

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE MME NICOLE CATALA

1. **Publication du rapport d'une commission d'enquête** (p. 2).
2. **Lutte contre les exclusions.** – Suite de la discussion, après déclaration d'urgence, d'un projet de loi (p. 2).

EXCEPTION D'IRRECEVABILITÉ (p. 2)

Exception d'irrecevabilité de M. Bayrou : M. François Goulard, Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité ; MM. Denis Jacquat, Patrick Devedjian, Alfred Recours, Georges Sarre, Mme Muguette Jacquaint. – Rejet.

QUESTION PRÉALABLE (p. 10)

Question préalable de M. Debré : MM. Jean-Luc Warsmann, Jean Le Garrec, rapporteur de la commission spéciale ; Mmes Bernadette Isaac-Sibille, Véronique Neiertz, MM. Bernard Outin, Jean-Michel Marchand. – Rejet.

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 16)

M. Denis Jacquat,
Mmes Huguette Bello,
Hélène Mignon,
M. Patrick Devedjian,
Mme Janine Jambu,
MM. Pierre Méhaignerie,
Jean Pontier,
Gaëtan Gorce,
Gilbert Meyer,
Ernest Moutoussamy.

Renvoi de la suite de la discussion à la prochaine séance.

3. **Dépôt d'une proposition de résolution** (p. 34).
4. **Ordre du jour des prochaines séances** (p. 34).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE Mme NICOLE CATALA, vice-président

Mme le président. La séance est ouverte.
(*La séance est ouverte à vingt et une heures.*)

1

PUBLICATION DU RAPPORT D'UNE COMMISSION D'ENQUÊTE

Mme le président. M. le président de la commission d'enquête sur l'état des droits de l'enfant en France notamment au regard des conditions de vie des mineurs et de leur place dans la cité, a déposé, le 5 mai 1998, le rapport fait au nom de cette commission par M. Jean-Paul Bret.

Ce rapport sera imprimé sous le n° 871 et distribué, sauf si l'Assemblée, constituée en comité secret, décide, par un vote spécial, de ne pas autoriser la publication de tout ou partie du rapport.

La demande de constitution de l'Assemblée en comité secret doit parvenir à la présidence dans un délai de cinq jours francs à compter de la publication du présent dépôt au *Journal officiel* de demain, soit avant le mardi 12 mai.

2

LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS

Suite de la discussion, après déclaration d'urgence, d'un projet de loi

Mme le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi d'orientation relatif à la lutte contre les exclusions (n°s 780, 856).

Exception d'irrecevabilité

Mme le président. J'ai reçu de M. François Bayrou et des membres du groupe de l'Union pour la démocratie française une exception d'irrecevabilité déposée en application de l'article 91, alinéa 4, du règlement.

La parole est à M. François Goulard.

M. François Goulard. Madame la ministre de l'emploi et de la solidarité, en présentant le projet de loi d'orientation relatif à la lutte contre les exclusions, vous visez un objectif commun, je crois pouvoir le dire, à tous les membres de l'Assemblée, quel que soit le groupe auquel ils appartiennent, car le phénomène de l'exclusion, tel qu'il se manifeste aujourd'hui dans notre pays, heurte les consciences et ne peut laisser indifférents ceux qui partagent l'adhésion aux principes fondateurs de la République.

Il est en effet profondément choquant de voir ce minimum de bien-être matériel qui nous paraît aujourd'hui nécessaire à l'épanouissement de l'individu refusé à un trop grand nombre de nos concitoyens. Cela n'est pas tolérable et l'honnêteté oblige à reconnaître, du moins je le pense, que tous les gouvernements ont eu et ont pour intention d'y remédier, même si les moyens qu'ils ont tenté ou tentent de mettre en œuvre divergent souvent sensiblement.

D'ailleurs, n'est-ce pas un des objectifs fondamentaux des politiques sociales conduites par toutes les démocraties modernes que de lutter contre ce que nous appelons aujourd'hui l'exclusion ?

Lorsque s'est bâti dans notre pays, étape après étape, l'édifice de la sécurité sociale, ne s'agissait-il pas de prévenir l'exclusion, pour employer ce terme, de ceux qu'atteignaient la vieillesse ou la maladie, en compensant la perte de ressources ou les charges qu'elles engendraient ?

La lutte contre l'exclusion n'est bien sûr pas le seul but de notre sécurité sociale traditionnelle, mais elle constitue incontestablement un de ses objectifs.

De la même façon, l'indemnisation du chômage, progressivement instaurée et améliorée, a permis que l'exclusion ne touche pas plus et pas plus durement, nos concitoyens.

Dans cette perspective, le dispositif que vous présentez, un an après celui du précédent gouvernement, paraît s'inscrire dans le tableau d'ensemble des politiques sociales, qu'il adapte et complète.

La lutte contre l'exclusion ou, pour utiliser votre expression, contre les exclusions, n'est d'ailleurs pas une option, un choix politique pour un gouvernement : c'est pour lui une obligation, non seulement morale, mais juridique, qui résulte directement des textes constitutionnels.

