réunit, sous la présidence du représentant de l'Etat dans la région, le président du conseil régional, les représentants de l'Etat dans les départements et les présidents de conseils généraux. »

Article 33

L'article 4 de la loi no 90-449 du 31 mai 1990 précitée est ainsi rédigé :
« Art. 4. - Le plan départemental est établi à partir d'une évaluation qualitative et quantitative des besoins. A cet effet, il précise les besoins résultant de l'application de l'article 1er en distinguant les situations des personnes ou des familles dont la difficulté d'accès ou de maintien dans un logement provient de difficultés financières ou du cumul de difficultés financières et de difficultés d'insertion sociale.
« Il doit accorder une priorité aux personnes et familles sans aucun logement ou menacées d'expulsion sans relogement ou logées dans des taudis, des habitations insalubres, précaires ou de fortune, ainsi qu'à celles qui sont confrontées à un cumul de difficultés.
« Le plan désigne les instances locales auxquelles sont confiées l'identification des besoins mentionnés au premier alinéa du présent article et, le cas échéant, la mise en oeuvre de tout ou partie des actions du plan. Ces instances peuvent être les conférences intercommunales instituées par l'article L. 441-1-4 du code de la construction et de l'habitation. La délimitation du périmètre de compétence de ces instances doit tenir compte des structures de coopération intercommunale compétentes en matière d'urbanisme et de logement créées en application des dispositions de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales. En Ile-de-France, la section de la conférence régionale mentionnée à l'article 3 est chargée de la délimitation géographique de ces instances locales.
« Il fixe, par bassin d'habitat et en tenant compte de la mixité des villes et des quartiers, les objectifs à atteindre pour assurer aux personnes et familles concernées la disposition durable d'un logement, notamment par la centralisation de leurs demandes de logement, la création ou la mobilisation d'une offre supplémentaire de logements, la mise en place d'aides financières et, lorsque les difficultés d'insertion sociale les rendent nécessaires, des mesures d'accompagnement social spécifiques.
« Il intègre en tant que de besoin les dispositions du plan pour l'hébergement d'urgence des personnes sans abri prévu à l'article 21 de la loi no 94-624 du 21 juillet 1994 relative à l'habitat.
« Le plan départemental est rendu public par le président du conseil général et le représentant de l'Etat dans le département après avis du conseil départemental de l'habitat et du conseil départemental d'insertion. Un comité responsable du plan, coprésidé par le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil général, est chargé de suivre sa mise en oeuvre. »

Article 34

Dans la seconde phrase du premier alinéa de l'article 3 de la loi no 90-449 du 31 mai 1990 précitée, après les mots : « l'insertion ou le logement des personnes défavorisées », sont insérés les mots : « et les associations de défense des personnes en situation d'exclusion par le logement, ».

Article 35

L'article 5 de la loi no 90-449 du 31 mai 1990 précitée est complété par un alinéa ainsi rédigé :
« Des conventions spécifiques pour la mise en oeuvre du plan départemental peuvent être passées entre les participants aux instances locales mentionnées à l'article 4. »

Article 36

L'article 6 de la loi no 90-449 du 31 mai 1990 précitée est ainsi modifié :
1o Au premier alinéa, les mots : « telles que » sont remplacés par les mots : « sous forme de », et après le mot : « locataires », sont insérés les mots : « ou sous-locataires » ;
2o Le premier alinéa est complété par deux phrases ainsi rédigées :
« Le plan définit les critères d'éligibilité aux aides du fonds et précise ses conditions d'intervention, en veillant au respect des priorités

définies à l'article 4. Ces critères ne peuvent reposer sur d'autres éléments que le niveau de ressources des personnes et l'importance et la nature des difficultés qu'elles rencontrent. » ;

3o Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
 « Les aides accordées par le fonds pour l'accès au logement ne peuvent être soumises à aucune condition de résidence préalable dans le département. » ;

4o Le septième alinéa est ainsi rédigé :
 « Le fonds de solidarité prend en charge des mesures d'accompagnement social individuelles ou collectives lorsqu'elles sont nécessaires à l'installation ou au maintien dans un logement des personnes et des familles bénéficiant du plan départemental, qu'elles soient locataires, sous-locataires, propriétaires de leur logement ou à la recherche d'un logement. Il peut aussi accorder une garantie financière aux associations qui mettent un logement à la disposition des personnes défavorisées mentionnées à l'article 1er ou qui leur accordent une garantie. » ;

5o Le dernier alinéa est remplacé par quatre alinéas ainsi rédigés :
 « Le plan définit les modalités de fonctionnement et de gestion du fonds de solidarité pour le logement et notamment les modalités de sa saisine. Toute demande d'aide doit faire l'objet d'une instruction. Toute notification de refus doit être motivée.
 « Les instances locales mentionnées à l'article 4 peuvent assurer la mise en oeuvre des actions engagées par le fonds de solidarité.
 « Les mesures d'accompagnement social donnent lieu à l'établissement de conventions conclues par l'Etat et le département avec les organismes ou associations qui les exécutent. Les organismes d'habitations à loyer modéré visés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation peuvent être partie à ces conventions. Ces conventions prévoient les conditions d'évaluation des mesures d'accompagnement social lié au logement et les modalités selon lesquelles le bailleur dans le patrimoine duquel des locataires ont bénéficié de ces mesures est associé à cette évaluation.
 « Un décret détermine le montant maximum des frais de fonctionnement du fonds de solidarité. »

Article 37

Il est inséré, dans la loi no 90-449 du 31 mai 1990 précitée, un article 6-1 ainsi rédigé :
 « Art. 6-1. - Le fonds de solidarité pour le logement peut être constitué sous la forme d'un groupement d'intérêt public. L'Etat et le département sont membres de droit de ce groupement et y disposent conjointement de la majorité des voix dans l'assemblée et le conseil d'administration. La présidence du conseil d'administration est assurée alternativement, par périodes annuelles, par le représentant de l'Etat dans le département et par le président du conseil général. Les autres personnes morales participant au financement du fonds sont admises sur leur demande comme membres du groupement. Le groupement d'intérêt public peut déléguer sa gestion à une caisse d'allocations familiales. »

Article 38

Il est inséré, dans la loi no 90-449 du 31 mai 1990 précitée, un article 6-2 ainsi rédigé :
 « Art. 6-2. - Dans le cas où le fonds de solidarité pour le logement n'est pas constitué sous la forme d'un groupement d'intérêt public, le plan départemental prévoit la composition de son instance de décision. Le plan départemental indique également la personne morale chargée d'assurer la gestion financière et comptable du fonds de solidarité pour le logement, laquelle est soit une caisse d'allocations familiales, soit une association agréée par le représentant de l'Etat dans le département. L'Etat et le département passent à cet effet une convention avec la personne morale désignée. »

Article 39

L'article 8 de la loi no 90-449 du 31 mai 1990 précitée est complété par deux phrases ainsi rédigées :
 « Il précise également les conditions d'application des articles 6-1 et 6-2, et notamment les règles comptables applicables, ainsi que le contenu de la convention prévue à l'article 6-2. Il précise aussi les délais maximum d'instruction de la demande d'aide au fonds de solidarité pour le logement et détermine notamment les principales règles de fonctionnement, les conditions de recevabilité des dossiers, les formes et modalités d'intervention que doivent respecter les fonds de solidarité pour le logement. »

Article 40

Les associations, les centres communaux et intercommunaux d'action sociale, les autres organismes à but non lucratif et les unions d'économie sociale, pratiquant la sous-location ou la gestion immobilière de logements destinés à des personnes défavorisées, agréés à ce titre par le représentant de l'Etat dans le département et qui ont conclu avec l'Etat une convention bénéficient d'une aide forfaitaire par logement.
 Cette aide ne porte pas sur les logements bénéficiant de l'aide aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées. La convention, qui peut être ouverte à d'autres partenaires, fixe pour trois ans un objectif maximum de logements et pour chaque année, renouvelable par avenant, le montant de l'aide attribuée à l'association. Elle définit en outre les modalités d'attribution des logements concernés.

Article 41

I. - Après le sixième alinéa de l'article L. 421-1 du code de la construction et de l'habitation, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
 « - d'acquérir et donner en location à des organismes agréés par arrêté du représentant de l'Etat dans le département des hôtels, meublés ou non, destinés à l'hébergement temporaire de personnes en difficulté. »

II. - Après le quatrième alinéa de l'article L. 422-2 du même code, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
 « - d'acquérir et donner en location à des organismes agréés par arrêté du représentant de l'Etat dans le département des hôtels, meublés ou non, destinés à l'hébergement temporaire de personnes en difficulté. »

III. - Il est inséré, à l'article L. 422-3 du même code, un 6o ainsi rédigé :
 « 6o D'acquérir et donner en location à des organismes agréés par arrêté du représentant de l'Etat dans le département des hôtels, meublés ou non, destinés à l'hébergement temporaire des personnes en difficulté. »

Article 42

I. - Le II de l'article 1414 du code général des impôts est complété par trois alinéas ainsi rédigés :
 « Sont dégrévés d'office
 « 1o Les gestionnaires de foyers de jeunes travailleurs, de foyers de travailleurs migrants et des logements-foyers dénommés

résidences sociales, à raison des logements situés dans ces foyers ;
« 2o Les organismes ne se livrant pas à une exploitation ou à des opérations de caractère lucratif, lorsqu'ils sont agréés dans les conditions prévues à l'article 92 L. par le représentant de l'Etat dans le département ou lorsqu'ils ont conclu une convention avec l'Etat conformément à l'article L. 851-1 du code de la sécurité sociale, à raison des logements qu'ils louent en vue de leur sous-location ou de leur attribution à titre temporaire aux personnes défavorisées mentionnées à l'article 1er de la loi no 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement. »
II. - Les dispositions du I s'appliquent à compter du 1er janvier 1998.
III. - Les obligations déclaratives à la charge des personnes ou organismes entrant dans le champ d'application du I sont fixées par décret.

Article 43

I. - Le II de l'article 740 du code général des impôts est complété par un 4o ainsi rédigé :
« 4o Les sous-locations consenties aux personnes défavorisées mentionnées à l'article 1er de la loi no 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement par un organisme ne se livrant pas à une exploitation ou à des opérations de caractère lucratif, lorsqu'il est agréé dans les conditions prévues à l'article 92 L. par le représentant de l'Etat dans le département. »
II. - Les dispositions du I s'appliquent à compter de la période d'imposition s'ouvrant le 1er octobre 1998.

Article 44

Le dernier alinéa du III de l'article L. 351-3-1 du code de la construction et de l'habitation est complété par deux phrases ainsi rédigées :
« Les dispositions du premier alinéa du I ne s'appliquent pas aux personnes qui, hébergées par un organisme logeant à titre temporaire des personnes défavorisées et bénéficiant de l'aide prévue à l'article L. 851-1 du code de la sécurité sociale, accèdent à un logement ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement. Dans ce cas, l'aide est due à compter du premier jour du mois civil au cours duquel les conditions d'ouverture du droit sont réunies. »

Article 45

I. - L'article L. 542-2 du code de la sécurité sociale est complété par un alinéa ainsi rédigé :
« Les dispositions prévues à la première phrase de l'alinéa précédent ne s'appliquent pas aux personnes qui, hébergées par un organisme logeant à titre temporaire des personnes défavorisées et bénéficiant de l'aide mentionnée à l'article L. 851-1, accèdent à un logement ouvrant droit à l'allocation de logement, afin d'assurer la continuité des prestations prévue par le second alinéa de l'article L. 552-1. »
II. - L'article L. 831-4-1 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :
« Les dispositions prévues à la première phrase de l'alinéa précédent ne s'appliquent pas aux personnes qui, hébergées par un organisme logeant à titre temporaire des personnes défavorisées et bénéficiant de l'aide mentionnée à l'article L. 851-1, accèdent à un logement ouvrant droit à l'allocation de logement, afin d'assurer la continuité des prestations prévue par le second alinéa de l'article L. 552-1. »

Section 2

Accroissement de l'offre de logement

Article 46

I. - L'article L. 123-2-1 du code de l'urbanisme est ainsi rédigé :
« Art. L. 123-2-1. - Il ne peut, nonobstant toute disposition du plan d'occupation des sols, être exigé la réalisation de plus d'une aire de stationnement par logement lors de la construction de logements locatifs financés avec un prêt aidé par l'Etat. Les plans d'occupation des sols peuvent en outre ne pas imposer la réalisation d'aires de stationnement lors de la construction de ces logements.
« L'obligation de réaliser des aires de stationnement n'est pas applicable aux travaux de transformation ou d'amélioration de bâtiments affectés à des logements locatifs financés avec un prêt aidé par l'Etat, y compris dans le cas où ces travaux s'accompagnent de la création de surface hors oeuvre nette, dans la limite d'un plafond fixé par décret en Conseil d'Etat. »
II. - Il est inséré, après le troisième alinéa de l'article L. 112-2 du même code, un alinéa ainsi rédigé :
« Cette obligation n'est pas non plus applicable aux permis de construire délivrés entre la date de publication de la loi no 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions et le 31 décembre 2002, lorsque les travaux portent sur les logements à usage locatif construits avec le concours financier de l'Etat en application du 3o de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation et destinés aux personnes défavorisées mentionnées à l'article 1er de la loi no 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement. »
III. - Dans la première phrase du huitième alinéa de l'article L. 112-1 ainsi qu'au troisième alinéa de l'article L. 112-3 du même code, le mot : « quatrième » est remplacé par le mot : « cinquième ».
IV. - Il est inséré, après le cinquième alinéa de l'article L. 332-1 du même code, un d ainsi rédigé :
« d) Lorsque le conseil municipal a décidé de les exonérer, les travaux portant sur des logements à usage locatif construits avec le concours financier de l'Etat en application du 3o de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation destinés aux personnes défavorisées mentionnées à l'article 1er de la loi no 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement et faisant l'objet d'un permis de construire délivré entre la date de publication de la loi no 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions et le 31 décembre 2002. »

Article 47

Il est inséré, après l'article L. 442-6 du code de la construction et de l'habitation, un article L. 442-6-4 ainsi rédigé :
« Art. L. 442-6-4. - Dans les immeubles collectifs, la location des logements à usage locatif construits à compter du 5 janvier 1977 au moyen de primes spécifiques, d'aides de l'Etat ou de prêts dont les caractéristiques et les conditions d'octroi sont déterminées par décrets, ou à compter du 1er octobre 1996 ayant bénéficié d'une décision favorable prise par le représentant de l'Etat dans le département, ne peut être subordonnée à la location d'une aire de stationnement. A compter de la publication de la loi no 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, les locataires concernés peuvent en application des dispositions précédentes renoncer à l'usage d'une aire de stationnement. Dans cette hypothèse, ils bénéficient d'une réduction de loyers et de

charges d'un montant correspondant au prix qui leur était demandé pour la location de l'aire de stationnement considérée.
« L'application des dispositions de l'alinéa précédent est, notwithstanding toutes dispositions contraires, sans incidence sur la validité du bail conclu pour la location d'un logement. »

Article 48

I. - La troisième phrase du premier alinéa de l'article 36 de la loi no 48-1360 du 1er septembre 1948 portant modification et codification de la législation relative aux rapports des bailleurs et locataires ou occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel et instituant des allocations de logement est supprimée.
II. - L'article 36 de la même loi est complété par un alinéa ainsi rédigé :
« Ce loyer est augmenté chaque année du taux de majoration applicable au loyer du local principal. »
Article 49
L'article 33 quinquies du code général des impôts est ainsi rédigé :
« Art. 33 quinquies. - Les loyers et prestations de toute nature qui constituent le prix d'un bail à réhabilitation conclu dans les conditions prévues par les articles L. 252-1 à L. 252-4 du code de la construction et de l'habitation ont le caractère de revenu foncier au sens de l'article 14. Toutefois, le revenu représenté par la valeur des travaux de construction, de reconstruction ou d'agrandissement réalisés par le preneur conformément à l'article L. 252-1 du code de la construction et de l'habitation ne donne lieu à aucune imposition. »

Article 50

I. - Le deuxième alinéa de l'article 1384 A du code général des impôts est complété par une phrase ainsi rédigée :
« La condition de financement s'apprécie en tenant compte des prêts consentis au titre de la participation des employeurs à l'effort de construction, pour un organisme dont l'un des objets est de contribuer au logement des personnes défavorisées, qui est agréé à cette fin par le représentant de l'Etat dans le département, et qui bénéficie d'une subvention pour la construction de logements locatifs aidés faisant l'objet d'une convention ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement. »
II. - Les dispositions du I s'appliquent aux constructions achevées à compter du 25 mars 1998.
III. - Il est inséré, dans le code général des impôts, un article 1384 C ainsi rédigé :
« Art. 1384 C. - Les logements acquis en vue de leur location, avec le concours financier de l'Etat, en application des 3o et 5o de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation, sont exonérés de la taxe foncière sur les propriétés bâties pendant une durée de quinze ans à compter de l'année qui suit celle de leur acquisition.
« Sont également exonérés de taxe foncière sur les propriétés bâties pendant une durée de quinze ans les logements visés au 4o de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation, en vue de leur location ou attribution à titre temporaire aux personnes défavorisées mentionnées à l'article 1er de la loi no 90-449 du 31 mai 1990 visant la mise en oeuvre du droit au logement, sont améliorés au moyen d'une aide financière de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat par des organismes ne se livrant pas à une exploitation ou à des opérations de caractère lucratif et agréés à cette fin par le représentant de l'Etat dans le département. Le bénéfice de l'exonération est subordonné à la condition que la décision de subvention intervienne dans un délai de deux ans au plus à compter de l'année suivant celle de l'acquisition des logements par ces organismes. L'exonération de quinze ans est applicable à compter de l'année qui suit celle de l'achèvement des travaux d'amélioration.
« Les obligations déclaratives à la charge des personnes et organismes entrant dans le champ d'application du présent article sont fixées par décret. »
IV. - Les dispositions du III s'appliquent aux logements acquis à compter du 1er janvier 1998.
V. - Les dispositions des articles 1384 B, 1586 B et 1599 ter E du code général des impôts ne sont plus applicables aux acquisitions de logements mentionnées à l'article 1384 C du même code réalisées à compter du 1er janvier 1998.