Le préambule de la Constitution du 4 octobre 1958 se réfère explicitement, nous le savons, aux droits de l'homme « tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946 », lequel appartient, de ce fait, au bloc de constitutionnalité, comme l'a reconnu le juge constitutionnel.

Ainsi nos lois doivent-elles, aujourd'hui encore, respecter le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946. Ce texte, pour les sujets qui nous occupent, énonce des principes très clairs, dans la ligne desquels votre future loi doit s'inscrire.

Que dit le préambule de 1946 ? Vous le rappelez tout à l'heure : « Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi. »

Et plus loin : « La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement. »

« Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. 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. »

Voilà la définition, dans les termes de l'époque, d'un impératif social que s'assigne notre démocratie. La lutte contre l'exclusion relève incontestablement de cet impératif social constitutionnel, même si ce dernier présente à l'évidence un contour beaucoup plus large.

Nous savons aussi que le juge constitutionnel a donné, à plusieurs reprises, une portée réelle au préambule de 1946, comme d'ailleurs au préambule de 1958. Ces textes ne sont pas interprétés par le Conseil constitutionnel comme de simples déclarations d'intention. Le juge tire de leurs termes des règles de droit et l'infraction à ces règles entraîne sanction.

Dans ce sens, on peut citer les décisions du Conseil constitutionnel du 22 juillet 1980, du 23 janvier 1987, du 8 janvier 1991, du 13 août et du 29 décembre 1993, et du 27 juillet 1994.

Le préambule doit-il, pour autant, être pris à la lettre ? Sûrement non. C'est ainsi que le droit à l'emploi exprimé par le principe : « Chacun a le droit d'obtenir un emploi » ne vaut pas obligation pour l'Etat de procurer effectivement un emploi, quelles que soient les circonstances, à tout chômeur. L'Etat ne s'oblige pas à créer, à cette fin, les Ateliers nationaux de 1848 !

De la même façon, et Dieu soit loué, l'obligation de nationaliser un monopole de fait, autre expression de la Constitution de 1946, n'a pas d'effet automatique.

L'Etat n'a pas, sur un plan strictement juridique, d'obligation de résultat. Il faut cependant que ses actes soient inspirés, dans les domaines visés par le préambule, par les intentions exprimées par le constituant. C'est à cette obligation que votre texte est tenu. Mais aussi, s'agissant des moyens que vous mettez en œuvre, il convient sans doute qu'ils soient effectifs, adaptés aux circonstances économiques et sociales, c'est-à-dire de nature à répondre aux situations auxquelles ils visent précisément à remédier. S'ils ne l'étaient pas, nous pensons pouvoir plaider, pour employer la formule des juridictions administratives « l'erreur manifeste d'appréciation ».

Examiner si, en répondant à une obligation constitutionnelle, vous ne commettez pas, au regard des intentions, qui nous sont, je le répète, communes, une erreur manifeste d'appréciation, tel est l'exercice auquel nous avons pensé devoir nous livrer en soulevant l'exception d'irrecevabilité prévue à l'article 91, alinéa 4, de notre règlement.

Sur l'exposé des problèmes qui se posent aujourd'hui à notre société, sur le contour que vous entendez tracer à la lutte contre les exclusions, sur la définition que vous donnez de ce phénomène, nous ne trouvons pas, pardonnez-nous de le dire, la richesse et la précision des travaux qui avaient entouré la préparation du texte de la précédente législation.

M. Alfred Recours. Ben voyons !

M. François Goulard. L'exposé des motifs de votre projet, en quelques phrases, évoque « beaucoup de nos concitoyens, laissés de côté et blessés par la longue période de crise que nous avons vécue, qui resteront sur le bord de

la route si nous ne leur apportons pas les réponses appropriées ». Vous mentionnez, en quelques chiffres, bien entendu le chômage, et en particulier le chômage de longue durée, la pauvreté et la précarité ainsi que les difficultés de logement.

Je pense personnellement, pour m'en tenir à cet exposé des motifs, et sans me référer à votre intervention plus complète de cet après-midi, qu'il est dommage que vous ne vous soyez pas appuyée sur une analyse plus approfondie et plus pertinente de l'exclusion ou des exclusions. Il me paraît, par exemple, important de dire que l'exclusion existait dans notre pays avant l'explosion du chômage et appelait, à l'époque, des traitements appropriés que s'attachait à lui donner une association comme ATD Quartmonde. Cette exclusion, en période de plein emploi, ou de quasi-plein emploi, avait des causes clairement plus culturelles qu'économiques.

Mais il faut savoir que cette forme d'exclusion demeure et s'amplifie, car l'exclusion économique, celle du chômage de longue durée, peuvent naturellement y conduire. Or, pour ne prendre à ce stade que cet exemple, je constate que votre projet n'aborde que très peu ce type de difficultés sociales. Il y a bien l'article 12 qui inclut la lutte contre l'illettrisme dans le champ de l'éducation permanente et la rend éligible aux fonds de la formation professionnelle. Mais c'est une curieuse disposition, car l'illettrisme frappe surtout ceux qui sont précisément exclus de tout accès à l'éducation permanente et à la formation professionnelle.