Article 51

L'article 232 du code général des impôts est ainsi rédigé :
« Art. 232. - I. - Il est institué, à compter du 1er janvier 1999, une taxe annuelle sur les logements vacants dans les communes appartenant à des zones d'urbanisation continue de plus de deux cent mille habitants où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, au détriment des personnes à revenus modestes et des personnes défavorisées, qui se concrétise par le nombre élevé de demandeurs de logement par rapport au parc locatif et la proportion anormalement élevée de logements vacants par rapport au parc immobilier existant. Un décret fixe la liste des communes où la taxe est instituée.
« II. - La taxe est due pour chaque logement vacant depuis au moins deux années consécutives, au 1er janvier de l'année d'imposition, à l'exception des logements détenus par les organismes d'habitations à loyer modéré et les sociétés d'économie mixte et destinés à être attribués sous conditions de ressources.
« III. - La taxe est acquittée par le propriétaire, l'usufruitier, le preneur à bail à construction ou à réhabilitation ou l'emphytéote qui dispose du logement depuis le début de la période de vacance mentionnée au II.
« IV. - L'assiette de la taxe est constituée par la valeur locative du logement mentionnée à l'article 1409. Son taux est fixé à 10 % la première année d'imposition, 12,5 % la deuxième année et 15 % à compter de la troisième année.
« V. - Pour l'application de la taxe, n'est pas considéré comme vacant un logement dont la durée d'occupation est supérieure à trente jours consécutifs au cours de chacune des deux années de la période de référence définie au II.
« VI. - La taxe n'est pas due en cas de vacance indépendante de la volonté du contribuable.
« VII. - Le contrôle, le recouvrement, le contentieux, les garanties et les sanctions de la taxe sont régis comme en matière de taxe foncière sur les propriétés bâties.
« VIII. - Le produit net de la taxe est versé à l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat. »

Article 52

I. - L'intitulé du titre IV du livre VI du code de la construction et de l'habitation est ainsi rédigé : « Mise en oeuvre du droit au logement par la réquisition ».
II. - Au sein de ce titre, le chapitre unique devient le chapitre Ier, intitulé « Réquisition », et comprend les articles L. 641-1 à L. 641-14.
III. - Il est créé, dans ce même titre, un chapitre II ainsi rédigé :
« Chapitre II
« Réquisition avec attributaire
« Section 1
« Principes généraux

« Art. L. 642-1. - Afin de garantir le droit au logement, le représentant de l'Etat dans le département peut réquisitionner, pour une durée d'un an au moins et de six ans au plus, des locaux sur lesquels une personne morale est titulaire d'un droit réel conférant l'usage de ces locaux et qui sont vacants depuis plus de dix-huit mois, dans les communes où existent d'importants déséquilibres entre l'offre et la demande de logement au détriment de personnes à revenus modestes et de personnes défavorisées.

« La réquisition donne la jouissance des locaux à un attributaire, à charge pour lui de les donner à bail à des personnes bénéficiaires visées à l'article L. 642-5.

« La réquisition ouvre le droit pour l'attributaire de réaliser des travaux, payés par lui, de mise aux normes minimales de confort et d'habitabilité. L'attributaire informe le titulaire du droit d'usage de la nature des travaux et de leur délai d'exécution ; il lui communique le tableau d'amortissement du coût de ces travaux.

« Par dérogation au premier alinéa, lorsque l'importance des travaux de mise aux normes minimales de confort et d'habitabilité le justifie, la durée de la réquisition peut être supérieure à six ans, dans la limite de douze ans.

« Les locaux régulièrement affectés à un usage autre que l'habitation peuvent, à l'expiration de la réquisition, retrouver leur affectation antérieure sur simple déclaration.

« Art. L. 642-2. - Les locaux détenus par les sociétés civiles constituées exclusivement entre parents et alliés jusqu'au quatrième degré inclus ne peuvent faire l'objet d'une procédure de réquisition avec attributaire.

« Art. L. 642-3. - L'attributaire de la réquisition peut être :

« 1o L'Etat ;

« 2o Une collectivité territoriale ;

« 3o Un organisme d'habitations à loyer modéré ;

« 4o Une société d'économie mixte dont l'objet est de construire ou de donner à bail des logements ;

« 5o Un organisme dont l'un des objets est de contribuer au logement des personnes défavorisées et agréé à cette fin par le représentant de l'Etat dans le département.

« Art. L. 642-4. - Les rapports entre l'Etat et les attributaires mentionnés aux 2o à 5o de l'article L. 642-3 sont régis par une convention ; le projet de convention d'attribution est notifié au titulaire du droit d'usage en même temps que l'intention de procéder à une réquisition de même que la liste des éventuels attributaires.

« Art. L. 642-5. - Les locaux sont donnés à bail aux personnes justifiant de ressources inférieures à un plafond fixé par décret et désignées par le représentant de l'Etat dans le département en raison de leurs mauvaises conditions de logement.

« Art. L. 642-6. - Le titulaire du droit d'usage sur les locaux réquisitionnés peut exercer un droit de reprise après neuf ans à compter de la notification de l'arrêté de réquisition, dans les conditions prévues par l'article L. 642-18.

« Section 2

« Procédure

« Art. L. 642-7. - Le représentant de l'Etat dans le département peut nommer des agents assermentés afin de l'assister dans la procédure de réquisition. Ces agents sont astreints aux règles concernant le secret professionnel. Ceux-ci peuvent :

« 1o Consulter les fichiers des organismes chargés de la distribution de l'eau, du gaz, de l'électricité, du téléphone, ainsi que les fichiers tenus par les professionnels de l'immobilier, en vue de prendre connaissance des informations strictement nécessaires à la recherche des locaux vacants, à la détermination de la durée de la vacance et à l'identification du titulaire du droit d'usage sur les locaux ;

« 2o Visiter, accompagnés le cas échéant d'experts, les locaux susceptibles d'être réquisitionnés ; le titulaire du droit d'usage donne son accord pour cette visite ; à défaut, celle-ci ne peut avoir lieu que sur autorisation du juge judiciaire.

« Art. L. 642-8. - Les services fiscaux fournissent au représentant de l'Etat dans le département les informations nominatives dont ils disposent sur la vacance.

« Art. L. 642-9. - Après avoir sollicité l'avis du maire, le représentant de l'Etat dans le département notifie au titulaire du droit d'usage des locaux son intention de procéder à une réquisition.

« La notification indique les motifs et la durée de la réquisition envisagée. Elle est adressée au titulaire du droit d'usage par lettre recommandée avec demande d'avis de réception.

« Art. L. 642-10. - Dans un délai de deux mois à compter de la notification, le titulaire du droit d'usage sur les locaux peut faire connaître au représentant de l'Etat dans le département :

« 1o Son accord ou son opposition ;

« 2o Son intention de mettre fin à la vacance dans un délai de trois mois au plus à compter de la notification ;

« 3o Son engagement d'effectuer les travaux nécessaires pour mettre fin lui-même à la vacance ; dans ce cas, un échéancier est soumis à l'approbation du représentant de l'Etat dans le département.

« Art. L. 642-11. - A compter de la réponse du titulaire du droit d'usage ou à l'issue du délai de deux mois et au plus tard quatre mois à compter de la notification de l'intention de réquisitionner, le représentant de l'Etat dans le département notifie au titulaire du droit d'usage sa décision, qui peut prendre l'une des formes suivantes :

« 1o Arrêté de réquisition motivé désignant l'attributaire et indiquant la durée de la réquisition qui ne peut excéder celle mentionnée dans l'arrêté visé à l'article L. 642-9 ;

« 2o Accord sur l'échéancier prévu au 3o de l'article L. 642-10 ;

« 3o Abandon de la procédure.

« La notification de la décision est adressée au titulaire du droit d'usage par lettre recommandée avec demande d'avis de réception.

« Art. L. 642-12. - Le titulaire du droit d'usage qui s'est engagé à mettre fin à la vacance justifie de l'exécution de son engagement sur la demande du représentant de l'Etat dans le département.

« En l'absence de justification utile, le représentant de l'Etat dans le département peut notifier l'arrêté de réquisition.

« Art. L. 642-13. - A défaut de retour dans les dix jours de l'avis de réception de la notification, les notifications prévues aux articles L. 642-9 et L. 642-11 sont affichées à la porte des locaux.

« A compter du retour dans les dix jours de l'avis de réception de la notification prévue à l'article L. 642-11 ou, à défaut, à l'expiration d'un délai de dix jours à compter de l'affichage, le représentant de l'Etat dans le département peut requérir la force publique pour entrer dans les lieux.

« Section 3

« Relations entre le titulaire du droit d'usage des locaux et l'attributaire de la réquisition

« Art. L. 642-14. - Sous réserve des dispositions du présent chapitre, les sections 1 et 2 du chapitre II du titre VIII du livre III du code civil relatif au louage de choses sont applicables aux relations entre le titulaire du droit d'usage des locaux et l'attributaire.

« Art. L. 642-15. - A compter de la prise de possession, l'attributaire verse mensuellement une indemnité au titulaire du droit d'usage.

« Cette indemnité est égale au loyer défini à l'article L. 642-23, déduction faite de l'amortissement du montant des travaux nécessaires et payés par lui pour satisfaire aux normes minimales de confort et d'habitabilité, et des frais de gestion des locaux. Lorsque le montant de l'amortissement des travaux et des frais de gestion est supérieur au loyer défini à l'article L. 642-23, aucune somme ne peut être perçue auprès du titulaire du droit d'usage.

« Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions de cet amortissement et du calcul des frais de gestion.

« Art. L. 642-16. - Le juge judiciaire fixe, le cas échéant, l'indemnisation par l'Etat du préjudice matériel, direct et certain, causé par la mise en oeuvre de la réquisition.

« Art. L. 642-17. - La transmission des locaux, à titre onéreux ou gratuit, n'affecte pas la réquisition.

« Art. L. 642-18. - Le titulaire du droit d'usage peut exercer le droit de reprise prévu à l'article L. 642-6 à condition d'avoir :

« 1^o Adressé à l'attributaire un préavis d'un an ;

« 2^o Indemnisé celui-ci, trois mois avant l'expiration du délai de préavis, du montant des travaux non amortis.

« Art. L. 642-19. - Le juge judiciaire connaît du contentieux des relations entre le titulaire du droit d'usage des locaux et l'attributaire de la réquisition.

« Art. L. 642-20. - Les conditions d'application des sections 1, 2 et 3 du présent chapitre sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

« Section 4

« Relations entre l'attributaire et le bénéficiaire

« Art. L. 642-21. - Le bail, conclu entre l'attributaire et le bénéficiaire, est régi par la loi no 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs, sous réserve des dispositions de la présente section.

« Art. L. 642-22. - Le contrat de location est conclu pour une durée d'un an, ou pour la durée de la réquisition restant à courir si celle-ci est inférieure à un an.

« Ce contrat ne comporte aucun dépôt de garantie ni caution simple ou solidaire.

« Art. L. 642-23. - Le loyer est déterminé en fonction du prix de base au mètre carré de surface habitable, fixé par décret.

« Il est révisé chaque année en fonction de la variation moyenne de l'indice du coût de la construction et des indices des trois trimestres qui précèdent.

« Il est payé mensuellement à terme échu.

« Art. L. 642-24. - Le bénéficiaire peut donner congé à tout moment, avec un délai de préavis d'un mois.

« Art. L. 642-25. - Le bénéficiaire ne peut céder le contrat de location ni sous-louer le logement.

« Art. L. 642-26. - Trois mois avant l'expiration du contrat intervenant avant la fin de la réquisition, le représentant de l'Etat dans le département peut proposer au bénéficiaire un autre logement correspondant à ses besoins et à ses possibilités. Sauf motif légitime et sérieux, le bénéficiaire qui n'accepte pas l'offre de relogement est déchu de tout titre d'occupation au terme du contrat.

« A défaut d'offre de relogement, le bail est reconduit pour une durée d'un an, ou pour la durée de la réquisition restant à courir si celle-ci est inférieure à un an.

« Art. L. 642-27. - Si, au plus tard trois mois avant la fin de la réquisition, le titulaire du droit d'usage et le bénéficiaire n'ont pas conclu de contrat de location, l'attributaire peut proposer au bénéficiaire qui remplit les conditions pour l'attribution d'un logement d'habitation à loyer modéré la location d'un logement correspondant à ses besoins et à ses possibilités. A défaut d'une telle proposition, le représentant de l'Etat dans le département est tenu de proposer un logement au bénéficiaire aux mêmes conditions.

« Le bénéficiaire qui n'a pas conclu de contrat de location ou accepté l'offre de relogement est déchu de tout titre d'occupation à l'expiration de la réquisition.

« Section 5

« Dispositions pénales

« Art. L. 642-28. - I. - Sont punis d'un an d'emprisonnement et de 100 000 F d'amende :

« 1^o Le fait de dissimuler, par des manoeuvres frauduleuses, la vacance de locaux ;

« 2^o Le fait de détruire, dégrader ou détériorer des locaux ayant fait l'objet d'une notification d'intention de réquisitionner, dans le but de faire obstacle à une réquisition avec attributaire.

« II. - Les personnes morales peuvent être déclarées pénalement responsables dans les conditions prévues par l'article 121-2 du code pénal.

« Elles encourent une peine d'amende, suivant les modalités prévues par l'article 131-38 du même code.

« III. - Le tribunal peut également ordonner que les travaux de remise en état seront exécutés aux frais du condamné. »

Article 53

I. - Dans l'intitulé du livre VIII du code de la sécurité sociale, les mots : « Aide aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées » sont remplacés par les mots : « Aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées ».

II. - L'intitulé du titre V du livre VIII du même code est ainsi rédigé : « Aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées ».

III. - L'article L. 851-1 du même code est ainsi modifié :

1^o Le premier alinéa est ainsi rédigé :

« Les associations à but non lucratif dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées ainsi que les centres communaux ou intercommunaux d'action sociale, qui ont conclu une convention avec l'Etat, bénéficient d'une aide pour loger, à titre transitoire, des personnes défavorisées ; lorsque celles-ci sont étrangères, elles doivent justifier de la régularité de leur séjour en France. »

2^o Au deuxième alinéa, le mot : « association » est remplacé par le mot : « organisme ».

Section 3

Régime des attributions de logements locatifs sociaux

Article 54

Dans l'avant-dernier alinéa de l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation, après les mots : « personnes défavorisées », sont insérés les mots : « , des chartes intercommunales du logement définies à l'article L. 441-1-5 ».

Article 55

Il est inséré, au début du chapitre unique du titre Ier du livre IV du code de la construction et de l'habitation, un article L. 411 ainsi rédigé :

« Art. L. 411. - La construction, l'aménagement, l'attribution et la gestion des logements locatifs sociaux visent à améliorer les conditions d'habitat des personnes de ressources modestes ou défavorisées. Ces opérations participent à la mise en oeuvre du droit au logement et contribuent à la nécessaire mixité sociale des villes et des quartiers. »

Article 56

I. - Les articles L. 441-1 à L. 441-2-1 du code de la construction et de l'habitation sont remplacés par les articles L. 441 à L. 441-2-6 ainsi

rédigés

« Art. L. 441. - L'attribution des logements locatifs sociaux participe à la mise en oeuvre du droit au logement, afin de satisfaire les besoins des personnes de ressources modestes et des personnes défavorisées. L'attribution des logements locatifs sociaux doit notamment prendre en compte la diversité de la demande constatée localement ; elle doit favoriser l'égalité des chances des demandeurs et la mixité sociale des villes et des quartiers. Les collectivités territoriales concourent, en fonction de leurs compétences, à la réalisation des objectifs mentionnés aux alinéas précédents, notamment dans le cadre de conférences et chartes intercommunales. Les bailleurs sociaux attribuent les logements locatifs sociaux dans le cadre des dispositions de la présente section. L'Etat veille au respect des règles d'attribution de logements sociaux. »

« Art. L. 441-1. - Le décret en Conseil d'Etat prévu à l'article L. 441-2-6 détermine les conditions dans lesquelles les logements construits, améliorés ou acquis et améliorés avec le concours financier de l'Etat ou ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement et appartenant aux organismes d'habitations à loyer modéré ou gérés par ceux-ci sont attribués par ces organismes. Pour l'attribution des logements, ce décret prévoit qu'il est tenu compte notamment de la composition, du niveau de ressources et des conditions de logement actuelles du ménage, de l'éloignement des lieux de travail et de la proximité des équipements répondant aux besoins des demandeurs. Il fixe des critères généraux de priorité pour l'attribution des logements, notamment au profit de personnes mal logées, défavorisées ou rencontrant des difficultés particulières de logement pour des raisons d'ordre financier ou tenant à leurs conditions d'existence. Il fixe également les conditions dans lesquelles le maire de la commune d'implantation des logements est consulté sur les principes régissant ces attributions et sur le résultat de leur application. Le décret mentionné à l'alinéa précédent fixe également les limites et conditions dans lesquelles les organismes d'habitations à loyer modéré peuvent, en contrepartie d'un apport de terrain, d'un financement ou d'une garantie financière, contracter des obligations de réservation pour les logements mentionnés à l'alinéa précédent, lors d'une mise en location initiale ou ultérieure. Lorsque ces conventions de réservation ne respectent pas les limites prévues au présent alinéa, elles sont nulles de plein droit. Il détermine également les limites et conditions de réservation des logements par le représentant de l'Etat dans le département au profit des personnes prioritaires, notamment mal logées ou défavorisées. Les plafonds de ressources pour l'attribution des logements locatifs sociaux fixés en application des dispositions du présent article sont révisés annuellement en fonction de l'évolution du salaire minimum de croissance visé à l'article L. 141-2 du code du travail. »

« Art. L. 441-1-1. - Les conditions d'application des règles prévues à l'article L. 441-1, notamment les critères de priorité pour l'attribution des logements et les conditions de leur réservation au profit des personnes prioritaires, ainsi que les modalités de l'information du représentant de l'Etat dans le département, des maires et des conférences intercommunales du logement prévues à l'article L. 441-1-4 sont, pour chaque département, précisées en tenant compte de la mixité des villes et des quartiers ainsi que, le cas échéant, des caractéristiques des diverses parties de celui-ci, par un règlement établi par le représentant de l'Etat dans le département après avis du conseil départemental de l'habitat. Ce règlement tient compte des programmes locaux de l'habitat, communiqués au conseil départemental de l'habitat, des besoins évalués par le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées prévu à l'article 2 de la loi no 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement, des accords collectifs départementaux prévus à l'article L. 441-1-2 et, le cas échéant, des chartes intercommunales prévues à l'article L. 441-1-5. »

« En cas d'inobservation par un organisme des règles fixées par le règlement départemental, après épuisement des voies de conciliation et après mise en demeure, le représentant de l'Etat dans le département peut, pour une durée qui ne peut excéder un an, désigner un délégué spécial chargé de prononcer les attributions de logements au nom et pour le compte de l'organisme, dans le respect des règles et des conventions régulièrement signées. »

« Art. L. 441-1-2. - Des accords nationaux sont conclus entre l'Etat et les organisations nationales représentatives des organismes gestionnaires de logements sociaux dans le respect des principes définis à l'article L. 441. Dans chaque département, le représentant de l'Etat dans le département conclut, tous les trois ans, après consultation des conférences intercommunales prévues à l'article L. 441-1-4 et du conseil départemental de l'habitat, un accord collectif avec les organismes disposant d'un patrimoine locatif social dans le département. Cet accord définit pour chaque organisme un engagement annuel quantifié d'attribution de logements aux personnes cumulant des difficultés économiques et sociales et visées dans le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées au sens de l'article 4 de la loi no 90-449 du 31 mai 1990 précitée. Cet engagement doit respecter la mixité sociale des villes et des quartiers. Il tient compte des capacités d'accueil et de l'occupation sociale des différents organismes, par secteur géographique. Il est précisé et complété par les dispositions des chartes prévues à l'article L. 441-1-5. Il organise les moyens d'accompagnement et les dispositions nécessaires à la mise en oeuvre des objectifs ainsi définis. Il définit des délais d'attente manifestement anormaux au regard des circonstances locales, au-delà desquels les demandes font l'objet d'un examen prioritaire, ainsi que les conditions de cet examen. A défaut, ces délais sont définis par arrêté du représentant de l'Etat dans le département. Il tient compte des dispositions des protocoles d'occupation du patrimoine social, en vigueur à la date de publication de la loi no 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, dans les conditions prévues à l'article 62 de cette loi. »

« Art. L. 441-1-3. - Lorsqu'au terme d'un délai de six mois après qu'il lui a été proposé par le représentant de l'Etat dans le département, un organisme refuse de signer l'accord départemental, le représentant de l'Etat dans le département désigne à l'organisme des personnes prioritaires et fixe le délai dans lequel celui-ci est tenu de les loger. Ces attributions s'imputent sur ses droits à réservation. Elles sont prononcées en tenant compte de l'état de l'occupation du patrimoine de l'organisme au regard de la nécessaire diversité de la composition sociale de chaque quartier et de chaque commune, après consultation des maires des communes intéressées, jusqu'à la signature de l'accord départemental. Si un organisme refuse d'honorer l'engagement qu'il a pris dans le cadre d'un tel accord, le représentant de l'Etat dans le département procède à un nombre d'attributions équivalent au nombre de logements restant à attribuer en priorité aux personnes défavorisées en vertu de cet accord, après consultation des maires des communes intéressées. Si l'organisme fait obstacle à la mise en oeuvre des dispositions précédentes, notamment en ne mettant pas le représentant de l'Etat dans le département en mesure d'identifier des logements relevant de ses droits à réservation, ce dernier, après tentative de conciliation suivie au besoin d'une mise en demeure, désigne, pour une durée d'un an, un délégué spécial chargé de prononcer les attributions de logements au nom et pour le compte de l'organisme, après consultation des maires des communes concernées, dans le respect des conventions de réservation de logements régulièrement signées. »

« Art. L. 441-1-4. - Lorsque la situation du logement le justifie au regard des objectifs de mixité sociale et d'accueil des personnes défavorisées, le représentant de l'Etat dans le département, après consultation de la commission départementale de la coopération intercommunale et du conseil départemental de l'habitat ainsi que, dans la région d'Ile-de-France, de la conférence régionale mentionnée à l'article L. 441-1-6, délimite des bassins d'habitat qui représentent des territoires cohérents d'intervention en matière de politique de logement et d'urbanisme. Il doit prendre en compte pour cette délimitation les structures de coopération intercommunale compétentes en matière d'urbanisme et de logement créées en application des dispositions de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales, les périmètres des programmes locaux de l'habitat institués en application des articles L. 302-1 et

suivants du présent code, lorsque ces derniers ont un caractère intercommunal et, le cas échéant, les bassins d'habitat délimités par le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées en application des dispositions de l'article 4 de la loi no 90-449 du 31 mai 1990 précitée ainsi que les conférences intercommunales du logement existantes à la date de publication de la loi no 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

« Ceux-ci sont constitués par le territoire de plusieurs communes contiguës dont l'une au moins comprend une ou plusieurs zones urbaines sensibles, définies au 3 de l'article 42 de la loi no 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, ou a plus de 5 000 habitants et comporte un parc de logements locatifs sociaux, tels que définis au sixième alinéa de l'article L. 2334-17 du code général des collectivités territoriales, représentant plus de 20 % des résidences principales au sens du II de l'article 1411 du code général des impôts. Ils peuvent également être constitués, à la demande de la majorité des maires concernés, par le territoire des communes agglomérées sur lequel existent d'importants déséquilibres de peuplement.

« Les communes situées dans un bassin d'habitat ainsi délimité doivent créer une conférence intercommunale du logement dans un délai d'un an à compter de la publication de la loi no 98-657 du 29 juillet 1998 précitée.

« Lorsque le bassin d'habitat regroupe des communes situées dans des départements différents, sa délimitation est faite par les représentants de l'Etat dans les départements concernés, après consultation des commissions départementales de la coopération intercommunale et des conseils départementaux de l'habitat. Toutefois, dans la région d'Ile-de-France, la délimitation des bassins d'habitat regroupant des communes situées dans des départements différents relève de la compétence du représentant de l'Etat dans la région après avis des commissions et conseils susmentionnés ainsi que de la conférence régionale mentionnée à l'article L. 441-1-6.

« La conférence du logement rassemble, outre les maires des communes et le ou les représentants de l'Etat dans le ou les départements concernés, les bailleurs sociaux possédant ou gérant des logements dans le bassin d'habitat, les représentants des associations de locataires affiliées à une organisation siégeant à la Commission nationale de concertation, des représentants des associations agréées dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées, désignés par le représentant de l'Etat, et, lorsqu'ils sont titulaires de droits de réservation dans le bassin d'habitat, les organismes collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction.

« Elle est présidée par le représentant des maires des communes intéressées désigné par ceux-ci. Toutefois, si la conférence intercommunale du logement ne s'est pas réunie dans le délai d'un an prévu au troisième alinéa, elle est présidée et, au besoin, préalablement créée par le ou les représentants de l'Etat dans le ou les départements concernés.

« La conférence intercommunale délibère à la majorité de ses membres. Elle se réunit au moins une fois par an.

« Art. L. 441-1-5. - Le représentant de l'Etat dans le département saisit la conférence intercommunale du logement de l'accord départemental, et notamment des engagements quantifiés annuels d'attribution fixés pour chaque organisme disposant d'un patrimoine locatif social dans le bassin d'habitat concerné. La conférence définit, compte tenu des autres demandes de logement social, les orientations prioritaires d'attribution propres à chaque organisme et les besoins de création d'offres adaptées. Elle peut également émettre un avis sur le niveau des plafonds de ressources dans le bassin d'habitat.

« Dans le cas où une conférence réunit des communes situées dans des départements différents, elle est saisie par les représentants de l'Etat dans les départements concernés.

« Dans le respect des engagements quantifiés fixés annuellement à chaque organisme en application de l'accord collectif départemental, la conférence élabore une charte intercommunale du logement définissant la répartition de ces objectifs quantifiés d'accueil des personnes défavorisées dans le parc de logements locatifs sociaux du bassin d'habitat. La conférence évalue annuellement la situation des demandes non satisfaites dans les délais et les conditions de mise en oeuvre de la charte intercommunale du logement.

« Pour l'élaboration de la charte intercommunale du logement, la conférence est composée comme il est dit à l'article L. 441-1-4, à l'exclusion toutefois des maires des communes dont le territoire ne comporte pas de logements locatifs sociaux. Seuls les membres de la conférence représentant les collectivités locales ont voix délibérative.

« La charte est soumise à l'agrément du représentant de l'Etat dans le département. Celui-ci peut présenter à la conférence des demandes motivées de modification. Lorsqu'au terme d'un délai de six mois après la transmission prévue au premier alinéa, la conférence n'a pas élaboré de charte intercommunale du logement ou que celle-ci n'a pas été agréée par le représentant de l'Etat dans le département, les attributions de logements locatifs sociaux dans le bassin d'habitat concerné sont prononcées selon les dispositions des articles L. 441 à L. 441-1-2.

« Dans le cas où une conférence intercommunale réunit des communes situées dans des départements différents, la charte est soumise à l'agrément des représentants de l'Etat dans les départements concernés.

« Art. L. 441-1-6. - Pour la région d'Ile-de-France, il est créé une conférence régionale du logement social. La conférence comprend, sous la présidence du représentant de l'Etat dans la région, des représentants de la région et, pour chacun des départements qu'elle réunit, des représentants de l'Etat, des départements, des communes, des bailleurs sociaux, des associations agréées, dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées, ainsi que des organismes collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction.

« La conférence élabore, pour une durée de trois ans, un schéma d'orientation en vue d'harmoniser les politiques du logement social et notamment les principes de répartition et d'attribution des logements sociaux, au rang desquels figure le principe de mixité sociale, ainsi que les aides financières qui peuvent concourir à la solidarité pour le logement.

« Compte tenu des accords départementaux conclus en application de l'article L. 441-1-2 et notamment des engagements quantifiés annuels, elle évalue annuellement la mise en oeuvre du schéma d'orientation.

« Elle se réunit au moins une fois par an.

« Art. L. 441-2. - Il est créé, dans chaque organisme d'habitations à loyer modéré, une commission d'attribution chargée d'attribuer nominativement chaque logement locatif composée de six membres qui élisent en leur sein un président qui dispose d'une voix prépondérante.

« Il est créé dans les mêmes conditions une commission d'attribution dans chaque société civile immobilière dont le capital est constitué majoritairement par des fonds provenant de la participation des employeurs à l'effort de construction et disposant de logements locatifs sociaux, pour l'attribution de ces logements.

« En outre, le maire de la commune où sont implantés les logements attribués, ou son représentant, est membre de droit des commissions d'attribution.

« Le représentant de l'Etat dans le département, ou l'un de ses représentants membre du corps préfectoral, assiste, sur sa demande, à toute réunion de la commission d'attribution.

« Les maires d'arrondissement des communes de Paris, Marseille et Lyon ou leur représentant participent à titre consultatif aux travaux de ces commissions pour l'attribution des logements situés dans le ou les arrondissements où ils sont territorialement compétents.

« Art. L. 441-2-1. - Les demandes d'attribution de logements sociaux sont faites auprès de services, organismes ou personnes morales dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat. Chaque demande fait l'objet d'un enregistrement départemental unique. Un numéro départemental est obligatoirement communiqué au demandeur par le service, l'organisme ou la personne morale qui a reçu la demande dans le délai maximum d'un mois à compter du dépôt de ladite demande. Lorsque le numéro départemental est

communiqué par une personne morale autre qu'un bailleur, l'attestation délivrée au demandeur indique le ou les organismes bailleurs auxquels est transmis le dossier de demande de logement. Les modalités de transmission des dossiers de demande font l'objet d'une convention entre cette personne morale et les bailleurs concernés.

« Ce système d'enregistrement, géré conjointement par l'Etat et les bailleurs sociaux disposant de logements locatifs sociaux dans le département, a pour objet de garantir les droits du demandeur et d'assurer l'examen prioritaire des demandes qui n'ont pu être satisfaites dans les délais prévus au quatrième alinéa de l'article L. 441-1-2.

« La durée de validité des demandes d'attribution de logements sociaux est limitée dans des conditions définies par décret. Aucune radiation ne peut intervenir si le demandeur n'a pas été avisé par le service, l'organisme ou la personne morale mentionnés au premier alinéa dans un délai d'un mois précédant celle-ci.

« Aucune attribution de logement ne peut être décidée, ni aucune candidature examinée par une commission d'attribution si cette candidature n'est pas préalablement pourvue d'un numéro d'enregistrement départemental. Le représentant de l'Etat dans le département procède après mise en demeure à l'inscription d'office de tout demandeur qui n'aurait pas reçu communication du numéro d'enregistrement dans le délai d'un mois, auprès de tout bailleur susceptible d'accueillir cette demande.

« Les aides de l'Etat rattachables au logement qui serait attribué en méconnaissance des dispositions du présent article sont remboursées en tout ou partie dans des conditions définies par décret.

« Art. L. 441-2-2. - Tout rejet d'une demande d'attribution doit être notifié par écrit au demandeur, dans un document exposant le ou les motifs du refus d'attribution.

« Art. L. 441-2-3. - Dans chaque département est créée auprès du représentant de l'Etat dans le département une commission de médiation composée au plus de quatre représentants des organismes bailleurs, de deux représentants des associations de locataires et de deux représentants des associations agréées dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées, œuvrant dans le département. Dans tous les cas, le nombre des représentants des bailleurs est égal à celui du total des représentants des associations visées ci-dessus. Cette commission reçoit, sur requête des demandeurs de logements locatifs sociaux répondant aux conditions réglementaires d'accès à ces logements, toutes réclamations relatives à l'absence d'offre de logement dans le délai fixé conformément aux dispositions de l'article L. 441-1-2. La commission de médiation émet un avis qu'elle adresse aux demandeurs, aux organismes bailleurs et aux collectivités locales concernés. Elle peut également en saisir le représentant de l'Etat dans le département. Lorsque le requérant est une personne défavorisée au sens de l'article 4 de la loi no 90-449 du 31 mai 1990 précitée, elle saisit le comité responsable du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées.

« Art. L. 441-2-4. - Le maire d'une commune sur le territoire de laquelle sont implantés des logements locatifs sociaux ou le représentant qu'il désigne est entendu, à sa demande, par le conseil d'administration du ou des organismes possédant ou gérant ces logements, qu'il s'agisse d'organismes d'habitations à loyer modéré, de sociétés civiles immobilières dont le capital est constitué majoritairement par les fonds provenant de la participation des employeurs à l'effort de construction ou de sociétés d'économie mixte locales d'aménagement et de construction.

« Art. L. 441-2-5. - Les bailleurs sociaux rendent compte des conditions de l'attribution des logements selon les dispositions suivantes :

« 1o Le règlement départemental prévu à l'article L. 441-1-1 définit les modalités de l'information du représentant de l'Etat dans le département au titre des logements qui lui sont réservés en vertu des conventions mentionnées à l'article L. 441-1 ; les collectivités territoriales et les conférences intercommunales du logement prévues à l'article L. 441-1-4 bénéficient des mêmes informations, pour les conventions qu'elles ont signées ;

« 2o Une fois par an, les bailleurs sociaux rendent compte, dans des conditions définies à l'accord collectif départemental mentionné à l'article L. 441-1-2, des résultats atteints au regard des objectifs quantifiés prévus audit accord et aux chartes qui en sont issues ; ce compte rendu est adressé au représentant de l'Etat dans le département et, pour les parties du parc de logements locatifs sociaux qui les concernent, aux maires des communes intéressées ainsi qu'à tous les maires du ou des bassins d'habitat concernés, et aux conférences prévues à l'article L. 441-1-4 ;

« 3o Une fois par an, les bailleurs sociaux établissent, dans des conditions fixées par l'accord collectif départemental mentionné à l'article L. 441-1-2, les informations statistiques distinguant notamment :

« a) Les demandes de logements qui leur ont été adressées ou transmises ;

« b) Les logements nouvellement mis en service ou remis en location ;

« c) Les logements restés vacants pendant plus de trois mois ;

« d) Les attributions prononcées ainsi que celles qui ont été proposées mais refusées par les demandeurs.

« Ces informations sont communiquées au représentant de l'Etat dans le département et, pour les parties du parc de logements locatifs sociaux qui les concernent, aux maires des communes intéressées et aux conférences intercommunales prévues à l'article L. 441-1-4.

« Le règlement départemental prévu à l'article L. 441-1-1 précise les conditions dans lesquelles les bailleurs sociaux non signataires de l'accord collectif départemental communiquent les informations énoncées ci-dessus.

« Le représentant de l'Etat dans le département soumet au moins une fois par an au conseil départemental de l'habitat les principaux résultats des informations recueillies au titre du présent article. Ces résultats peuvent être consultés par toute personne en faisant la demande ;

« 4o Les maires d'arrondissement des communes de Paris, Marseille et Lyon bénéficient des mêmes informations que le maire de la commune pour les logements situés dans le ou les arrondissements où ils sont territorialement compétents.

« Les dispositions du présent article sont applicables aux sociétés civiles immobilières mentionnées à l'article L. 441-2, pour leur parc de logements locatifs sociaux.

« Art. L. 441-2-6. - Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions d'application de la présente section. »

II. - Le premier alinéa de l'article L. 441-3 du même code est ainsi rédigé :

« Les organismes d'habitations à loyer modéré peuvent exiger des locataires des logements visés au premier alinéa de l'article L. 441-1 le paiement d'un supplément de loyer de solidarité en sus du loyer principal et des charges locatives dès lors qu'au cours du bail les ressources de l'ensemble des personnes vivant au foyer excèdent d'au moins 20 % les plafonds de ressources en vigueur pour l'attribution de ces logements. Ils doivent exiger le paiement d'un tel supplément dès lors qu'au cours du bail le dépassement du plafond de ressources est d'au moins 40 %. »

III. - 1. Le deuxième alinéa de l'article L. 441-5 du même code est ainsi rédigé :

« Les valeurs maximales de ce coefficient sont fixées par décret en Conseil d'Etat. Elles ne peuvent être inférieures, pour les dépassements du plafond de ressources de 40 % et plus, à celles du coefficient prévu à l'article L. 441-8. »

2. L'article L. 441-6 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Le montant du supplément de loyer de référence ne peut excéder des valeurs maximales définies par décret en Conseil d'Etat. »

IV. - Dans la dernière phrase du dernier alinéa de l'article L. 441-5 du même code, le pourcentage : « 10 % » est remplacé par le pourcentage : « 20 % ».

V. - La dernière phrase du premier alinéa de l'article L. 441-9 du même code est ainsi rédigée :

« L'organisme d'habitations à loyer modéré n'est tenu de présenter cette demande ni aux locataires bénéficiant de l'aide personnalisée

au logement mentionnée à l'article L. 351-1, ni aux locataires bénéficiant de l'allocation de logement prévue à l'article L. 542-1 du code de la sécurité sociale ou de l'allocation de logement prévue à l'article L. 831-1 du même code. »

Article 57

Le deuxième alinéa du III de l'article 302 bis ZC du code général des impôts est ainsi rédigé :
« Les bailleurs ne sont tenus de présenter cette demande ni aux locataires bénéficiant de l'aide personnalisée au logement mentionnée à l'article L. 351-1 du code de la construction et de l'habitation, ni aux locataires bénéficiant de l'allocation de logement prévue à l'article L. 542-1 du code de la sécurité sociale ou de l'allocation de logement prévue à l'article L. 831-1 du même code. »

Article

58

Il est inséré, dans le code de la construction et de l'habitation, un article L. 442-6-2 ainsi rédigé :
« Art. L. 442-6-2. - Lors de la demande d'attribution d'un logement social ou de la signature du bail, le bailleur ne peut réclamer au demandeur ou preneur le paiement de frais à quelque titre que ce soit. »

Article 59

I. - Il est inséré, dans le code de la construction et de l'habitation, un article L. 442-6-3 ainsi rédigé :
« Art. L. 442-6-3. - Par dérogation au I de l'article 15 de la loi no 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi no 86-1290 du 23 décembre 1986, le délai de préavis applicable au congé donné par un locataire d'un logement mentionné à l'article L. 441-1 qui bénéficie de l'attribution dans le parc du même bailleur d'un autre logement mentionné au même article est ramené à un mois. »

II. - Le deuxième alinéa de l'article L. 353-15 du même code est ainsi rédigé :
« Par dérogation au I de l'article 15 de la loi no 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi no 86-1290 du 23 décembre 1986, le délai de préavis applicable au congé donné par un locataire d'un logement mentionné à l'article L. 353-14 qui bénéficie de l'attribution dans le parc du même bailleur d'un autre logement mentionné au même article est ramené à un mois. Ce délai est de deux mois si les deux logements appartiennent à des bailleurs différents. »

III. - Il est inséré, dans le même code, un article L. 353-19-1 ainsi rédigé :
« Art. L. 353-19-1. - Par dérogation au I de l'article 15 de la loi no 89-462 du 6 juillet 1989 précitée, le délai de préavis applicable au congé donné par un locataire d'un logement appartenant à une société d'économie mixte et conventionné à l'aide personnalisée au logement en application de l'article L. 351-2 qui bénéficie de l'attribution dans le parc du même bailleur d'un autre logement appartenant à une société d'économie mixte et conventionné à l'aide personnalisée au logement en application de l'article L. 351-2 est ramené à un mois. »

IV. - Il est inséré, dans le même code, un article L. 472-1-4 ainsi rédigé :
« Art. L. 472-1-4. - Par dérogation au I de l'article 15 de la loi no 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi no 86-1290 du 23 décembre 1986, le délai de préavis applicable au congé donné par un locataire d'un logement mentionné à l'article L. 472-1-2 qui bénéficie de l'attribution dans le parc du même bailleur d'un autre logement mentionné au même article est ramené à un mois. »

Article 60

I. - L'article L. 442-10 du code de la construction et de l'habitation est complété par une phrase ainsi rédigée :
« Le plafond de ressources à prendre en compte pour l'application de l'article L. 441-3 est, pour les locataires de logements construits en application de la loi du 13 juillet 1928 précitée, supérieur de 50 % aux plafonds de ressources applicables aux bénéficiaires de la législation sur les habitations à loyer modéré et des nouvelles aides de l'Etat en secteur locatif. »

II. - En conséquence, l'article 7 de la loi no 96-162 du 4 mars 1996 relative au supplément de loyer de solidarité est abrogé.