La réalité de l'illettrisme, et plus largement du handicap culturel, est pourtant là : les associations qui luttent contre ces formes bien réelles de l'exclusion vous expliquent, mes chers collègues, comment des gens parmi les plus démunis sont incapables d'utiliser les transports en commun, par exemple en région parisienne, faute de savoir lire les indications et sont obligés de se déplacer en taxi pour aller accomplir une formalité administrative. C'est cela aussi la réalité de l'exclusion.

Pour lutter contre ces formes-là de l'exclusion, il faut absolument utiliser le relais des collectivités locales et des associations, acteurs locaux qui n'ont pas la faveur de votre texte – nous y reviendrons.

En revanche, votre projet est très disert sur ce que vous appelez les droits fondamentaux, auxquels vous entendez garantir l'accès : l'accès écrivez-vous et non l'exercice, comme si, par une sorte de restriction de plume, vous envisagiez l'hypothèse où ceux à qui s'intéresse ce texte resteraient en quelque sorte sur le seuil, en accédant à ces différents droits sans les exercer pleinement.

Les droits fondamentaux auxquels votre projet entreprend donc de garantir l'accès sont le droit à l'emploi, bien sûr, que vous entendez, selon vos propres termes, « affirmer et traduire dans la réalité » ; le droit au logement ; le droit aux soins, qui fera l'objet d'une autre loi ; le droit à la culture ; le droit à l'éducation et à la formation ; le droit à l'égalité des chances par le sport et par le tourisme. Vaste programme ! dont je ne prétendrai pas qu'il heurte en quoi que ce soit ni la lettre ni l'esprit d'aucun de nos textes constitutionnels.

Je ferai cependant observer que, lorsque le constituant énonce des principes, il veut que la loi les mette en œuvre, non qu'elle se borne à les répéter. Or, sur bien des points, votre texte est plus déclaratif qu'opérationnel, plus incantatoire qu'efficace. Madame le ministre, pouvez-vous, par exemple, nous dire quelle est la portée pratique de l'article 74 de votre projet de loi ? J'en rappelle les termes :

« L'accès de tous à la culture, à la pratique sportive, aux vacances et aux loisirs constitue un objectif national.

« L'Etat, les collectivités territoriales, les organismes de sécurité sociale, les entreprises et les associations contribuent à la réalisation de cet objectif. »

Après cet exposé définitif, le sujet est, si je puis dire, épuisé.

L'affirmation de l'accès à d'autres droits est heureusement assortie de dispositions plus précises et plus positives. Il en est ainsi du droit à l'emploi et du droit au logement.

En ce qui concerne le droit à l'emploi, nous savons que son affirmation constitutionnelle n'a pas les conséquences directes et immédiates que quelques-uns ont jadis voulu y voir. Mais nous devons tenir pour certain que tout gouvernement doit mettre en œuvre tous les moyens en son pouvoir pour rendre ce droit effectif. Le faites-vous à travers ce texte, et par le biais de la politique de l'emploi que vous conduisez ? Je ne vous surprendrai pas en vous disant que telle n'est pas notre appréciation.

Mme Janine Jambu. Et vous, qu'avez-vous fait ?

M. François Goulard. Plus précisément, s'agissant de l'exclusion, nous devons nous pencher sur le sort de ceux qui ont le plus de mal à trouver un emploi. Car, si le chômage est toujours une épreuve difficile, voire douloureuse à traverser, c'est bien le chômage de longue durée qui est un véritable drame et conduit à un sentiment d'abord, à une réalité ensuite d'exclusion.

A cet égard, nous ne pouvons nous empêcher de comparer les moyens que vous mettez en œuvre en faveur des jeunes, d'un côté, sans aucune sélection fondée sur le critère de la difficulté d'insertion, et des personnes menacées ou atteintes par l'exclusion économique, de l'autre.

Avec les 350 000 emplois-jeunes, en effet, vous ne privilégiez aucunement ceux qui ont une difficulté particulière à trouver un emploi. Bien au contraire, les associations et collectivités publiques qui procèdent au recrutement sur la base des définitions de postes établis par l'Etat embauchent surtout des jeunes ayant un niveau au moins égal au bac, quand ce n'est pas à bac + 2 ou bac + 4.

Cette action non ciblée – et je me borne volontairement ici à cette critique – coûtera, en régime permanent, après une montée en puissance visiblement assez difficile, d'ailleurs, quelque 35 milliards à l'Etat. L'ensemble du dispositif de lutte contre l'exclusion, quant à lui, qui atteint, grâce à quelques artifices de présentation, 51 milliards sur trois ans, appelle en réalité 12 milliards de dépenses nouvelles pour l'Etat, en régime permanent.

La disproportion entre ces deux montants, mes chers collègues, est particulièrement frappante. Elle contredit, à mon sens, l'affirmation de l'article 1^{er} de votre projet, suivant lequel « La lutte contre les exclusions est un impératif national ». A s'en tenir aux chiffres, la lutte contre les exclusions est un impératif secondaire. Comparés à vos ambitions, je rappellerai que les 300 000 emplois d'initiative locale du projet du précédent gouvernement lui conféraient une autre envergure.

Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité. Ah oui : 3 milliards en cinq ans, contre 50 milliards en trois ans !

M. Jean-Louis Dumont. M. Goulard ne manque pas d'humour !

M. François Goulard. Nous considérons, en effet, madame la ministre, que l'intervention publique par la création d'emplois d'insertion, de transition, est aujourd'hui

d'hui une nécessité pour lutter contre des situations intolérables. En revanche, créer des emplois publics, ou semi-publics, sans véritables débouchés d'avenir ou perspectives de carrière et sans projet professionnel pour tous ceux qui peuvent, en raison de leur qualification ou de leur aptitude, trouver naturellement un emploi sur le marché du travail constitue, selon nous, une erreur profonde. Au surplus, ces créations, qui devraient relever de la politique économique générale, se font au détriment de ceux qui en ont réellement besoin. Et sans engager un débat d'ensemble sur votre politique, nous estimons qu'en alourdissant les charges de l'économie, en particulier par la loi sur la réduction du temps de travail, vous allez à l'encontre de l'objectif recherché.

Chacun sait que, dans la lutte contre le chômage, la formation, l'effort de qualification de toutes les personnes concernées est une arme décisive. Il s'agit, pour employer un terme peu élégant mais très parlant, d'augmenter leur « employabilité ». De ce point de vue, l'article 2 de votre projet relève d'une intention parfaitement louable. Mais le dispositif TRACE que vous créez recentralise, en fait, une compétence qui avait été précédemment transférée aux régions. Du reste, c'est là un trait commun à tout votre projet, qui, sur ce point comme sur d'autres, nous fait fortement douter de son efficacité.

A propos de l'emploi, de la formation ou du logement, la tendance très nette qui prévaut est l'intervention tous azimuts de l'Etat, qu'il s'agisse de l'échelon central, ou, plus fréquemment, du représentant de l'Etat dans le département. D'une façon générale, nous pensons que c'est une erreur, notre époque appelant plus de liberté et de responsabilité pour les acteurs locaux. Mais, dans la lutte contre les exclusions, c'est non seulement une erreur, c'est une hérésie. En effet, tous ceux qui, de près ou de loin, ont eu à connaître de ces problèmes ont pu constater que les administrations d'Etat n'ont ni l'organisation ni la souplesse ni l'orientation d'esprit qui leur permettent d'agir efficacement. Ce sont au contraire les collectivités locales, les communes – et il a fallu qu'un amendement en commission vienne rajouter ce terme qui était absent du projet de loi –...

M. Alfred Recours. C'est le rôle de la commission !

M. François Goulard. Pas sur un point aussi fondamental !

Les communes donc, avec leurs centres communaux d'action sociale, les départements, en raison de l'importance de leur budget d'aide sociale et de leurs services sociaux, et, enfin, les régions, en raison de leurs attributions en matière de formation. Sans oublier les associations, dont il faut saluer l'action quotidienne, qui auraient besoin, de votre part, de davantage d'attention. (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

En ne faisant pas reposer sur les associations et les collectivités locales le cœur de la lutte contre les exclusions, je ne parle naturellement pas de la charge financière, vous commettez une erreur profonde qui entache d'une suspicion d'inefficacité l'intégralité de votre politique de lutte contre les exclusions.

Par ailleurs, votre projet affirme ou plutôt réaffirme le droit au logement et vous assortissez cette affirmation de nombreuses dispositions touchant aussi bien le parc privé que le parc public de logements. Ces mesures appellent des appréciations diverses sur lesquelles nous reviendrons au cours de l'examen du texte.

En fonction de la tendance centralisatrice que je dénonçais à l'instant, vous donnez beaucoup de pouvoirs nouveaux au préfet, en particulier pour l'attribution des logements sociaux. Je vous ai déjà dit ce que nous pensions de cette orientation.

Vous réorganisez le pouvoir de réquisition des logements vacants. Nul ne conteste la nécessité, en cas d'urgence, de recourir à ce moyen extrême pour ne pas laisser des familles à la rue. Ce pouvoir de réquisition existe d'ailleurs dans notre droit et constitue une exception admise au droit constitutionnel de propriété. Mais nous savons aussi fort bien que ce moyen est d'une portée pratique extraordinairement limitée et nous devrions, plutôt que d'effrayer inutilement les investisseurs privés dont nous avons besoin, nous demander pourquoi, dans notre pays, alors que tant de moyens budgétaires sont consacrés au parc public de logements et à l'aide à la personne, nous sommes contraints d'envisager de recourir à ces extrémités relevant d'une situation de pénurie.

Pourquoi l'Etat, lui qui édicte tant de normes sur la construction, la gestion et l'occupation du parc public de logements, n'a-t-il pas fait en sorte que ces situations d'urgence trouvent une réponse adaptée ? Cette question devrait nous conduire, en toute humilité, à nous interroger de façon radicale sur notre politique du logement.