Article 61

I. - Après le premier alinéa de l'article L. 421-8 du code de la construction et de l'habitation, il est inséré deux alinéas ainsi rédigés :
« Les représentants des locataires sont élus sur des listes de candidats présentées par des associations oeuvrant dans le domaine du logement.

« Ces associations doivent être indépendantes de tout parti politique ou organisation philosophique, confessionnelle, ethnique ou raciale et ne pas poursuivre des intérêts collectifs qui seraient en contradiction avec les objectifs du logement social fixés par le code de la construction et de l'habitation, et notamment par les articles L. 411 et L. 441, ou du droit à la ville tel que défini par la loi no 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville. »

II. - L'article L. 422-2-1 du code de la construction et de l'habitation est complété par deux alinéas ainsi rédigés :
« Les représentants des locataires sont élus sur des listes de candidats présentés par des associations oeuvrant dans le domaine du logement.

« Ces associations doivent être indépendantes de tout parti politique ou organisation philosophique, confessionnelle, ethnique ou raciale et ne pas poursuivre des intérêts collectifs qui seraient en contradiction avec les objectifs du logement social fixés par le code de la construction et de l'habitation, et notamment par les articles L. 411 et L. 441, ou du droit à la ville tel que défini par la loi no 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville. »

Article 62

Il ne peut être conclu de nouveaux protocoles d'occupation du patrimoine social, tels qu'ils étaient prévus à l'article L. 441-2 du code de la construction et de l'habitation, après la publication de la présente loi. Les protocoles existants à cette date cessent de produire tout effet à compter de l'adoption définitive, dans les conditions prévues à l'article L. 441-1-5 du code de la construction et de l'habitation, d'une charte intercommunale portant sur le même territoire.

Article 63

Les chartes communales ou intercommunales mises en place avant la publication de la présente loi, notamment en application de l'article L. 442-2-1 du code de la construction et de l'habitation dans sa rédaction issue de l'article 31 de la loi no 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville, cessent de produire tout effet à compter de l'adoption définitive, dans les conditions prévues à l'article L. 441-1-5 du code précité, d'une charte intercommunale portant sur le même territoire.

Article 64

I. - L'article L. 302-8 du code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :
1o Le 1o est ainsi rédigé :
« 1o Les logements locatifs sociaux au sens du 3o de l'article L. 351-2 ; » ;
2o Après le 3o, il est inséré un 4o ainsi rédigé :
« 4o Les logements-foyers dénommés résidences sociales. » ;
3o Le neuvième alinéa est supprimé.
II. - Ces dispositions s'appliquent à partir du 1er janvier 1999.

Article 65

I. - Dans le premier alinéa de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation, les mots : « dont la population est au moins égale à 3 500 habitants » sont remplacés par les mots : « dont la population est au moins égale à 1 500 habitants en Ile-de-France et à 3 500 habitants dans les autres régions ».
II. - Le deuxième alinéa de l'article L. 302-8 du même code est complété par une phrase ainsi rédigée :
« Pour les communes d'Ile-de-France comptant moins de 3 500 habitants qui ont pris l'engagement au cours de l'année 1999, cette date est portée au 1er janvier 2000. »
III. - Ces dispositions s'appliquent à partir du 1er janvier 1999.

Section

Mesures relatives aux départements d'outre-mer

Article

L'article L. 472-1-2 du code de la construction et de l'habitation est ainsi rédigé :
« Art. L. 472-1-2. - Les dispositions des sections 1 et 2 du chapitre Ier du titre IV du présent livre et celles des articles L. 442-5, L. 442-6-1, L. 442-8-1, L. 442-8-2 et L. 442-8-4 sont applicables dans les départements d'outre-mer aux sociétés d'économie mixte constituées en application de la loi no 46-860 du 30 avril 1946 précitée et aux sociétés d'économie mixte locales pour les logements à usage locatif leur appartenant et construits, acquis ou améliorés avec le concours financier de l'Etat. »

Chapitre III

Accès aux soins

Article 67

L'accès à la prévention et aux soins des personnes les plus démunies constitue un objectif prioritaire de la politique de santé. Les programmes de santé publique mis en oeuvre par l'Etat ainsi que par les collectivités territoriales et les organismes d'assurance maladie prennent en compte les difficultés spécifiques des personnes les plus démunies.

Article 68

Le sixième alinéa du I de l'article L. 227-1 du code de la sécurité sociale est ainsi rédigé :
« 3o Les objectifs de l'action sociale, de prévention et de lutte contre l'exclusion ; ».

Article 69

A la fin du premier alinéa du II de l'article L. 227-1 du code de la sécurité sociale, les mots : « et du médicament » sont remplacés par les mots : «, du médicament et de la lutte contre l'exclusion en matière d'accès aux soins ».

Article 70

Dans un délai d'un an, le Gouvernement présentera au Parlement un rapport sur le rôle de la médecine scolaire dans la politique de prévention et les conditions de son renforcement pour améliorer le suivi médical des enfants scolarisés, notamment dans les zones où le recours aux soins est insuffisant.

Article 71

Il est établi, dans chaque région et dans la collectivité territoriale de Corse, un programme régional pour l'accès à la prévention et aux soins des personnes les plus démunies, dont l'élaboration et la mise en oeuvre sont coordonnées par le représentant de l'Etat dans la région ou le représentant de l'Etat dans la collectivité territoriale de Corse. Ce programme est établi à partir d'une analyse préalable, dans chaque département, de la situation en matière d'accès aux soins et à la prévention des personnes démunies. Il comporte des actions coordonnées de prévention et d'éducation à la santé, de soins, de réinsertion et de suivi qui sont mises en oeuvre chaque année, dans chaque département, pour améliorer la santé des personnes démunies, en se fondant sur les situations locales particulières et les expériences existantes. Il précise les conditions dans lesquelles les services de l'Etat, en particulier les services de santé scolaire et universitaire, les collectivités territoriales, grâce notamment aux services de protection maternelle et infantile, les organismes de sécurité sociale, les agences régionales de l'hospitalisation, les groupements régis par le code de la mutualité, les associations, les professions de santé, les établissements et institutions sanitaires et sociales concourent à la mise en oeuvre de ces actions. Il s'attache à définir des actions pour lutter contre les pathologies aggravées par la précarité ou l'exclusion sous toutes leurs formes, notamment les maladies chroniques, les dépendances à l'alcool, à la drogue ou au tabac, les souffrances psychiques, les troubles du comportement et les déséquilibres nutritionnels. Le programme régional d'accès à la prévention et aux soins est établi après consultation d'un comité, présidé par le représentant de l'Etat dans la région ou le représentant de l'Etat dans la collectivité territoriale de Corse, réunissant des représentants des services de l'Etat et de l'agence régionale de l'hospitalisation, des collectivités territoriales, des organismes d'assurance maladie et auquel des représentants des associations qui oeuvrent dans le domaine de l'insertion et de la lutte contre l'exclusion peuvent être invités à participer. Il est rendu compte chaque année de la réalisation de ce programme à la conférence régionale de santé instituée par l'article L. 767 du code de la santé publique.

Article 72

I. - L'article 1er de la loi no 75-535 du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales est complété par un 6o ainsi rédigé :
« 6o Assurent des soins ambulatoires et des actions d'accompagnement social et de réinsertion en faveur des personnes présentant une consommation d'alcool à risque ou nocive, ou atteintes dépendance alcoolique. »
II. - Après le 8o de l'article 3 de la même loi, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :
« 9o Centres assurant, en cure ambulatoire, des soins et des actions d'accompagnement social et de réinsertion à l'égard des personnes présentant une consommation d'alcool à risque ou nocive, ou atteintes de dépendances alcoolique.
« Les missions, les conditions de fonctionnement ainsi que les modalités de financement des centres visés au 9o sont définies par voie réglementaire. »
III. - Après l'article L. 355-1 du code de la santé publique, il est inséré un article L. 355-1-1 ainsi rédigé :
« Art. L. 355-1-1. - Les centres de cure ambulatoire mentionnés au 9o de l'article 3 de la loi no 75-535 du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales assurent des soins ambulatoires et des actions d'accompagnement social et de réinsertion en faveur des personnes présentant une consommation d'alcool à risque ou atteintes de dépendance alcoolique ainsi qu'en faveur de leur famille. »

Article 73

I. - Après le 6o de l'article L. 711-3 du code de la santé publique, il est inséré un 7o ainsi rédigé :
« 7o A la lutte contre l'exclusion sociale, en relation avec les autres professions et institutions compétentes en ce domaine, ainsi que les associations qui oeuvrent dans le domaine de l'insertion et de la lutte contre l'exclusion, dans une dynamique de réseaux. »
II. - Après les mots : « continuité de ces soins », la fin du cinquième alinéa de l'article L. 711-4 du même code est ainsi rédigée : « en s'assurant qu'à l'issue de leur admission ou de leur hébergement, tous les patients disposent des conditions d'existence nécessaires à la poursuite de leur traitement. A cette fin, ils orientent les patients sortants ne disposant pas de telles conditions d'existence vers des structures prenant en compte la précarité de leur situation. »

Article 74

Après le 1o de l'article L. 146 du code de la santé publique, il est inséré un 1o bis ainsi rédigé :
« 1o bis Des actions d'accompagnement psychologique et social des femmes enceintes et des jeunes mères de famille, particulièrement les plus démunies ; ».

Article 75

Dans l'article L. 262-1 du code de la sécurité sociale, après les mots : « action sanitaire et sociale », sont insérés les mots : « destinées en priorité aux populations exposées au risque de précarité ».

Article 76

Après l'article L. 711-7 du code de la santé publique, il est inséré un article L. 711-7-1 ainsi rédigé :
« Art. L. 711-7-1. - Dans le cadre des programmes régionaux pour l'accès à la prévention et aux soins prévus à l'article 71 de la loi no 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, les établissements publics de santé et les établissements de santé privés participant au service public hospitalier mettent en place des permanences d'accès aux soins de santé, qui comprennent notamment des permanences d'orthogénie, adaptées aux personnes en situation de précarité, visant à faciliter leur accès au système de santé et à les accompagner dans les démarches nécessaires à la reconnaissance de leurs droits. Ils concluent avec l'Etat des conventions prévoyant, en cas de nécessité, la prise en charge des consultations externes, des actes diagnostiques et thérapeutiques ainsi que des traitements qui sont délivrés gratuitement à ces personnes. »

Article 77

Un rapport sera remis par le Gouvernement au Parlement sur l'opportunité et les modalités d'un transfert de compétence des départements vers l'Etat en matière de lutte contre la tuberculose. Ce rapport sera déposé dans un délai d'un an suivant la promulgation de la présente loi.

Chapitre IV

Exercice de la citoyenneté

Article 78

Dans l'article L. 411-7 du code du travail, les mots : « , si elles l'ont exercée au moins un an, » sont supprimés.

Article 79

L'article L. 451-1 du code du travail est complété par deux alinéas ainsi rédigés :
« Les demandeurs d'emploi peuvent participer aux stages visés au premier alinéa du présent article dans la limite des durées de douze et dix-huit jours par période annuelle prévues pour les salariés.
« Les travailleurs involontairement privés d'emploi continuent de bénéficier du revenu de remplacement auquel ils ont droit pendant la durée des stages considérés. »

Article 80

I. - Il est inséré, dans le code général des impôts, un article 951 bis ainsi rédigé :
« Art. 951 bis. - Les cartes nationales d'identité délivrées aux personnes dont les ressources ne dépassent pas le montant du revenu minimum prévu à l'article 3 de la loi no 88-1088 du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion et qui n'ont pas la possibilité d'apporter la preuve d'un domicile ou d'une résidence dont elles seraient propriétaire ou occupant ou auxquelles la loi n'a

pas fixé une commune de rattachement sont exonérées du droit de timbre prévu au c de l'article 947, sur production d'une attestation établissant le lien entre le demandeur et un organisme d'accueil figurant sur une liste établie par le représentant de l'Etat dans le département et, à Paris, le préfet de police. »
II. - Les dispositions du I s'appliquent à compter du 1er septembre 1998.

Article 81

I. - La section 1 du chapitre II du titre Ier du livre Ier du code électoral est complétée par un article L. 15-1 ainsi rédigé :
« Art. L. 15-1. - Les citoyens qui ne peuvent fournir la preuve d'un domicile ou d'une résidence et auxquels la loi n'a pas fixé une commune de rattachement sont, sur leur demande, inscrits sur la liste électorale de la commune où est situé l'organisme d'accueil agréé ;
« - dont l'adresse figure depuis au moins six mois sur leur carte nationale d'identité ;
« - ou qui leur a fourni une attestation établissant leur lien avec lui depuis au moins six mois. »
II. - L'article L. 18 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :
« Toutefois, pour les électeurs mentionnés à l'article L. 15-1, l'indication du domicile ou de la résidence est remplacée par celle de l'adresse de l'organisme d'accueil au titre duquel ils ont été inscrits sur la liste électorale. »

Article 82

Le dernier alinéa de l'article 13 de la loi no 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique est complété par deux phrases ainsi rédigées :
« S'il n'a pas de domicile, le demandeur peut adresser sa demande au bureau d'aide juridictionnelle établi au siège de la juridiction dans le ressort de laquelle se trouve l'organisme d'accueil choisi par lui. Pour les besoins de la procédure d'aide juridictionnelle, le demandeur est réputé domicilié audit organisme d'accueil. »

Article 83

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

TITRE II

DE LA PREVENTION DES EXCLUSIONS

Chapitre Ier

Procédure de surendettement de traitement des situations

Article 84

Dans le deuxième alinéa (1o) de l'article L. 311-4 du code de la consommation, après les mots : « taux effectif global », sont insérés les mots : « mensuel et annuel ».

Article 85

L'article L. 321-1 du code de la consommation est complété par un alinéa ainsi rédigé :
« 3o Soit d'intervenir, pour le compte du débiteur, sous quelque forme que ce soit, pour les besoins de la procédure de surendettement. »

Article 86

Le deuxième alinéa de l'article L. 331-1 du code de la consommation est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :
« Elle comprend le représentant de l'Etat dans le département, président, le trésorier-payeur général, vice-président, le directeur des services fiscaux. Chacune de ces personnes peut se faire représenter, par un seul et même délégué, dans des conditions fixées par décret. La commission comprend également le représentant local de la Banque de France, qui en assure le secrétariat, ainsi que deux personnalités choisies par le représentant de l'Etat dans le département, la première sur proposition de l'Association française des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, la seconde sur proposition des associations familiales ou de consommateurs.
« Un suppléant de chacune de ces personnalités est désigné dans les mêmes conditions. »

Article 87

L'article L. 331-2 du code de la consommation est complété par un alinéa ainsi rédigé :
« Le montant des remboursements résultant de l'application des articles L. 331-6 ou L. 331-7 est fixé, dans des conditions précisées par décret, par référence à la quotité saisissable du salaire telle qu'elle résulte de l'article L. 145-2 du code du travail, de manière à ce qu'une partie des ressources nécessaire aux dépenses courantes du ménage lui soit réservée par priorité. Cette part de ressources, qui ne peut être inférieure à un montant égal au revenu minimum d'insertion dont disposerait le ménage, est mentionnée dans le plan conventionnel de redressement prévu à l'article L. 331-6 ou dans les recommandations prévues aux articles L. 331-7 et L. 331-7-1. »

Article 88

Après la première phrase du dernier alinéa de l'article L. 145-2 du code du travail, il est inséré une phrase ainsi rédigée :
« Il est en outre tenu compte d'une fraction insaisissable, égale au montant de ressources dont disposerait le salarié s'il ne percevait que le revenu minimum d'insertion. »

Article 89

I. - Le quatrième alinéa de l'article L. 331-3 du code de la consommation est ainsi rédigé :
 « Le débiteur est entendu à sa demande par la commission. Celle-ci peut également entendre toute personne dont l'audition lui paraît utile, sous réserve que celle-ci intervienne à titre gratuit. »
 II. - Après le cinquième alinéa du même article, il est inséré deux alinéas ainsi rédigés :
 « Après avoir été informés par la commission de l'état du passif déclaré par le débiteur, les créanciers disposent d'un délai de trente jours pour fournir, en cas de désaccord sur cet état, les justifications de leurs créances en principal, intérêts et accessoires. A défaut, la créance est prise en compte par la commission au vu des seuls éléments fournis par le débiteur.
 « Les créanciers doivent alors indiquer si les créances en cause ont donné lieu à une caution et si celle-ci a été actionnée. »

Article 90

L'article L. 331-4 du code de la consommation est ainsi rédigé :
 « Art. L. 331-4. - La commission informe le débiteur de l'état du passif qu'elle a dressé. Le débiteur qui conteste cet état dispose d'un délai de vingt jours pour demander à la commission la saisine du juge de l'exécution, aux fins de vérification de la validité des titres de créance et du montant des sommes réclamées, en indiquant les créances contestées et les motifs qui justifient sa demande. La commission est tenue de faire droit à cette demande. Passé le délai de vingt jours, le débiteur ne peut plus formuler une telle demande. La commission informe le débiteur de ce délai.
 « Même en l'absence de demande du débiteur, la commission peut, en cas de difficultés, saisir le juge de l'exécution aux mêmes fins. »

Article 91

I. - Le premier alinéa de l'article L. 331-5 du code de la consommation est complété par deux phrases ainsi rédigées :
 « En cas d'urgence, la saisine du juge peut intervenir à l'initiative du président de la commission, du délégué de ce dernier, du représentant local de la Banque de France ou du débiteur. La commission est ensuite informée de cette saisine. »
 II. - Les deuxième et troisième phrases du deuxième alinéa du même article sont ainsi rédigées :
 « Celle-ci est acquise, sans pouvoir excéder un an, jusqu'à l'approbation du plan conventionnel de redressement prévu à l'article L. 331-6 ou, en cas d'échec de la conciliation, jusqu'à l'expiration du délai fixé par le décret en Conseil d'Etat prévu à l'article L. 333-8 dont dispose le débiteur pour demander à la commission de formuler des recommandations en application des articles L. 331-7 et L. 331-7-1 (1er alinéa). En cas de demande formulée dans ce délai, elle est acquise jusqu'à ce que le juge ait conféré force exécutoire aux mesures recommandées, en application de l'article L. 332-1, ou, s'il a été saisi en application de l'article L. 332-2, jusqu'à ce qu'il ait statué. »
 III. - Au troisième alinéa du même article, les mots : « et selon la procédure » sont supprimés.