M. Alfred Recours. Posez-vous à vous-même la question !

Mme Janine Jambu. Comment pouvez-vous tenir de tels propos, monsieur Goulard ?

M. François Goulard. Nous pouvons d'ailleurs remarquer que votre projet, s'il réaffirme le droit au logement, ne crée en réalité aucun logement. Et je ne pense pas que la mesure de taxation des logements vacants soit de nature à remettre des logements sur le marché. Elle risque au contraire de décourager l'investissement locatif privé.

En préférant l'affirmation solennelle à l'interrogation sur les imperfections des mécanismes de marché du logement et de l'offre du parc public, je ne crois pas que vous contribuiez concrètement à la lutte contre les exclusions. Les dispositifs d'aide à l'investissement locatif, contre lesquels, en général, vous vous inscrivez, sont, à mon avis, beaucoup plus efficaces.

Votre projet de loi n'est pas non plus attentif à certaines situations particulières. Je relève – c'est un exemple parmi d'autres – l'absence totale de mesures en faveur des propriétaires occupants impécunieux. Or nous savons, les uns et les autres, que l'on compte dans leur rang en particulier en milieu rural, de nombreux cas sociaux sur lesquels plane un risque réel d'exclusion. Des situations comme celles-là ont totalement échappé à votre attention et ne semblent pas figurer au nombre de vos préoccupations.

J'évoquerai rapidement un autre motif d'inconstitutionnalité, qui ne touche qu'un seul article de votre projet de loi : l'article 62. Celui-ci inclut dans le code de la construction et de l'habitation un article L. 613-6 qui dispose : « Avant d'accorder le concours de la force publique, le préfet doit s'assurer qu'une offre d'hébergement est proposée aux personnes expulsées. »

Cette disposition pose un double problème juridique.

D'abord, elle paraît relativiser l'autorité de la chose jugée. Il est vrai que le préfet, détenteur de la force publique, peut refuser le concours de celle-ci si ce concours est de nature à causer un trouble sérieux à l'ordre public. Le refus de concours de la force publique

ouvre d'ailleurs, suivant la jurisprudence administrative, droit à indemnisation par l'Etat des conséquences pécuniaires subies par le propriétaire.

Ensuite, l'article 62 assortit l'exécution des décisions de justice au respect d'une condition qui est étrangère aux propriétaires du bien concerné et qui ne relève pas de la force majeure. Aussi est-il loisible de penser qu'il constitue une infraction au principe constitutionnel de protection de la propriété. Tel est en tout cas notre sentiment.

Comme je vous l'ai dit en commençant, madame la ministre, nous partageons très largement les intentions qui vous animent. Nous mesurons tous le caractère profondément inacceptable de la situation que connaissent un trop grand nombre de nos compatriotes. L'effort de cohésion sociale, la lutte contre les exclusions constituent un souci commun à tous les groupes qui composent notre assemblée. A preuve, pour ce qui concerne l'opposition, le projet étudié sous la précédente législature.

M. Alfred Recours. Et fusillé en plein vol !

M. François Goulard. Mais, eu égard aux faiblesses que nous paraît présenter votre texte et en raison de ce que nous pensons être des erreurs profondes d'orientation, nous ne pouvons être d'accord avec les moyens que vous entendez utiliser pour respecter les principes constitutionnels que j'ai rappelés. Nous le regrettons vivement car non seulement nous pensons qu'il est absolument nécessaire de disposer d'un plan d'ensemble de lutte contre l'exclusion mais encore nous estimons que votre projet comporte des dispositions opportunes.

Il en est ainsi de celles qui portent sur le surendettement et qui tirent les conséquences de l'évolution de ce phénomène. A ce titre, elles sont tout à fait souhaitables.

Mme Véronique Neiertz, rapporteur de la commission spéciale, pour le surendettement. Il était temps que vous le reconnaissiez !

M. François Goulard. De plus, la commission, par un amendement voté à l'unanimité, a sensiblement amélioré le texte.

M. Alfred Recours. C'est son travail !

M. Georges Hage, président de la commission spéciale. Elle est là pour ça !

M. François Goulard. Cet amendement soumet au droit commun les créances de l'Etat et celles des organismes de sécurité sociale. J'espère, madame la ministre, que vous l'accepterez et que vous vous rangerez ainsi à l'avis de l'ensemble des groupes de cette assemblée.

Nous regrettons donc que votre projet comporte ces lacunes, d'autant que nous adhérons aux principes et aux intentions que vous avez affirmés au cours de votre intervention. Mais nous sommes frappés par la disproportion existant entre vos intentions et les dispositions pratiques et les moyens budgétaires par lesquels elles sont traduites. De même, nous sommes frappés par l'inefficacité, pour ne pas dire le caractère contre-productif, de nombreuses mesures.

C'est pourquoi, en l'état du projet, nous soumettons à l'Assemblée une exception d'irrecevabilité. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Mme le président. La parole est à Mme le ministre de l'emploi et de la solidarité.

Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité. Monsieur Goulard, je vous ai écouté avec grand intérêt, mais aussi avec un peu de stupéfaction. J'avais cru

que nous pourrions nous retrouver sur des objectifs et un constat d'échec commun, celui de l'exclusion telle qu'elle existe aujourd'hui. J'avais évité, parce que je pensais qu'il valait mieux qu'il en soit ainsi, de faire allusion, sauf pour en dire du bien, au projet de loi de cohésion sociale présenté l'année dernière par l'ancienne majorité et qu'elle n'a pas voté, car je pensais que les Français attendaient autre chose de l'Assemblée nationale que la position que vous avez choisi de prendre.

Mais puisque vous avez souhaité comparer le texte de 1997 avec celui-ci, je me permettrai de relever un certain nombre d'inexactitudes, pour ne pas dire d'erreurs manifestes, que vous avez commises en le faisant.

Je voudrais d'abord vous dire, monsieur le député, que nous avons travaillé – et je leur ai largement rendu hommage – avec les mêmes associations que vous. Et celles-ci, que, selon vous, nous aurions oubliées, ont porté sur notre projet de loi une appréciation bien différente de celle qu'elles avaient émise sur le texte relatif au renforcement de la cohésion sociale. Laissons donc parler ceux qui sont au contact des exclus plutôt que de nous opposer !

Par ailleurs, vous nous dites que ce texte relèverait d'une conception une vision étatiste. Mais je rappellerai que les présidents de conseils généraux avaient émis un avis négatif sur l'organisation prévue dans le texte précédent. Ils avaient considéré que vous remettiez en cause la décentralisation, notamment avec les IPIP, qui, selon eux, portaient profondément atteinte aux prérogatives des conseils régionaux.

Le Gouvernement déposera un amendement créant un comité très souple à l'échelon départemental, accepté par l'association des présidents de conseils généraux et les grandes associations de maires, qui sont présidées par des hommes qui font partie de votre majorité.

M. Jean-Luc Warsmann. Ex majorité !

Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité. Votre majorité à vous ! (*Rires sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française.*) J'essaie d'être aimable, ce soir, et ne vais pas sans arrêt vous rappeler que vous êtes dans l'opposition ! (*Sourires.*) Votre « majorité » est plurielle, chacun le sait, encore plus ces jours-ci !

Contrairement à l'organisation prévue dans la loi sur les exclusions, qui portait atteinte, selon l'association des présidents de conseils généraux, aux lois de décentralisation, l'amendement que le Gouvernement va déposer – par souci de la démocratie, j'ai attendu l'élection des nouveaux présidents pour le faire –, est très souple et a obtenu leur accord.

Mettez-vous donc d'accord avec vos amis qui sont à la tête, aujourd'hui, de ces associations.

Au niveau régional, les IPIP allaient à l'encontre des principes de la décentralisation – l'Etat était le seul pilote – au dire même de l'association nationale des élus des régions, alors qu'ils sont favorables au programme TRACE auquel le comité de coordination des programmes régionaux de formation professionnelle, présidé par Mme Geffroy, a donné un avis favorable, comme d'ailleurs le comité national des missions locales, présidé par M. Galley, qui a reconnu avoir besoin d'une aide de l'Etat pour accompagner le travail que réalisent les régions en faveur des jeunes en difficulté !

Par conséquent, vous ne pouvez pas ici dire des choses différentes des propos que tiennent vos amis à l'extérieur.

J'en arrive maintenant aux comparaisons beaucoup plus fondamentales.

Vous avez dit : « Votre loi est sans portée réelle. » Je ne voudrais pas insister lourdement, mais la loi de cohésion sociale prévoyait un budget de 3 milliards de francs, dont 500 millions pour les contrats d'initiative locale.

M. François Goulard. Pour la première année !

Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité. Le gouvernement avait indiqué – reportez-vous aux débats – que le coût net était nul, même négatif : moins 3 milliards de francs en régime permanent, car ce programme était financé par les économies sur l'ASS, que nous avons d'ailleurs été obligés de compenser, et par des économies sur les minima sociaux.

Monsieur Goulard, comment pouvez-vous dire que ce programme, qui prévoit 50 milliards sur trois ans dont 38 pour l'Etat,...

M. François Goulard. Ce n'est pas une mesure nouvelle !

Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité. ... est sans ambition quand le vôtre ne comportait aucune dépense ? C'est en tout cas ce que disaient les ministres qui avaient défendu le projet sur la cohésion sociale devant votre assemblée. Soyons sérieux ! Ce débat sur l'exclusion mérite mieux que les affirmations que j'ai entendues.

Vous avez même dit que certains articles n'avaient pas de portée, par exemple l'accès à la culture, aux loisirs et au tourisme.

M. François Goulard. Quelle portée ?

Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité. Les associations dont vous parlez, si vous les connaissiez bien, vous auraient dit qu'elles souhaitaient obstinément que les plus exclus aient un accès reconnu dans la loi – car c'est sur ce texte que se fonderont des programmes – à la culture, aux loisirs et au tourisme.