Article 92

I. - Au début du deuxième alinéa (1o) de l'article L. 331-7 du code de la consommation, les mots : « Reporter ou rééchelonner » sont remplacés par les mots : « Rééchelonner, y compris, le cas échéant, en différant le paiement d'une partie des dettes, » et le chiffre : « cinq » est remplacé par le chiffre : « huit ».
 II. - Aux 3o et 4o du même article, le mot : « décision » est remplacé par le mot : « proposition ».
 III. - Le 3o du même article est complété par les mots : « Quelle que soit la durée du plan de redressement, le taux ne peut être supérieur au taux légal ».
 IV. - Dans la première phrase du 4o du même article, après les mots : « aux établissements de crédit après la vente », sont insérés les mots : « après imputation du prix de vente sur le capital restant dû ».

Article 93

I. - Après l'article L. 331-7 du code de la consommation, il est inséré un article L. 331-7-1 ainsi rédigé :
 « Art. L. 331-7-1. - Lorsque la commission constate l'insolvabilité du débiteur caractérisée par l'absence de ressources ou de biens saisissables de nature à permettre d'apurer tout ou partie de ses dettes et rendant inapplicables les mesures prévues à l'article L. 331-7, elle peut recommander la suspension de l'exigibilité des créances autres qu'alimentaires ou fiscales pour une durée qui ne peut excéder trois ans. Sauf proposition contraire de la commission, la suspension de la créance entraîne la suspension du paiement des intérêts dus à ce titre. Durant cette période, seules les sommes dues au titre du capital peuvent être de plein droit productives d'intérêts dont le taux n'excède pas le taux légal.
 « Les dettes fiscales peuvent faire l'objet de remises totales ou partielles dans les conditions visées à l'article L. 247 du livre des procédures fiscales.
 « A l'issue de la période visée au premier alinéa, la commission réexamine la situation du débiteur. Si cette situation le permet, elle recommande tout ou partie des mesures prévues à l'article L. 331-7. Si le débiteur demeure insolvable, elle recommande, par une proposition spéciale et motivée, l'effacement total ou partiel des créances autres qu'alimentaires ou fiscales. Les dettes fiscales peuvent faire l'objet de remises totales ou partielles dans les conditions visées à l'article L. 247 du livre des procédures fiscales. Aucun nouvel effacement ne peut intervenir, dans une période de huit ans, pour des dettes similaires à celles qui ont donné lieu à un effacement. »
 II. - A l'article L. 331-8 du code de la consommation, après les mots : « de l'article L. 331-7 », sont insérés les mots : « ou de l'article L. 331-7-1 ».
 III. - A l'article L. 331-9 du même code, après les mots : « de l'article L. 331-7 », sont insérés les mots : « ou du premier alinéa de l'article L. 331-7-1 ».
 IV. - L'article L. 332-1 du même code est ainsi rédigé :
 « Art. L. 332-1. - S'il n'a pas été saisi de la contestation prévue à l'article L. 332-2, le juge de l'exécution confère force exécutoire aux mesures recommandées par la commission en application de l'article L. 331-7 et du premier alinéa de l'article L. 331-7-1 après en avoir vérifié la régularité, et aux mesures recommandées par la commission en application du troisième alinéa de l'article L. 331-7-1 après en avoir vérifié la régularité et le bien-fondé. »
 V. - Au premier alinéa de l'article L. 332-2 du même code, après les mots : « de l'article L. 331-7 », sont insérés les mots : « ou de l'article L. 331-7-1 ».
 VI. - Au 3o de l'article L. 333-2 du même code, après les mots : « de l'article L. 331-7 », sont insérés les mots : « ou de l'article L. 331-7-1 ».

Article 94

Le deuxième alinéa (1o) de l'article L. 247 du livre des procédures fiscales est complété par les mots : « ; ces remises totales ou partielles sont également prises en compte au vu des recommandations de la commission visée à l'article L. 331-1 du code de la consommation ou des mesures prises par le juge visées à l'article L. 332-3 du même code ».

Article 95

L'article L. 332-3 du code de la consommation est ainsi rédigé :
« Art. L. 332-3. - Le juge saisi de la contestation prévue à l'article L. 332-2 prend tout ou partie des mesures définies à l'article L. 331-7 ou à l'article L. 331-7-1. Dans tous les cas, la part des ressources nécessaires aux dépenses courantes du ménage est déterminée comme il est dit au deuxième alinéa de l'article L. 331-2. Elle est mentionnée dans la décision. »

Article 96

Il est inséré, dans le code de la consommation, un article L. 332-4 ainsi rédigé :
« Art. L. 332-4. - L'effacement d'une créance en application de l'article L. 332-1 ou de l'article L. 332-2 vaut régularisation de l'incident de paiement au sens de l'article 65-3 du décret du 30 octobre 1935 unifiant le droit en matière de chèques et relatif aux cartes de paiement. »

Article 97

I. - Le troisième alinéa de l'article L. 333-4 du code de la consommation est remplacé par trois alinéas ainsi rédigés :
« Lorsque la commission instituée à l'article L. 331-1 a vérifié que le débiteur qui l'a saisie se trouve dans la situation visée à l'article L. 331-2, elle en informe la Banque de France aux fins d'inscription au fichier institué au premier alinéa du présent article. La même obligation pèse sur le greffe du juge de l'exécution lorsque, sur recours de l'intéressé en application du deuxième alinéa de l'article L. 331-3, la situation visée à l'article L. 331-2 est reconnue par ce juge.
« Le fichier recense les mesures du plan conventionnel de redressement mentionnées à l'article L. 331-6. Ces mesures sont communiquées à la Banque de France par la commission. L'inscription est conservée pendant toute la durée de l'exécution du plan conventionnel, sans pouvoir excéder huit ans.
« Le fichier recense également les mesures prises en vertu des articles L. 331-7 et L. 331-7-1 qui sont communiquées à la Banque de France par le greffe du juge de l'exécution. S'agissant des mesures définies à l'article L. 331-7 et au premier alinéa de l'article L. 331-7-1, l'inscription est conservée pendant toute la durée d'exécution de ces mesures, sans pouvoir excéder huit ans. S'agissant des mesures définies au troisième alinéa de l'article L. 331-7-1, la durée d'inscription est fixée à huit ans. »
II. - A l'article L. 333-6 du même code, le mot : « article » est remplacé par le mot : « chapitre ».

Article 98

La personne dont la commission de surendettement a vérifié qu'elle se trouve dans la situation définie à l'article L. 331-2 du code de la consommation bénéficie d'une réduction de la tarification des rémunérations dues aux huissiers de justice, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. La personne informe l'huissier de cette situation.

Article 99

Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent chapitre. Les procédures en cours à la date d'entrée en vigueur de ce décret sont poursuivies conformément aux dispositions du présent chapitre. Toutefois, les dispositions du sixième alinéa de l'article L. 331-3 et du premier alinéa de l'article L. 331-4 du code de la consommation, issues respectivement du II de l'article 89 et de l'article 90 de la présente loi, ne sont pas applicables à ces procédures lorsque la commission a déjà dressé l'état d'endettement du débiteur en application du troisième alinéa de l'article L. 331-3 de ce code.

Article 100

Le troisième alinéa de l'article L. 331-3 du code de la consommation est complété par deux phrases ainsi rédigées :
« Lorsque la commission constate que le remboursement d'une ou plusieurs dettes du débiteur principal est garanti par un cautionnement, elle informe la caution de l'ouverture de la procédure. La caution peut faire connaître par écrit à la commission ses observations. »

Article 101

L'article 2016 du code civil est complété par un alinéa ainsi rédigé :
« Lorsque ce cautionnement est contracté par une personne physique, celle-ci est informée par le créancier de l'évolution du montant de la créance garantie et de ces accessoires au moins annuellement à la date convenue entre les parties ou, à défaut, à la date anniversaire du contrat, sous peine de déchéance de tous les accessoires de la dette, frais et pénalités. »

Article 102

Le livre III du code de la consommation est complété par un titre IV ainsi rédigé :
«
TITRE
CAUTIONNEMENT
« Art. L. 341-1. - Sans préjudice des dispositions particulières, toute personne physique qui s'est portée caution est informée par le créancier professionnel de la défaillance du débiteur principal dès le premier incident de paiement non régularisé dans le mois de l'exigibilité de ce paiement. Si le créancier ne se conforme pas à cette obligation, la caution ne saurait être tenue au paiement des pénalités ou intérêts de retards échus entre la date de ce premier incident et celle à laquelle elle en a été informée. »

Article 103

L'article 2024 du code civil est complété par une phrase ainsi rédigée :
« En toute hypothèse, le montant des dettes résultant du cautionnement ne peut avoir pour effet de priver la personne physique qui s'est portée caution d'un minimum de ressources fixé à l'article L. 331-2 du code de la consommation. »

Article 104

Après le deuxième alinéa du II de l'article 47 de la loi no 94-126 du 11 février 1994 relative à l'initiative et à l'entreprise individuelle, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
« Lorsque le cautionnement est consenti par une personne physique pour garantir une dette professionnelle d'un entrepreneur individuel ou d'une entreprise constituée sous forme de société, le créancier informe la caution de la défaillance du débiteur principal dès le premier incident de paiement non régularisé dans le mois de l'exigibilité de ce paiement. A défaut, la caution ne saurait être tenue au paiement des pénalités ou intérêts de retard échus entre la date de ce premier incident et celle à laquelle elle en a été informée. »

Chapitre II

Saisie immobilière et interdiction bancaire

Article 105

Les dispositions des articles 32 à 42 du décret du 28 février 1852 sur les sociétés de crédit foncier sont abrogées.

Article 106

A la fin du deuxième alinéa de l'article 703 du code de procédure civile (ancien), les mots : « soixante jours » sont remplacés par les mots : « quatre mois ».

Article 107

Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par décision du Conseil constitutionnel no 98-403 DC du 29 juillet 1998.

Article 108

Le titre Ier du livre VI du code de la construction et de l'habitation est complété par un chapitre VI ainsi rédigé :
« Chapitre VI
Dispositions applicables en matière de saisie immobilière du logement principal
« Art. L. 616. - En cas de vente sur saisie immobilière d'un immeuble ou d'une partie d'immeuble constituant la résidence principale d'une personne qui remplit les conditions de ressources pour l'attribution d'un logement à loyer modéré, il est institué, au bénéfice de la commune, un droit de préemption destiné à assurer le maintien dans les lieux du saisi. Ce droit de préemption est exercé suivant les modalités prévues par le code de l'urbanisme en matière de droit de préemption urbain, en cas de vente par adjudication lorsque cette procédure est rendue obligatoire de par la loi ou le règlement.
« La commune peut déléguer ce droit, dans les conditions définies à l'article L. 213-3 du code de l'urbanisme, à un office public d'habitations à loyer modéré ou office public d'aménagement et de construction. »

Article 109

Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par décision du Conseil constitutionnel no 98-403 DC du 29 juillet 1998.

Article 110

Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par décision du Conseil constitutionnel no 98-403 DC du 29 juillet 1998.

Article 111

I. - Il est rétabli, dans le code de procédure civile (ancien), un article 697 ainsi rédigé :
« Art. 697. - L'adjudication est poursuivie après une large publicité visant à permettre l'information du plus grand nombre d'enchérisseurs possible. Elle peut dépasser la seule information faite dans un journal d'annonces légales et au tribunal. Un décret en Conseil d'Etat précise les modalités de cette publicité.
« Le juge peut restreindre cette publicité ou autoriser une publicité supplémentaire suivant la nature et la valeur des biens saisis ainsi qu'en raison d'autres circonstances de l'espèce. »
II. - L'article 696 et les articles 698 à 700 du même code sont abrogés.
III. - Les dispositions des I et II entreront en vigueur à la date d'entrée en vigueur du décret mentionné au I.

Article 112

I. - La loi no 85-98 du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaires des entreprises est ainsi modifiée :
1o L'article 53 est complété par un alinéa ainsi rédigé :
« Cette extinction vaut régularisation de l'incident de paiement au sens de l'article 65-3 du décret du 30 octobre 1935 unifiant le droit en matière de chèques et relatif aux cartes de paiement. » ;
2o Il est inséré un article 169-1 ainsi rédigé :
« Art. 169-1. - La clôture de la liquidation judiciaire suspend les effets de la mesure d'interdiction d'émettre des chèques, dont le débiteur fait l'objet au titre de l'article 65-3 du décret du 30 octobre 1935 unifiant le droit en matière de chèques et relatif aux cartes de paiement, mise en oeuvre à l'occasion du rejet d'un chèque émis avant le jugement d'ouverture de la procédure.
« Si les créanciers recouvrent leur droit de poursuite individuelle, la mesure d'interdiction reprend effet à compter de la délivrance du titre exécutoire visé au dernier alinéa de l'article 169. »

- II. - Un décret en Conseil d'Etat précise les modalités d'application du présent article .
- III. - Les dispositions du 1o du I sont applicables aux seules procédures ouvertes après l'entrée en vigueur de la présente loi. Les dispositions du 2o du I sont applicables aux seules procédures dont la clôture interviendra après l'entrée en vigueur de la présente loi.

Article 113

L'établissement financier qui offre ou consent un prêt ou un crédit personnalisé à un mineur sans l'autorisation du juge des tutelles ou, s'agissant des actes de la vie courante, du représentant légal est redevable d'une amende fiscale d'un montant égal au quintuple du montant de la créance figurant au contrat. Cette amende est recouvrée conformément aux dispositions prévues aux articles 1724 et 1724 A du code général des impôts. En cas de défaut ou d'insuffisance de paiement, les dispositions de l'article 1727 du même code sont applicables.

Chapitre III

Mesures relatives au maintien dans le logement

Section 1

Prévention des expulsions

Article 114

L'article 24 de la loi no 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi no 86-1290 du 23 décembre 1986 est ainsi modifié :

1o Le deuxième alinéa est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

« A peine d'irrecevabilité de la demande, l'assignation aux fins de constat de la résiliation est notifiée à la diligence de l'huissier de justice au représentant de l'Etat dans le département, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, au moins deux mois avant l'audience, afin qu'il saisisse, en tant que de besoin, les organismes dont relèvent les aides au logement, le Fonds de solidarité pour le logement ou les services sociaux compétents.

« Le juge peut, même d'office, accorder des délais de paiement, dans les conditions prévues aux articles 1244-1 (premier alinéa) et 1244-2 du code civil, au locataire en situation de régler sa dette locative. » ;

2o L'avant-dernier alinéa est complété par les mots : « dont l'adresse est précisée ».

Article 115

I. - Il est inséré, dans le code de la construction et de l'habitation, un article L. 353-15-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 353-15-1. - Pour l'application de l'article 24 de la loi no 89-462 du 6 juillet 1989 précitée, les organismes bailleurs, pour leurs logements faisant l'objet d'une convention conclue en application de l'article L. 351-2 et dont les locataires bénéficient de l'aide personnalisée au logement, ne peuvent faire délivrer une assignation aux fins de constat de résiliation du bail avant l'expiration d'un délai de trois mois suivant la saisine de la commission mentionnée à l'article L. 351-14 en vue d'assurer le maintien du versement de l'aide personnalisée au logement, sauf si la décision de cette commission intervient avant l'expiration de ce délai. »

II. - Dans le dernier alinéa de l'article L. 353-19 du même code, il est inséré, après les mots : « Les dispositions de l'article L. 353-17 », les mots : « et de l'article L. 353-15-1 ».

III. - Il est inséré, dans le même code, un article L. 442-6-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 442-6-1. - Pour l'application de l'article 24 de la loi no 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi no 86-1290 du 23 décembre 1986, les organismes bailleurs de logements dont les locataires bénéficient d'une des allocations de logement mentionnées aux articles L. 542-1 et L. 831-1 du code de la sécurité sociale ne peuvent faire délivrer une assignation aux fins de constat de résiliation du bail avant l'expiration d'un délai de trois mois suivant la saisine des organismes payeurs desdites allocations en vue d'assurer le maintien du versement de l'allocation de logement, sauf si la décision de l'organisme concerné intervient avant l'expiration de ce délai. »

Article

116

I. - Les sixième, septième, huitième, neuvième et dixième alinéas de l'article L. 553-4 du code de la sécurité sociale sont ainsi rédigés :

« L'allocation de logement prévue à l'article L. 542-1 est versée à l'allocataire, sauf dans les cas suivants où elle est versée au bailleur du logement lorsque l'allocataire est locataire, au prêteur lorsque l'allocataire est propriétaire :

« 1o L'allocataire est locataire d'un logement compris dans un patrimoine d'au moins dix logements, appartenant à un organisme d'habitations à loyer modéré mentionné à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation ou géré par lui, et n'ayant pas fait l'objet d'une convention en application de l'article L. 351-2 du même code, et, dans les départements d'outre-mer, appartenant à une société d'économie mixte constituée en application de la loi no 46-860 du 30 avril 1946 ou à une société d'économie mixte locale, et ayant été construits, acquis ou améliorés avec le concours financier de l'Etat ;

« 2o L'allocataire et le bailleur ou, le cas échéant, le prêteur sont d'accord pour un versement de l'allocation au bailleur ou au prêteur ; cette modalité de versement ne peut être modifiée qu'avec l'accord de l'allocataire et, selon le cas, du bailleur ou du prêteur ;

« 3o Dans des conditions fixées par décret, lorsque l'allocataire n'ayant pas réglé ses loyers ou sa dette contractée en vue d'accéder à la propriété, le bailleur ou le prêteur demande que l'allocation lui soit versée.

« Dès lors que l'allocation est versée au bailleur ou au prêteur, elle est déduite, par les soins de qui reçoit le versement, du montant du loyer et des dépenses accessoires de logement ou de celui des charges de remboursement. Cette déduction doit être portée à la connaissance de l'allocataire. »

II. - L'article L. 835-2 du code de la sécurité sociale est ainsi rédigé :

« Art. L. 835-2. - La créance du bénéficiaire de l'allocation de logement est incessible et insaisissable.