M. Jacques Masdeu-Arus. Concrètement, c'est quoi ?

Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité. Vous avez peut-être oublié de lire l'article qui prévoit que les collectivités locales, les établissements publics, pourront dorénavant définir des tarifs différents selon les revenus des personnes.

M. Patrick Devedjian. Vous n'avez rien inventé, c'est la jurisprudence du Conseil d'Etat !

Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité. C'est l'insertion dans la loi d'un arrêt récent du Conseil d'Etat, qui est un revirement de jurisprudence, ce qui prouve bien que cette faculté n'était pas établie. Vous auriez pu le prévoir dans votre loi de cohésion sociale ; vous ne l'avez pas fait.

Lorsqu'on fera le bilan de cette loi et des programmes mis en place par les ministres concernés, vous verrez que les actions que le Gouvernement va mener ne relèvent pas uniquement de la loi.

Je répète que les emplois-jeunes sont destinés, par définition, à des jeunes qui peuvent travailler, c'est-à-dire en situation physique et morale de pouvoir le faire même s'ils ne sont pas qualifiés, mais en aucun cas aux jeunes en grande difficulté à qui nous destinons le programme TRACE et qui ont besoin d'être socialisés avant d'entrer dans un parcours de qualification. Nous avons cependant réservé 20 % des emplois-jeunes à des jeunes originaires

de zones rurales désertifiées ou de quartiers en difficulté, ce qui ne signifie pas qu'ils sont eux-mêmes en difficulté. Aujourd'hui, 51 % de ces jeunes ont moins que le bac et 49 % plus.

Si vous souhaitez un débat à la hauteur de ce qu'attendent les exclus de ce pays et digne de cette démocratie, évitez de dire des choses qui ne sont pas vraies et entendons-nous sur un programme, une loi qui ferait honneur et à notre République et à sa démocratie. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, du groupe communiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert.*)

Mme le président. Dans les explications de vote sur l'exception d'irrecevabilité, la parole est à M. Denis Jacquat, pour le groupe de l'Union pour la démocratie française.

M. Denis Jacquat. Madame le ministre, je rappelle que, l'année dernière, la discussion du texte de la cohésion sociale a été malheureusement interrompue par la dissolution. (*Exclamations et rires sur les bancs du groupe socialiste et du groupe communiste.*) Nous l'avions appelé de tous nos vœux. Il est venu en discussion devant l'Assemblée après de très nombreuses réunions en commission.

M. Laurent Cathala. Il n'était pas financé !

M. Denis Jacquat. Si ma mémoire est bonne, nous nous étions arrêtés à l'article 14, mais auparavant certaines personnes ici présentes et même membres du Gouvernement avaient utilisé toutes les motions de procédure (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du groupe du Rassemblement pour la République. – Protestations sur les bancs du groupe socialiste*), au point que l'on pouvait se demander si elles voulaient que le texte aboutisse.

Comme vient de le dire Mme le ministre, il ne faut pas aborder l'étude de ce texte avec un esprit polémique, car beaucoup de personnes dans notre pays en attendent quelque chose.

M. Claude Evin. M. Jacquat ne votera pas l'exception d'irrecevabilité !

M. Denis Jacquat. M. François Goulard, au moyen d'une motion de procédure, a exprimé son opinion sur ce texte, mais je remarque qu'il a été nettement moins long que les personnes qui ont fait la même chose l'année dernière ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du groupe du Rassemblement pour la République. – Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

Mme le président. La parole est à M. Patrick Devedjian, pour le groupe du Rassemblement pour la République.

M. Patrick Devedjian. Madame le ministre, souffrez qu'il puisse y avoir une opposition, y compris sur ce texte. (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

J'observe que la majorité a eu tout le loisir de s'exprimer cet après-midi et que l'opposition l'aura seulement cette nuit ! C'est déjà un avantage considérable, n'en abusez pas au point de considérer que nous ne serions démocrates que si nous acceptions votre texte tel qu'il est rédigé dans le projet de loi sans les amendements du Gouvernement que nous ne connaissons pas.

Souffrez qu'on compare le projet TRACE au projet IPIP. Vous nous annoncez un amendement qui en assure la décentralisation dites-vous, mais on ne le connaît pas !

Par conséquent, il n'y a absolument pas à s'offusquer.

On nous annonce 1 000 amendements ; il y en a à peine 200 de l'opposition. C'est dire, madame le ministre, que, dans votre propre majorité, ce texte est discuté et paraît ne pas être au point. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française. – Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Joseph Parrenin. Nous ne sommes pas des godilots ! (*Protestations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française.*)

M. Patrick Devedjian. Je vous renvoie au *Journal officiel* des séances de 1997 et vous verrez les invectives employées sur vos bancs contre le texte de cohésion sociale du gouvernement Juppé !

M. Joseph Parrenin. C'est du passé !

M. Patrick Devedjian. Vous n'avez donc pas de leçon à donner !

M. Laurent Cathala. Vous n'étiez pas là !

M. Patrick Devedjian. Monsieur Cathala, vous étiez l'un des plus virulents, l'un des plus agressifs ! Acceptez qu'aujourd'hui nous exprimions, avec plus de modération, notre réserve sur votre texte ! (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

Mme le président. Mes chers collègues, seul M. Devedjian a la parole.