« L'allocation de logement est versée à l'allocataire sauf dans les cas suivants où elle est versée au bailleur du logement lorsque l'allocataire est locataire, au prêteur lorsque l'allocataire est propriétaire :

« 1o L'allocataire est locataire d'un logement compris dans un patrimoine d'au moins dix logements appartenant à un organisme d'habitations à loyer modéré mentionné à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation ou géré par lui, et n'ayant pas fait l'objet d'une convention en application de l'article L. 351-2 du même code et, dans les départements d'outre-mer, appartenant à une société d'économie mixte constituée en application de la loi no 46-860 du 30 avril 1946 ou à une société d'économie mixte locale, et ayant été construits, acquis ou améliorés avec le concours financier de l'Etat ;

« 2o L'allocataire et le bailleur ou, le cas échéant, le prêteur sont d'accord pour que l'allocation soit versée au bailleur ou au prêteur ;

cette modalité de versement ne peut être modifiée qu'avec l'accord de l'allocataire et, selon le cas, du bailleur ou du prêteur ;
« 3o Dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, lorsque l'allocataire n'ayant pas réglé ses loyers ou sa dette contractée en vue d'accéder à la propriété, le bailleur ou le prêteur demande que l'allocation lui soit versée.
« Dès lors que l'allocation est versée au bailleur ou au prêteur, elle est déduite, par les soins de qui reçoit le versement, du montant du loyer et des dépenses accessoires de logement ou de celui des charges de remboursement. Cette déduction doit être portée à la connaissance de l'allocataire. »

Article

117

I. - L'article 62 de la loi no 91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution est ainsi modifié :
1o Il est inséré, après le deuxième alinéa, un alinéa ainsi rédigé :
« Le juge qui ordonne l'expulsion ou qui, avant la délivrance du commandement d'avoir à libérer les locaux mentionné à l'article 61, statue sur une demande de délais présentée sur le fondement des articles L. 613-1 et L. 613-2 du code de la construction et de l'habitation peut, même d'office, décider que l'ordonnance ou le jugement sera transmis, par les soins du greffe, au représentant de l'Etat dans le département, en vue de la prise en compte de la demande de relogement de l'occupant dans le cadre du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées prévu par la loi no 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement. » ;
2o Au dernier alinéa, il est inséré, après les mots : « Dès le commandement d'avoir à libérer les locaux », les mots : « à peine de suspension du délai avant l'expiration duquel l'expulsion ne peut avoir lieu » ;
3o A la fin du dernier alinéa, les mots : « d'action pour le logement des personnes défavorisées prévu par la loi no 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement » sont remplacés par les mots : « visé à l'alinéa précédent ».
II. - L'article L. 613-2-1 du code de la construction et de l'habitation est ainsi rédigé :
« Art. L. 613-2-1. - Le juge qui ordonne l'expulsion ou qui, avant la délivrance du commandement d'avoir à libérer les locaux mentionné à l'article 61 de la loi no 91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution, statue sur une demande de délais présentée sur le fondement des articles L. 613-1 et L. 613-2 peut, même d'office, décider que l'ordonnance ou le jugement sera transmis, par les soins du greffe, au représentant de l'Etat dans le département, en vue de la prise en compte de la demande de relogement de l'occupant dans le cadre du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées. »

Article 118

Dans un délai de trois mois à compter de la publication de la présente loi, un décret en Conseil d'Etat précise les modalités selon lesquelles l'instance est engagée sur demande formée au secrétariat-greffe du juge de l'exécution, par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ou par déclaration faite ou remise contre récépissé, sans le concours d'un officier ministériel, pour l'exécution des ordonnances et jugements autorisant l'expulsion.

Article 119

Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par décision du Conseil constitutionnel no 98-403 DC du 29 juillet 1998.

Article 120

La section 3 du chapitre II de la loi no 91-650 du 9 juillet 1991 précitée est complétée par un article 21-1 ainsi rédigé :
« Art. 21-1. - Les dispositions des articles 20 et 21 ne s'appliquent pas en matière d'expulsion. Toutefois, l'huissier de justice chargé de l'exécution de la mesure d'expulsion peut procéder comme il est dit à l'article 21 pour constater que la personne expulsée et les occupants de son chef ont volontairement libéré les locaux postérieurement à la signification du commandement prévu à l'article 61. »

Article 121

Une charte pour la prévention de l'expulsion est élaborée dans chaque département avec l'ensemble des partenaires concernés dans un délai de deux ans à compter de la promulgation de la présente loi.

Article 122

I. - Il est inséré, dans le code de la construction et de l'habitation, un article L. 442-4-1 ainsi rédigé :
« Art. L. 442-4-1. - En cas de non-respect de l'obligation prévue au troisième alinéa (b) de l'article 7 de la loi no 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi no 86-1290 du 23 décembre 1986, et mise en demeure de se conformer à cette obligation restée infructueuse, il peut être adressé au locataire une offre de relogement correspondant à ses besoins et à ses possibilités.
« En cas de refus du locataire ou, en l'absence de réponse de sa part, à l'expiration d'un délai d'un mois à compter de l'envoi de l'offre par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, le bailleur peut saisir le juge aux fins de résiliation du bail. »
II. - Le dernier alinéa de l'article L. 613-1 du même code est complété par les mots : « ainsi que lorsque la procédure de relogement effectuée en application de l'article L. 442-4-1 n'a pas été suivie d'effet du fait du locataire ».
III. - Dans la deuxième phrase du premier alinéa de l'article 62 de la loi no 91-650 du 9 juillet 1991 précitée, après les mots : « voie de fait », sont insérés les mots : « ou lorsque la procédure de relogement effectuée en application de l'article L. 442-4-1 du code de la construction et de l'habitation n'a pas été suivie d'effet du fait du locataire ».
IV. - Il est inséré, dans le code de la construction et de l'habitation, un article L. 442-4-2 ainsi rédigé :
« Art. L. 442-4-2. - La faculté prévue à l'article L. 442-4-1 de proposer une offre de relogement ne constitue nullement une obligation pour le bailleur. Celui-ci peut directement saisir le juge aux fins de résiliation du bail du locataire qui ne respecte pas l'obligation prévue au troisième alinéa b de l'article 7 de la loi no 89-462 du 6 juillet 1989 précitée. »

Section

2

Amélioration des conditions de vie et d'habitat

Article

123

Le chapitre IV du titre Ier du livre Ier du code de la santé publique est ainsi modifié :
1o Il est créé une section 1 intitulée : « Dispositions générales », qui comprend les articles L. 26 à L. 32 ;
2o Il est créé une section 2 ainsi rédigée :
« Section 2
« Mesures d'urgence contre le saturnisme
« Art. L. 32-1. - Tout médecin qui dépiste un cas de saturnisme chez une personne mineure doit, après information de la personne exerçant l'autorité parentale, le porter à la connaissance, sous pli confidentiel, du médecin du service de l'Etat dans le département

compétent en matière sanitaire et sociale qui en informe le médecin responsable du service départemental de la protection maternelle et infantile. Par convention entre le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil général, le médecin responsable du service départemental de la protection maternelle et infantile peut être en charge de recueillir, en lieu et place des services de l'Etat, la déclaration du médecin dépitant. Un décret en Conseil d'Etat définit les modalités de transmission des données et en particulier la manière dont l'anonymat est protégé. Le médecin recevant la déclaration informe le représentant de l'Etat dans le département de l'existence d'un cas de saturnisme dans l'immeuble ou la partie d'immeuble habité ou fréquenté régulièrement par ce mineur. Le représentant de l'Etat dans le département fait immédiatement procéder par ses propres services ou par un opérateur agréé à un diagnostic sur cet immeuble, ou partie d'immeuble, afin de déterminer s'il existe un risque d'intoxication au plomb des occupants. Il procède de même lorsqu'un risque d'accessibilité au plomb pour les occupants d'un immeuble ou partie d'immeuble est porté à sa connaissance.

« Art. L. 32-2. - 1o Dans le cas où le diagnostic auquel il a été procédé dans les conditions mentionnées à l'article L. 32-1 se révèle positif, ou dans celui où on dispose d'un diagnostic de même portée, préalablement établi en une autre circonstance dans les mêmes conditions que précédemment, le représentant de l'Etat dans le département informe le médecin du service de l'Etat dans le département compétent en matière sanitaire et sociale. Celui-ci invite les familles de l'immeuble ayant des enfants mineurs à adresser ceux-ci en consultation à leur médecin traitant, à un médecin hospitalier ou à un médecin de prévention. Le représentant de l'Etat dans le département notifie en outre au propriétaire, ou au syndicat des copropriétaires, son intention de faire exécuter sur l'immeuble incriminé, à leurs frais, pour supprimer le risque constaté, les travaux nécessaires, dont il précise la nature, après avis des services ou de l'opérateur mentionné à l'article L. 32-1.

« 2o Dans un délai de dix jours à compter de la notification de la décision du représentant de l'Etat dans le département, le propriétaire ou le syndicat des copropriétaires peut soit contester la nature des travaux envisagés, soit faire connaître au représentant de l'Etat dans le département son engagement de procéder à ceux-ci dans un délai d'un mois à compter de la notification.

« 3o Dans le premier cas, le président du tribunal de grande instance ou son délégué statue en la forme du référé. Sa décision est, de droit, exécutoire à titre provisoire.

« 4o A défaut soit de contestation, soit d'engagement du propriétaire ou du syndicat des copropriétaires dans un délai de dix jours à compter de la notification, le représentant de l'Etat dans le département fait exécuter les travaux nécessaires à leurs frais.

« Art. L. 32-3. - Si le propriétaire ou le syndicat des copropriétaires s'est engagé à réaliser les travaux, le représentant de l'Etat dans le département procède, un mois après la notification de sa décision, à un contrôle des lieux afin de vérifier que l'accessibilité au plomb est supprimée. Si l'accessibilité subsiste, le représentant de l'Etat dans le département procède comme indiqué au 4o de l'article L. 32-2.

« A l'issue des travaux, le représentant de l'Etat dans le département fait procéder à un contrôle des locaux afin de vérifier que l'accessibilité au plomb est supprimée.

« Art. L. 32-4. - Si la réalisation des travaux mentionnés aux articles L. 32-2 et L. 32-3 nécessite la libération temporaire des locaux, le représentant de l'Etat dans le département prend les dispositions nécessaires pour assurer l'hébergement provisoire des occupants.

« Le coût de réalisation des travaux et, le cas échéant, le coût de l'hébergement provisoire des occupants sont mis à la charge du propriétaire. La créance est recouvrée comme en matière de contributions directes.

« En cas de refus d'accès aux locaux opposé par le locataire ou le propriétaire aux personnes chargées de procéder au diagnostic, d'effectuer le contrôle des lieux ou de réaliser les travaux, le représentant de l'Etat dans le département saisit le président du tribunal de grande instance qui, statuant en la forme du référé, fixe les modalités d'entrée dans les lieux.

« Le représentant de l'Etat dans le département peut agréer des opérateurs pour réaliser les diagnostics et contrôles prévus dans la présente section et pour faire réaliser les travaux.

« Les conditions d'application de la présente section, en particulier les modalités de détermination du risque d'intoxication au plomb et celles auxquelles doivent satisfaire les travaux prescrits pour supprimer le risque d'accessibilité, sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

« Art. L. 32-5. - Un état des risques d'accessibilité au plomb est annexé à toute promesse unilatérale de vente ou d'achat, à tout contrat réalisant ou constatant la vente d'un immeuble affecté en tout ou partie à l'habitation, construit avant 1948 et situé dans une zone à risque d'exposition au plomb délimitée par le représentant de l'Etat dans le département. Cet état doit avoir été établi depuis moins d'un an à la date de la promesse de vente ou d'achat ou du contrat susvisé.

« Les fonctions d'expertise ou de diagnostic sont exclusives de toute autre activité d'entretien ou de réparation de cet immeuble. « Aucune clause d'exonération de la garantie des vices cachés ne peut être stipulée à raison des vices constitués par l'accessibilité au plomb si l'état mentionné au premier alinéa n'est pas annexé aux actes susvisés.

« Lorsque l'état annexé à l'acte authentique qui réalise ou constate la vente révèle une accessibilité au plomb, le vendeur ou son mandataire en informe le représentant de l'Etat dans le département. Celui-ci met en oeuvre en tant que de besoin les dispositions prévues aux articles L. 32-2, L. 32-3 et L. 32-4.

« Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent article et notamment les conditions de publicité du zonage prévu au premier alinéa. »

Article

124

I. - L'article 225-16 du code pénal est complété par un 3o ainsi rédigé :

« 3o La confiscation du fonds de commerce destiné à l'hébergement de personnes et ayant servi à commettre l'infraction prévue à l'article 225-14. »

II. - L'article 225-19 du même code est complété par un 5o ainsi rédigé :

« 5o La confiscation du fonds de commerce destiné à l'hébergement de personnes et ayant servi à commettre l'infraction prévue à l'article 225-14. »

III. - L'article 34 de la loi du 17 mars 1909 relative à la vente et au nantissement des fonds de commerce est ainsi modifié :

1o Au premier alinéa, les mots : « utilisé pour la prostitution » sont supprimés et les mots : « en application des articles 225-22 du code pénal » sont remplacés par les mots : « en application des articles 225-16, 225-19 et 225-22 du code pénal » ;

2o Le troisième alinéa est ainsi rédigé :

« Les sûretés inscrites après la date de la mention de l'engagement des poursuites pour l'une des infractions visées au premier alinéa sont nulles de plein droit, sauf décision contraire du tribunal. »

IV. - Dans le code de la construction et de l'habitation, il est inséré dans un article L. 651-10 ainsi rédigé :

« Art. L. 651-10. - I. - Lorsqu'à l'occasion de poursuites exercées sur le fondement de l'article 225-14 du code pénal il est avéré que la continuation de l'exploitation d'un établissement d'hébergement des personnes est contraire aux prescriptions du règlement sanitaire départemental ou est susceptible de porter atteinte à la dignité humaine ou à la santé publique, l'autorité administrative compétente peut saisir sur requête le président du tribunal de grande instance ou le magistrat du siège délégué par lui, aux fins de faire désigner un administrateur provisoire pour toute la durée de la procédure ; les organismes intervenant dans le domaine de l'insertion par le logement agréés à cette fin par le représentant de l'Etat dans le département peuvent être désignés en qualité d'administrateur provisoire.

« II. - Le ministère public porte à la connaissance du propriétaire de l'immeuble et du propriétaire du fonds dans lequel est exploité

l'établissement visé au I l'engagement des poursuites ainsi que les décisions de désignation d'un administrateur provisoire ou de confiscation intervenues. Il fait mentionner la décision de confiscation au registre du commerce et des sociétés et aux registres sur lesquels sont inscrites les sûretés. Les modalités d'application de cette information sont déterminées par décret en Conseil d'Etat.

« III. - Lorsque la personne titulaire de la licence de débit de boissons ou de restaurant ou propriétaire du fonds de commerce dans lequel est exploité un établissement visé au I n'est pas poursuivie, les peines complémentaires prévues aux 2o et 3o de l'article 225-16 et aux 3o et 5o de l'article 225-19 du code pénal ne peuvent être prononcées, par décision spéciale et motivée, que s'il est établi que cette personne a été citée à la diligence du ministère public avec indication de la nature des poursuites exercées et de la possibilité pour le tribunal de prononcer ces peines. Cette personne peut présenter ou faire présenter par un avocat ses observations à l'audience. Si elle use de cette faculté, elle peut interjeter appel de la décision prononçant l'une de ces peines complémentaires.

« IV. - La décision qui prononce la confiscation du fonds de commerce entraîne le transfert à l'Etat de la propriété du fonds confisqué et emporte subrogation de l'Etat dans tous les droits du propriétaire du fonds. »

Article

125

I. - L'article L. 353-20 du code de la construction et de l'habitation est ainsi rédigé :

« Art. L. 353-20. - Nonobstant toutes dispositions ou stipulations contraires, les bailleurs autres que les organismes d'habitations à loyer modéré mentionnés à l'article L. 353-14 peuvent louer les logements régis par une convention conclue en application de l'article L. 351-2 aux centres communaux d'action sociale, aux organismes et associations mentionnés au premier alinéa de l'article L. 442-8-1 et aux associations ou établissements publics mentionnés à l'article L. 442-8-4.

« Les sous-locataires sont assimilés aux locataires, dans la mesure et dans les conditions prévues par le présent article .

« Les sous-locataires sont assimilés à des locataires pour bénéficier de l'aide personnalisée au logement prévue par l'article L. 351-1.

« Les dispositions de la loi no 89-462 du 6 juillet 1989 précitée sont applicables au contrat de sous-location dans les conditions prévues au III de l'article 40 de cette loi.

« Les dispositions des conventions mentionnées à l'article L. 351-2 prévues aux huitième, neuvième, dixième et onzième alinéas de l'article L. 353-2 s'appliquent aux contrats de sous-location.

« Toutefois, les centres communaux d'action sociale et les organismes et associations mentionnés au premier alinéa de l'article L. 442-8-1 peuvent donner congé à tout moment à leurs sous-locataires après le refus d'une offre de logement définitif correspondant à leurs besoins et à leurs possibilités.

« Toutefois, les associations ou établissements publics mentionnés à l'article L. 442-8-4 peuvent donner congé à tout moment à leurs sous-locataires dès lors qu'ils ne répondent plus aux conditions pour être logés par ces personnes morales telles que précisées dans le contrat de sous-location.

« Les sous-locations peuvent être effectuées meublées ou non meublées. »

II. - L'article L. 442-8-1 du même code est ainsi modifié :

1o Au premier alinéa, après le mot : « sous-louer », sont insérés les mots : « meublés ou non meublés » ;

2o Le troisième alinéa est supprimé.

III. - L'article L. 442-8-2 du même code est ainsi rédigé :

« Art. L. 442-8-2. - Les sous-locataires sont assimilés aux locataires, dans la mesure et dans les conditions prévues par le présent article

« Les sous-locataires mentionnés à l'article L. 442-8-1 sont assimilés à des locataires pour bénéficier des allocations de logement visées aux articles L. 542-1 et L. 831-1 du code de la sécurité sociale et de l'aide personnalisée au logement prévue par l'article L. 351-1 du présent code.

« Les dispositions de la loi no 89-462 du 6 juillet 1989 précitée sont applicables au contrat de sous-location dans les conditions prévues au I et au III de l'article 40 de cette loi.

« Les dispositions des articles L. 441-3 à L. 442-5 ainsi que celles relatives au niveau de ressources prévues à l'article L. 441-1 du présent code et les dispositions des chapitres Ier et VI du titre Ier, des articles 74 et 75, et du premier alinéa de l'article 78 de la loi no 48-1360 du 1er septembre 1948 sont applicables aux contrats de sous-location des logements loués dans les conditions mentionnées au premier alinéa de l'article L. 442-8-1, pendant la durée du contrat de location principal. A tout moment, les sous-locataires perdent le bénéfice du droit au maintien dans les lieux après le refus d'une offre de logement définitif correspondant à leurs besoins et à leurs possibilités.

« Les dispositions des articles L. 442-1 à L. 442-6 ne sont pas applicables aux contrats de sous-location conclus en application du deuxième alinéa de l'article L. 442-8-1. »

Article 126

I. - Dans le titre III du livre VI du code de la construction et de l'habitation, le chapitre unique devient le chapitre Ier, intitulé : « Dispositions générales ».

II. - Il est créé, au même titre, un chapitre II ainsi rédigé :

« Chapitre II

« Mesures relatives à la protection des occupants de certains meublés

« Art. L. 632-1. - Toute personne qui loue un logement meublé à un bailleur louant habituellement plus de quatre logements meublés, que la location s'accompagne ou non de prestations secondaires, a droit à l'établissement d'un contrat écrit d'une durée d'un an dès lors que le logement loué constitue sa résidence principale. A l'expiration de ce contrat, le bail est tacitement reconduit pour un an sous réserve des dispositions suivantes.

« Le bailleur qui souhaite, à l'expiration du contrat, en modifier les conditions doit informer le locataire avec un préavis de trois mois. Si le locataire accepte les nouvelles conditions, le contrat est renouvelé pour un an.

« Le bailleur qui ne souhaite pas renouveler le contrat doit informer le locataire en respectant le même préavis et motiver son refus de renouvellement du bail.

« Lorsque le bailleur est titulaire d'un bail commercial venant à expiration ou lorsque la cessation d'activité est prévue, le contrat peut être d'une durée inférieure à un an et doit mentionner les raisons et événements justificatifs.

« Toutefois, si le bail commercial est renouvelé ou si l'activité est poursuivie, la durée du contrat est portée à un an.

« Le locataire peut résilier le contrat à tout moment sous réserve du respect d'un préavis d'un mois.

« Art. L. 632-2. - Lorsque le bailleur, propriétaire ou gérant du fonds doit, pour quelque motif que ce soit, cesser son activité, il en informe les locataires titulaires du contrat mentionné à l'article L. 632-1 trois mois au moins avant la date à laquelle la cessation d'activité est prévue. Sauf cas de force majeure ou de mise en oeuvre de la procédure de redressement judiciaire prévue par la loi no 85-98 du 25 janvier 1985, la cessation d'activité ne peut avoir lieu avant l'expiration des contrats en cours de validité ou avant le relogement des locataires titulaires desdits contrats. Si, en dépit de la cessation d'activité du bailleur, les locaux gardent leur destination première, le contrat de bail est tacitement reconduit. Si, en revanche, la cessation d'activité est due à une opération d'urbanisme ou d'aménagement, les occupants doivent être relogés aux frais de l'opérateur dans les conditions prévues aux articles L.

314-1 et L. 314-2 du code de l'urbanisme.
« Art. L. 632-3. - Les dispositions du présent chapitre ne s'appliquent pas aux logements-foyers ni aux logements faisant l'objet d'une convention avec l'Etat portant sur leurs conditions d'occupation et leurs modalités d'attribution. »
Chapitre IV
Moyens d'existence

Article 127

Après l'article L. 351-10 du code du travail, il est inséré un article L. 351-10 bis ainsi rédigé :
« Art. L. 351-10 bis. - L'allocation d'insertion prévue à l'article L. 351-9 et l'allocation de solidarité spécifique prévue à l'article L. 351-10 sont incessibles et insaisissables.
« Les blocages de comptes courants de dépôts ou d'avances ne peuvent avoir pour effet de faire obstacle à leur insaisissabilité.
« Nonobstant toute opposition, les bénéficiaires dont l'allocation d'insertion ou l'allocation de solidarité spécifique est servie par versement à un compte courant de dépôts ou d'avances peuvent effectuer mensuellement des retraits de ce compte dans la limite du montant de leur allocation. »

Article 128

I. - Dans le premier alinéa de l'article L. 352-3 du code du travail, les références : « L. 351-9, L. 351-10, » sont supprimées.
II. - La deuxième phrase du premier alinéa du même article est ainsi rédigée :
« Ces prestations ainsi que les allocations prévues aux articles L. 351-9 et L. 351-10 sont exonérées du versement forfaitaire sur les salaires et des cotisations de sécurité sociale sous réserve de l'application des dispositions des articles L. 131-2, L. 241-2, L. 242-13 et L. 711-2 du code de la sécurité sociale et de l'article 1031 du code rural ; les règles fixées au 5 de l'article 158 du code général des impôts sont applicables. »

Article 129

Au deuxième alinéa de l'article L. 553-4 du code de la sécurité sociale, après les mots : « Toutefois, peuvent être saisis », sont insérés les mots : « dans la limite d'un montant mensuel déterminé dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article L. 553-2 ».

Article 130

I. - Après l'article L. 322-6 du code de la sécurité sociale, il est inséré un article L. 322-7 ainsi rédigé :
« Art. L. 322-7. - Les prestations en nature visées aux 1o, 2o, 3o, 4o, 6o et 7o de l'article L. 321-1 sont incessibles et insaisissables sauf pour le recouvrement des prestations indûment versées à la suite d'une manoeuvre frauduleuse ou d'une fausse déclaration de l'assuré.
« Les blocages des sommes déposées sur un compte ne peuvent avoir pour effet de faire obstacle à l'insaisissabilité et à l'incessibilité des prestations visées au premier alinéa. »
II. - Après le premier alinéa de l'article L. 355-2 du même code, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
« Le montant de la saisie sur rappel de pensions et rentes s'apprécie en rapportant la quotité saisissable au montant dû par échéance mensuelle ou trimestrielle quelle que soit la période de validité à laquelle se rapporte le rappel. »

Article 131

I. - Au dernier alinéa de l'article L. 351-9 du code du travail, les mots : « à l'exception des taux qui sont fixés par décret » sont remplacés par les mots : « à l'exception du taux de cette allocation, qui est révisé une fois par an en fonction de l'évolution des prix et est fixé par décret ».
II. - La dernière phrase du dernier alinéa de l'article L. 351-10 du même code est ainsi rédigée :
« Le taux de cette allocation, qui est révisé une fois par an en fonction de l'évolution des prix, est fixé par décret. »

Article 132

L'article 9 de la loi no 91-1047 du 31 décembre 1991 modifiant et complétant les dispositions du code rural et de la loi no 90-85 du 23 janvier 1990 relatives aux cotisations sociales agricoles et créant un régime de préretraite agricole est ainsi modifié :
1o Le I est ainsi rédigé :
« I. - Une allocation de préretraite peut être allouée aux chefs d'exploitation agricole âgés de cinquante-cinq ans au moins, ayant exercé une activité à titre principal pendant une durée fixée par décret, s'ils cessent définitivement leur activité agricole suite à des difficultés économiques ou à de graves problèmes de santé mettant en cause le fonctionnement de leur entreprise et rendant leurs terres et bâtiments d'exploitation disponibles à des fins de restructuration.
« L'allocation de préretraite est servie à l'intéressé jusqu'à l'âge de soixante ans.
« Les agriculteurs remplissant les conditions pour bénéficier de l'allocation de préretraite peuvent en faire la demande à compter du 1er janvier 1998.
« Un décret fixe le montant de cette allocation, ses conditions d'attribution et les obligations de restructuration des terres libérées ainsi que les conditions de cumul avec la poursuite d'activités à temps partiel autres qu'agricoles.
« Cette allocation n'est pas cumulable avec la perception d'un avantage de retraite d'un régime de base, d'une allocation aux travailleurs âgés servie en application de l'article L. 322-4 du code du travail ou d'un revenu de remplacement servi en application de l'article L. 351-2 du code.
« Un décret fixe les conditions particulières de restructuration pour les départements d'outre-mer. » ;
2o Dans la seconde phrase du second alinéa du III, les mots : « l'année 1995 » sont remplacés par les mots : « l'année 1998 » ;
3o Le IV est ainsi rédigé :
« IV. - L'allocation de préretraite versée aux agriculteurs contraints de cesser leur activité par suite de difficultés financières ou de graves problèmes de santé, qui ont déposé leur demande depuis le 1er janvier 1998, n'est pas saisissable par les créanciers des bénéficiaires quels qu'ils soient. »

Article 133

Dans le cadre de la mise en oeuvre du droit au transport, une concertation entre l'Etat, les régions, les départements, les communes,

les associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce et les directeurs d'entreprise de transport sera engagée, dans un délai de six mois après la promulgation de la présente loi, sur la mise en oeuvre de mécanismes d'aide aux chômeurs en fin de droits et aux demandeurs d'emploi de moins de vingt-six ans leur permettant l'accès aux transports collectifs. Le financement de ces mesures reposera sur la modulation des tarifs.

Article 134

L'article 3 de la loi no 75-535 du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales est complété par deux alinéas ainsi rédigés :

« En vue d'assurer le respect du droit à une vie familiale des membres des familles accueillies dans les établissements ou services mentionnés aux 1o et 8o ci-dessus, ces établissements ou services doivent rechercher une solution évitant la séparation de ces personnes ou, si une telle solution ne peut être trouvée, établir, de concert avec les personnes accueillies, un projet propre à permettre leur réunion dans les plus brefs délais, et assurer le suivi de ce projet jusqu'à ce qu'il aboutisse. »
« Dans ce but, chaque schéma départemental des centres d'hébergement et de réinsertion sociale évalue les besoins en accueil familial du département et prévoit les moyens pour y répondre. »

Article 135

Le second alinéa de l'article 375-7 du code civil est complété par une phrase ainsi rédigée :
« Le juge peut indiquer que le lieu de placement de l'enfant doit être recherché afin de faciliter, autant que possible, l'exercice du droit de visite par le ou les parents. »

Article 136

La loi no 88-1088 du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion est ainsi modifiée :
1o L'article 43-5 est ainsi rédigé :
« Art. 43-5. - Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières du fait d'une situation de précarité a droit à une aide de la collectivité pour accéder ou pour préserver son accès à une fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques.
« Le maintien de la fourniture d'énergie et d'eau est garanti en cas de non-paiement des factures jusqu'à l'intervention du dispositif prévu à l'article 43-6. »
2o Au premier alinéa de l'article 43-6, les mots : « d'électricité et de gaz » sont remplacés par les mots : « d'eau, d'électricité et de gaz » ;
3o Les deuxième et troisième alinéas de l'article 43-6 sont ainsi rédigés :
« Ce dispositif fait l'objet de conventions nationales passées entre l'Etat, Electricité de France, Gaz de France et les distributeurs d'eau, définissant notamment le montant et les modalités de leurs concours financiers respectifs.
« Dans chaque département, des conventions sont passées entre le représentant de l'Etat, les représentants d'Electricité de France, de Gaz de France, chaque distributeur d'énergie ou d'eau, chaque collectivité territoriale ou groupement de collectivités concerné qui le souhaite et, le cas échéant, avec chaque centre communal ou intercommunal d'action sociale, les organismes de protection sociale et les associations de solidarité. Elles déterminent notamment les conditions d'application des conventions nationales et les actions préventives et éducatives en matière de maîtrise d'énergie ou d'eau. »

Article 137

L'article 58 de la loi no 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit est ainsi rédigé :
« Art. 58. - Toute personne physique résidant en France, dépourvue d'un compte de dépôt, a droit à l'ouverture d'un tel compte dans l'établissement de crédit de son choix ou auprès des services financiers de La Poste ou du Trésor public.
« L'ouverture d'un tel compte intervient après remise auprès de l'établissement de crédit d'une déclaration sur l'honneur attestant le fait que le demandeur ne dispose d'aucun compte. En cas de refus de la part de l'établissement choisi, la personne peut saisir la Banque de France afin qu'elle lui désigne soit un établissement de crédit, soit les services financiers de La Poste, soit ceux du Trésor public.
« Les établissements de crédit, les services financiers de La Poste ou du Trésor public ne pourront limiter les services liés à l'ouverture d'un compte de dépôt aux services bancaires de base que dans des conditions définies par décret.
« En outre, l'organisme désigné par la Banque de France, limitant l'utilisation du compte de dépôt aux services bancaires de base, exécute sa mission dans des conditions tarifaires fixées par décret.
« Toute décision de clôture de compte à l'initiative de l'établissement de crédit désigné par la Banque de France doit faire l'objet d'une notification écrite et motivée adressée au client et à la Banque de France pour information. Un délai minimum de quarante-cinq jours doit être consenti obligatoirement au titulaire du compte.
« Ces dispositions s'appliquent aux interdictions bancaires.
« Dans le cadre de la prévention de la lutte contre l'exclusion bancaire, pour les chèques impayés, un certificat de non-paiement est délivré à la demande du porteur, au terme d'un délai de trente jours, à compter de la première présentation du chèque dans le cas où celui-ci n'a pas été payé lors de sa seconde présentation ou si une provision n'a pas été constituée, pour en permettre le paiement dans ce même délai. Ce certificat est délivré par le tiré lorsque au-delà du délai de trente jours une nouvelle présentation s'avère infructueuse. Tout versement effectué par le tireur sur le compte duquel a été émis le chèque impayé est affecté en priorité à la constitution d'une provision pour le paiement intégral de celui-ci. »

Article 138

I. - Il est inséré, dans le code général des collectivités territoriales, un article L. 1611-6 ainsi rédigé :
« Art. L. 1611-6. - Dans le cadre des actions sociales qui concernent notamment l'alimentation, l'hygiène, l'habillement et les transports, des actions éducatives, culturelles, sportives ou de loisirs qu'elles mènent, à l'exclusion de l'aide sociale légale, les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale, les centres communaux et intercommunaux d'action sociale et les caisses des écoles peuvent remettre aux personnes qui rencontrent des difficultés sociales des titres dénommés "chèques d'accompagnement personnalisé" pour acquérir des biens et services dans les catégories définies par la collectivité ou l'établissement public.
« Les personnes à qui des chèques d'accompagnement personnalisé sont remis peuvent acquérir, à hauteur du montant figurant sur sa valeur faciale, auprès d'un réseau de prestataires les biens, produits ou services prévus sur le chèque, à l'exclusion de tout remboursement en numéraire, total ou partiel.

« Les valeurs faciales sont modulées de façon à permettre aux distributeurs de pouvoir tenir compte des différentes situations des bénéficiaires, tant économiques que sociales. »

« Les titres de paiement spéciaux dénommés "chèques d'accompagnement personnalisé" sont cédés aux distributeurs par les émetteurs contre paiement de leur valeur libératoire et, le cas échéant, d'une commission. Tout émetteur de ces titres de paiement spéciaux doit ouvrir un compte auprès d'un établissement de crédit ou d'un organisme ou service visé à l'article 8 de la loi no 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit, intitulé "compte de chèques d'accompagnement personnalisé", et en faire la déclaration préalable auprès d'une commission spécialisée. »

« Ces titres ont une durée de validité limitée à l'année civile et la période d'utilisation dont ils font mention. »

« Les chèques d'accompagnement personnalisé qui n'ont pas été présentés au remboursement à l'émetteur par les prestataires avant la fin du deuxième mois suivant l'expiration de leur période de validité sont définitivement périmés. »

« Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent article . Il détermine notamment :

- « - les caractéristiques de sécurisation et les mentions obligatoires figurant sur le chèque d'accompagnement personnalisé ;
- « - les conditions d'utilisation et de remboursement des chèques d'accompagnement personnalisé ;
- « - les modalités de prise en compte de ces titres de paiement spéciaux dans la comptabilité des services et organismes publics ;
- « - les modalités d'organisation et de contrôle du système entre les différents partenaires. »

II. - Le 3 de l'article 902 du code général des impôts est complété par un 160 ainsi rédigé :

« 160 Les titres émis conformément aux dispositions de l'article L. 1611-6 du code général des collectivités territoriales. »

III. - Les dispositions prévues à l'article L. 1611-6 du code général des collectivités territoriales et au 160 du 3 de l'article 902 du code général des impôts sont applicables aux associations de solidarité agréées au plan national par l'Etat à cet effet.

Article 139

I. - A la fin de la première phrase du second alinéa de l'article 5-1 de la loi no 75-535 du 30 juin 1975 précitée, les mots : « est conclue au plus tard le 31 décembre 1998 » sont remplacés par les mots : « doit être conclue, au plus tard, deux ans après la date de publication du décret prévu à l'article 27 quater ».

II. - Le premier alinéa de l'article 5 de la loi no 97-60 du 24 janvier 1997 tendant, dans l'attente du vote de la loi instituant une prestation d'autonomie pour les personnes âgées dépendantes, à mieux répondre aux besoins des personnes âgées par l'institution d'une prestation spécifique dépendance est supprimé.

III. - L'article 5 de la même loi est complété par deux alinéas ainsi rédigés :

« Les montants maximum et minimum de la prestation pour chaque niveau de dépendance défini par la grille nationale visée à l'alinéa précédent sont fixés, d'une part, pour les personnes hébergées en établissement, d'autre part, pour les personnes âgées résidant à leur domicile, par le règlement départemental d'aide sociale. Le montant maximal de la prestation pour le niveau de dépendance le plus élevé ne peut être inférieur à un pourcentage, fixé par décret, de la majoration pour aide constante d'une tierce personne mentionnée à l'article L. 355-1 du code de la sécurité sociale. »

« Compte tenu des règles de tarification des établissements mentionnés à l'article 22, un décret peut fixer, pour chaque niveau de dépendance, des seuils minima pour les montants visés à l'alinéa précédent de la prestation accordée aux personnes hébergées dans ces établissements, par référence à la majoration pour aide constante d'une tierce personne, mentionnée à l'article L. 355-1 du code de la sécurité sociale. »

IV. - Dans l'article 20 de la même loi, après les mots : « qui bénéficie déjà elle-même d'un avantage », est inséré le mot : « personnel ».

Chapitre V

Droit à l'égalité des chances par l'éducation et la culture

Article 140

L'égal accès de tous, tout au long de la vie, à la culture, à la pratique sportive, aux vacances et aux loisirs constitue un objectif national. Il permet de garantir l'exercice effectif de la citoyenneté.

La réalisation de cet objectif passe notamment par le développement, en priorité dans les zones défavorisées, des activités artistiques, culturelles et sportives, la promotion de la formation dans le secteur de l'animation et des activités périscolaires ainsi que des actions de sensibilisation des jeunes fréquentant les structures de vacances et de loisirs collectifs. Elle passe également par le développement des structures touristiques à caractère social et familial et l'organisation du départ en vacances des personnes en situation d'exclusion.

L'Etat, les collectivités territoriales, les organismes de protection sociale, les entreprises et les associations contribuent à la réalisation de cet objectif.

Ils peuvent mettre en oeuvre des programmes d'action concertés pour l'accès aux pratiques artistiques et culturelles.

Au titre de leur mission de service public, les établissements culturels financés par l'Etat s'engagent à lutter contre les exclusions.

Article 141

L'article 123-12 du code de la famille et de l'aide sociale est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les modalités de fonctionnement des équipements et services d'accueil des enfants de moins de six ans doivent faciliter l'accès aux enfants de familles rencontrant des difficultés du fait de leurs conditions de vie ou de travail ou en raison de la faiblesse de leurs ressources. »

Article 142

I. - Il est inséré, après le deuxième alinéa de l'article 1er de la loi no 89-486 du 10 juillet 1989 d'orientation sur l'éducation, deux alinéas ainsi rédigés :

« Pour garantir ce droit, la répartition des moyens du service public de l'éducation tient compte des différences de situations objectives, notamment en matière économique et sociale. »

« Elle a pour objet de renforcer l'encadrement des élèves dans les écoles et établissements d'enseignement situés dans des zones d'environnement social défavorisé et des zones d'habitat dispersé, et de permettre de façon générale aux élèves en difficulté de bénéficier d'actions de soutien individualisé. »

II. - Après la deuxième phrase du cinquième alinéa de l'article 1er de la même loi, il est inséré une phrase ainsi rédigée :

« Ils assurent une formation à la connaissance et au respect des droits de la personne ainsi qu'à la compréhension des situations concrètes qui y portent atteinte. »

III. - L'avant-dernier alinéa de l'article 1er de la même loi est complété par deux phrases ainsi rédigées :

« Elles visent notamment à favoriser, pendant le temps libre des élèves, leur égal accès aux pratiques culturelles et sportives et aux nouvelles technologies de l'information et de la communication. Les établissements scolaires veillent, dans l'organisation des activités périscolaires à caractère facultatif, à ce que les ressources des familles ne constituent pas un facteur discriminant entre les élèves. »
IV. - Le premier alinéa de l'article 18 de la même loi est complété par une phrase ainsi rédigée :
« Il indique également les moyens particuliers mis en oeuvre pour prendre en charge les élèves issus des familles les plus défavorisées. »

Article 143

Après l'article 21 de la loi no 89-486 du 10 juillet 1989 précitée, il est inséré un article 21 bis ainsi rédigé :
« Art. 21 bis. - Le comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté présidé par le chef d'établissement a pour mission d'apporter un appui aux acteurs de la lutte contre l'exclusion.
« Ce comité a pour mission de renforcer sur le terrain les liens entre l'établissement d'enseignement, les parents les plus en difficulté et les autres acteurs de la lutte contre l'exclusion. En liaison avec les axes du projet d'établissement, approuvés par le conseil d'administration, il contribue à des initiatives en matière de lutte contre l'échec scolaire, d'améliorations des relations avec les familles, en particulier les plus démunies, de médiation sociale et culturelle et de prévention des conduites à risque et de la violence. »

Article 144

I. - Les I à V et le VIII de l'article 23 de la loi no 94-629 du 25 juillet 1994 relative à la famille sont abrogés.
II. - L'article L. 241-6 du code de la sécurité sociale est ainsi modifié :
1o Au premier alinéa, les mots : « , d'aide à la scolarité » sont supprimés ;
2o Le 6o est abrogé.

Article 145

Après l'article 10 de la loi no 89-486 du 10 juillet 1989 précitée, il est inséré un article 10 bis ainsi rédigé :
« Art. 10 bis. - I. - Pour chaque enfant à charge inscrit dans un collège public, un collège privé ayant passé avec l'Etat l'un des contrats prévus par la loi no 59-1557 du 31 décembre 1959 sur les rapports entre l'Etat et les établissements d'enseignement privés ou dans un collège privé habilité à recevoir des boursiers nationaux, une bourse nationale de collège est attribuée aux familles dont les ressources ne dépassent pas un plafond variable selon le nombre d'enfants à charge et revalorisé comme le salaire minimum de croissance prévu par l'article L. 141-4 du code du travail.
« Le montant de la bourse, qui varie en fonction des ressources de la famille, est fixé en pourcentage de la base mensuelle de calcul des prestations familiales mentionnée à l'article L. 551-1 du code de la sécurité sociale.
« II. - Les bourses nationales de collège sont à la charge de l'Etat.
« Elles sont servies aux familles, pour les élèves inscrits dans un collège public, par l'établissement, après déduction éventuelle des frais de pension ou de demi-pension et, pour les élèves inscrits dans un collège privé, par les autorités académiques.
« III. - Pour les élèves inscrits dans les établissements mentionnés au I du présent article, ce dispositif se substitue aux bourses nationales attribuées aux élèves inscrits dans un collège en application de l'article 1er de la loi no 51-1115 du 21 septembre 1951 portant ouverture de crédits sur l'exercice 1951 (éducation nationale).
« IV. - L'article 1er de la loi no 51-1115 du 21 septembre 1951 précitée demeure applicable aux élèves inscrits :
« 1o Dans les classes du second degré des lycées publics, des lycées privés ayant passé avec l'Etat l'un des contrats prévus par la loi no 59-1557 du 31 décembre 1959 précitée ou des lycées privés habilités à recevoir des boursiers nationaux ;
« 2o Dans un établissement régional d'enseignement adapté, sous réserve que soient déduites les aides accordées au titre des exonérations éventuelles de frais de pension et de demi-pension ;
« 3o Dans les établissements d'enseignement visés au livre VIII du code rural. »

Article 146

Le Gouvernement présentera au Parlement, avant le 1er septembre 1999, un rapport sur la fréquentation des cantines scolaires depuis 1993 et son évolution, ainsi que sur le fonctionnement des fonds sociaux.

Article 147

Les tarifs des services publics administratifs à caractère facultatif peuvent être fixés en fonction du niveau du revenu des usagers et du nombre de personnes vivant au foyer.
Les droits les plus élevés ainsi fixés ne peuvent être supérieurs au coût par usager de la prestation concernée.
Les taux ainsi fixés ne font pas obstacle à l'égal accès de tous les usagers au service.

Article 148

Le troisième alinéa de l'article 54 de la loi no 84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur est complété par une phrase ainsi rédigée :
« En cas de perte d'emploi, les chargés d'enseignement désignés précédemment peuvent voir leurs fonctions d'enseignement reconduites pour une durée maximale d'un an. »

Article 149

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.

TITRE III DES INSTITUTIONS SOCIALES

Article 150

Dans l'avant-dernier alinéa de l'article 138 du code de la famille et de l'aide sociale, après les mots : « doivent figurer », sont insérés les mots : « un représentant des associations qui oeuvrent dans le domaine de l'insertion et de la lutte contre les exclusions, ».

Article 151

I. - L'article 29 de la loi no 75-535 du 30 juin 1975 précitée est ainsi rédigé :
« Art. 29. - Les établissements publics ou privés dispensant des formations sociales, initiales, permanentes et supérieures contribuent à la qualification et à la promotion des professionnels et des personnels salariés et non salariés engagés dans la lutte contre l'exclusion, la prévention et la réparation des handicaps ou inadaptations, la promotion du développement social. Ils participent au service public de la formation.
« A cet effet, ces établissements sont agréés par le ou les représentants des ministres compétents dans la région et, le cas échéant, dans l'académie, dans des conditions définies par décret. Ils s'engagent notamment à recruter des personnels directeurs et formateurs inscrits sur une liste d'aptitude nationale, dans des conditions fixées par voie réglementaire, et à exercer leurs missions suivant les orientations du schéma national des formations sociales arrêté par le ministre chargé des affaires sociales après avis du Conseil supérieur du travail social.
« Les formations sociales définies par le schéma national susmentionné assurent à la fois une approche globale et transversale et une connaissance concrète des situations d'exclusion et de leurs causes. Elles préparent les travailleurs sociaux à la pratique du partenariat avec les personnes et les familles visées par l'action sociale. Ce schéma s'attache également à coordonner les différentes filières de formation des travailleurs sociaux, notamment avec l'enseignement supérieur, et favorise le développement de la recherche en travail social.
« Les formations initiales sont sanctionnées par des diplômes et des certificats d'Etat définis par voie réglementaire.
« L'Etat garantit aux établissements le financement des dépenses de fonctionnement afférentes à ces formations dans les conditions définies à l'article 29-1. »
II. - Le chapitre VII de la même loi est complété par deux articles 29-1 et 29-2 ainsi rédigés :
« Art. 29-1. - I. - Les organismes responsables d'établissements de formation mentionnés à l'article 29 sous contrat bénéficient d'une aide financière de l'Etat adaptée aux objectifs de formation définis dans un cadre pluriannuel par le contrat.
« II. - L'aide financière de l'Etat est constituée par une subvention couvrant, d'une part, les dépenses liées à l'emploi des formateurs nécessaires à la mise en oeuvre quantitative et qualitative des formations définies par le contrat, d'autre part, les dépenses d'ordre administratif et pédagogique sur la base d'un forfait national par étudiant.
« Un décret en Conseil d'Etat détermine le contrat type et fixe les modes de calcul de la subvention.
« Les établissements sous contrat perçoivent de la part des étudiants des droits d'inscription dont le montant maximum est fixé chaque année par le ministre chargé des affaires sociales. En supplément des droits d'inscription, ils peuvent prélever des frais de scolarité dont le montant maximum est fixé chaque année par le ministre chargé des affaires sociales. Ils peuvent également bénéficier des rémunérations de services, participations des employeurs ou subventions des collectivités publiques.
« Art. 29-2. - I. - Les étudiants inscrits dans les établissements mentionnés à l'article 29 peuvent, pour l'accomplissement de leur scolarité, prétendre à l'attribution d'aides financières de l'Etat, dont la nature, le taux et les conditions d'attribution sont fixés par décret.
« II. - Les étudiants inscrits dans les établissements mentionnés à l'article 29 disposent de la liberté d'information et d'expression à l'égard des problèmes politiques, économiques, sociaux et culturels. Ils l'exercent, à titre individuel ou collectif, dans des conditions qui ne portent pas atteinte aux activités d'enseignement et de recherche et qui ne troublent pas l'ordre public. »

Article 152

Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par décision du Conseil constitutionnel no 98-403 DC du 29 juillet 1998.

Article 153

I. - Il est créé, auprès du ministre chargé des affaires sociales, un Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale chargé de rassembler, analyser et diffuser les informations et données relatives aux situations de précarité, de pauvreté et d'exclusion sociale ainsi qu'aux politiques menées en ce domaine. Il fait réaliser des travaux d'études, de recherche et d'évaluation quantitatives et qualitatives en lien étroit avec le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Ces travaux mentionnent la proportion d'hommes et de femmes respectivement touchés par la pauvreté et l'exclusion. Les administrations de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics sont tenues de communiquer à l'observatoire les éléments qui lui sont nécessaires pour la poursuite de ses buts sous réserve de l'application des dispositions législatives imposant une obligation de secret. Il contribue au développement de la connaissance et des systèmes d'information dans les domaines mal couverts, en liaison notamment avec les banques de données et organismes régionaux, nationaux et internationaux. Il élabore chaque année, à destination du Premier ministre et du Parlement, un rapport synthétisant les travaux d'études, de recherche et d'évaluation réalisés aux niveaux national et régionaux. Ce rapport est rendu public. Un décret en Conseil d'Etat détermine la composition, les missions et les modalités de fonctionnement de l'observatoire institué par le présent article.
II. - Le troisième alinéa de l'article 43-1 de la loi no 88-1088 du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion est ainsi rédigé :
« - de réaliser ou de faire réaliser, notamment par l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, toutes études sur les situations et phénomènes de précarité et d'exclusion sociale. »

Article

154

Le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil général prévoient, par convention, la mise en place d'une commission de l'action sociale d'urgence chargée d'assurer la coordination des dispositifs susceptibles d'allouer des aides, notamment financières, aux personnes et aux familles rencontrant de graves difficultés. La commission comprend notamment des représentants des services de l'Etat, du conseil général, des communes et des caisses d'allocations familiales ainsi que de tout autre organisme intervenant au titre des dispositifs mentionnés à l'alinéa précédent.

Article

155

Il est créé un comité départemental de coordination des politiques de prévention et de lutte contre les exclusions.

Il comprend le représentant de l'Etat dans le département, le président du conseil général, des représentants des collectivités territoriales, des représentants des administrations ainsi que des représentants des autres catégories de membres siégeant notamment dans chacune des instances suivantes : conseil départemental d'insertion, commission de l'action sociale d'urgence, comité départemental de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi, conseil départemental de l'insertion par l'activité économique, comité responsable du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, conseil départemental de prévention de la délinquance, conseil départemental d'hygiène, commission de surendettement des particuliers. Ce comité est présidé par le représentant de l'Etat dans le département qui le réunit au moins deux fois par an. Sur la base d'un rapport établi par le représentant de l'Etat dans le département, le comité établit un diagnostic des besoins et examine l'adéquation à ceux-ci des différents programmes d'action pour ce qui concerne la prévention et la lutte contre les exclusions. Il formule toutes propositions visant à favoriser le développement et l'efficacité des politiques correspondantes dans le département, à renforcer la cohérence des différents programmes, plans et schémas départementaux et à assurer une meilleure coordination de leur mise en oeuvre dans le ressort géographique le plus approprié à la prévention et à la lutte contre les exclusions. Le comité peut proposer aux autorités compétentes des réunions conjointes d'instances intervenant en matière de prévention et de lutte contre les exclusions pour l'exercice de tout ou partie de leurs compétences. Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du présent alinéa.

Les règles de composition, les missions et les modalités de fonctionnement du comité institué par le présent article sont fixées par décret.

Article 156

La coordination des interventions de tous les acteurs engagés dans la prévention et la lutte contre les exclusions est assurée par la conclusion de conventions entre les collectivités territoriales et organismes dont ils relèvent. Ces conventions déterminent le niveau de territoire pertinent pour la coordination. Elles précisent les objectifs poursuivis et les moyens mis en oeuvre pour les atteindre. Elles portent sur la recherche de cohérence de l'accompagnement personnalisé, par la mise en réseau des différents intervenants permettant une orientation de la personne vers l'organisme le plus à même de traiter sa demande. Elles portent également sur la complémentarité des modes d'intervention collective et des initiatives de développement social local et sur la simplification de l'accès aux services concernés. Un décret en Conseil d'Etat précise les modalités de conclusion de ces conventions.

Article

157

I. - La loi no 75-535 du 30 juin 1975 précitée est ainsi modifiée :

1o Le 5o de l'article 1er est ainsi rédigé :

« 5o Assurent, avec ou sans hébergement, dans leur cadre ordinaire de vie, l'éducation spéciale, l'adaptation ou la réinsertion sociale et professionnelle, l'aide par le travail ou l'insertion par l'activité économique, au bénéfice des personnes handicapées ou inadaptées, ainsi que des personnes ou des familles en détresse. » ;

2o Le 8o de l'article 3 est ainsi rédigé :

« 8o Structures et services comportant ou non un hébergement assurant, avec le concours de travailleurs sociaux et d'équipes pluridisciplinaires, l'accueil, notamment dans les situations d'urgence, le soutien ou l'accompagnement social, l'adaptation à la vie active et l'insertion sociale et professionnelle des personnes ou des familles en détresse. »

II. - L'article 185 du code de la famille et de l'aide sociale est ainsi rédigé :

« Art. 185. - Bénéficient, sur leur demande, de l'aide sociale pour être accueillies dans des centres d'hébergement et de réinsertion sociale publics ou privés les personnes et les familles qui connaissent de graves difficultés, notamment économiques, familiales, de logement, de santé ou d'insertion, en vue de les aider à accéder ou à recouvrer leur autonomie personnelle et sociale. »

« Les centres d'hébergement et de réinsertion sociale, dont les conditions de fonctionnement et de financement sont prévues par décret en Conseil d'Etat, assurent tout ou partie des missions définies au 8o de l'article 3 de la loi no 75-535 du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales, en vue de faire accéder les personnes qu'ils prennent en charge à l'autonomie sociale. »

« Ce décret précise, d'une part, les modalités selon lesquelles les personnes accueillies participent à proportion de leurs ressources à leurs frais d'hébergement et d'entretien et, d'autre part, les conditions dans lesquelles elles perçoivent la rémunération visée à l'article L. 241-12 du code de la sécurité sociale lorsqu'elles prennent part aux activités d'insertion professionnelle prévues à l'alinéa précédent. »

« Les dispositions du présent article sont applicables aux départements d'outre-mer. »

III. - Dans chaque département est mis en place, à l'initiative du représentant de l'Etat dans le département, un dispositif de veille sociale chargé d'informer et d'orienter les personnes en difficulté, fonctionnant en permanence tous les jours de l'année et pouvant être saisi par toute personne, organisme ou collectivité.

Ce dispositif a pour mission :

1o D'évaluer l'urgence de la situation de la personne ou de la famille en difficulté ;

2o De proposer une réponse immédiate en indiquant notamment l'établissement ou le service dans lequel la personne ou la famille intéressée peut être accueillie, et d'organiser sans délai une mise en oeuvre effective de cette réponse, notamment avec le concours des services publics ;

3o De tenir à jour l'état des différentes disponibilités d'accueil dans le département.

Les établissements et services définis au 8o de l'article 3 de la loi no 75-535 du 30 juin 1975 précitée sont tenus de déclarer périodiquement leurs places vacantes au responsable du dispositif mentionné au premier alinéa du présent paragraphe. Lorsque l'établissement ou le service sollicité ne dispose pas de place libre ou ne peut proposer de solution adaptée à la situation de la personne ou de la famille qui s'adresse à lui, il adresse l'intéressé au dispositif précité.

IV. - L'article L. 185-2 du code de la famille et de l'aide sociale ainsi que la section 4 du chapitre III du titre II du livre III du code du travail sont abrogés.

Article

158

Le Gouvernement présentera au Parlement avant le 31 décembre 1998 un rapport sur la situation matérielle des Français de l'étranger confrontés à l'exclusion. Ce rapport sera rendu public.

Article

159

Le Gouvernement présentera au Parlement, tous les deux ans à compter de la promulgation de la présente loi, un rapport d'évaluation de l'application de cette loi, en s'appuyant en particulier sur les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Les personnes en situation de précarité et les acteurs de terrain seront particulièrement associés à cette évaluation. La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Paris, le 29 juillet 1998

Jacques Chirac

Par le Président de la République :

Le Premier ministre,
Lionel Jospin

La ministre de l'emploi et de la solidarité,
Martine Aubry

Le garde des sceaux, ministre de la justice,
Elisabeth Guigou

Le ministre de l'éducation nationale,
de la recherche et de la technologie,
Claude Allègre

Le ministre de l'intérieur,
Jean-Pierre Chevènement

Le ministre de l'économie,
des finances et de l'industrie,
Dominique Strauss-Kahn

Le ministre de l'équipement,
des transports et du logement,
Jean-Claude Gayssot

La ministre de la culture et de la communication,
Catherine Trautmann

Le ministre de l'agriculture et de la pêche,
Louis Le Pensec

La ministre de la jeunesse et des sports,
Marie-George Buffet

La ministre déléguée
chargée de l'enseignement scolaire,
Ségolène Royal

Le secrétaire d'Etat à la santé,
Bernard Kouchner

Le secrétaire d'Etat à l'outre-mer,
Jean-Jack Queyranne
Le secrétaire d'Etat au budget,
Christian Sautter

La secrétaire d'Etat
aux petites et moyennes entreprises,
au commerce et à l'artisanat,
Marylise Lebranchu

Le secrétaire d'Etat au logement,
Louis Besson