M. Patrick Devedjian. Le groupe du RPR votera l'exception d'irrecevabilité de M. Goulard, pour deux motifs constitutionnels qui méritent qu'on s'y attarde.

Premièrement, la disposition de l'article 62, qui prévoit que le préfet peut poser des conditions à l'exécution d'une décision de justice, est une atteinte indubitable au principe de séparation des pouvoirs. Je rappelle qu'une décision de justice est exécutoire *de plano* et que l'exécutif ou ses agents ne sauraient poser de conditions.

La deuxième raison d'inconstitutionnalité se trouve dans le dispositif sur la saisie immobilière. Il me paraît tout à fait douteux que quelqu'un puisse être acquéreur d'un bien immobilier sans, à aucun moment, en avoir accepté le prix. C'est contraire au principe constitutionnel de propriété, même si, pour vous, ce principe paraît moins défendable que d'autres. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française.*)

Mme le président. La parole est à M. Alfred Recours, pour le groupe socialiste.

M. Alfred Recours. Mes chers collègues, tout n'était pas irrecevable, tout n'était pas inintéressant dans le projet de loi de cohésion sociale de l'an dernier.

M. Pierre Cardo. C'est gentil !

M. Alfred Recours. Son plus grave défaut est de n'avoir jamais été la loi.

Mme Muguette Jacquaint. Bien sûr !

M. Alfred Recours. Il fut fusillé en plein vol par la dissolution de l'Assemblée nationale.

Nous aurions pu, dans ce débat, aujourd'hui, avec des propositions peut-être différentes, voire contradictoires, mais au bout du compte convergentes, nous rassembler, trouver un consensus, manifester la volonté politique de l'ensemble de la représentation nationale de lutter contre l'exclusion.

M. Jacques Masdeu-Arus. Il fallait le faire l'année dernière !

M. Alfred Recours. Ce fut le cas pour certains de nos collègues en commission spéciale sur les amendements auxquels faisait allusion M. Devedjian.

Madame la ministre, en à peine neuf mois de travail parlementaire sur des questions d'ordre social que vous avez eu le mérite de piloter au nom du Gouvernement, après la loi emploi-jeunes, la loi sur le financement de la sécurité sociale, qui contient de nombreuses dispositions anti-exclusion, la loi de réduction du temps de travail, aujourd'hui, nous poursuivons avec cette loi contre l'exclusion, qui n'est pas une fin en soi. En effet, nous aurons à discuter, dans les deux mois qui viennent, des lois sur l'habitat, sur l'assurance maladie universelle, sur l'accès aux droits, sur la famille ou sur les handicaps. Nous avons encore du travail devant nous. Nous sommes à une étape importante de la lutte contre l'exclusion, mais nous n'en avons pas terminé.

M. Bernard Roman. Très bien !

M. Alfred Recours. J'en appelle à tous nos collègues pour qu'ils contribuent à cette tâche nationale qui est la lutte contre l'exclusion.

Jouant sur les mots, je pourrais dire que je suis au moins sémantiquement d'accord avec M. Goulard. En effet, certaines choses sont irrecevables : le chômage, le nonaccès aux droits, ne pas pouvoir se loger, sont même anticonstitutionnels, parce que des droits fondamentaux ne sont pas respectés.

Mme Odette Grzegorzulka. C'est vrai !

M. Alfred Recours. A la limite, parler de l'irrecevabilité ou de l'anticonstitutionnalité dans cette enceinte revient à dire aujourd'hui qu'un certain nombre de choses doivent être mises en conformité avec la Constitution et déclarées hors la loi. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, du groupe Radical, Citoyen et Vert et du groupe communiste. – Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française.*)

Mme Roselyne Bachelot-Narquin. Qu'ont fait MM. Fabius, Mauroy, Rocard, Berégovoy et Mme Cresson ?

M. Alfred Recours. Je rends hommage à Pierre Bérégovoy qui fut Premier ministre de la France.

Certains éléments peuvent, bien sûr, être pris en considération ; c'est l'objet du travail parlementaire. Nous avons déjà étudié plusieurs centaines d'amendements en commission et nous en examinerons plusieurs centaines d'autres ici même. Nous aurons plusieurs journées de débats. Tant mieux ! Le Gouvernement a fait la démonstration qu'il y était prêt, sachant que, dans un tel débat, les uns et les autres devront confronter leurs positions. Peut-être ne serez-vous pas les seuls, mesdames, messieurs de l'opposition, à émettre des opinions sur lesquelles il faudra discuter. C'est notre rôle de parlementaires et nous devons en être collectivement fiers. Le financement, par exemple : la loi famille, source de déséquilibres fondamentaux dans cette branche de la sécurité sociale dont nous avons déjà parlé au moment de la dernière loi de financement, était-elle financée ? Comment a-t-on dû faire ensuite ? En l'occurrence, nous avons un schéma financier que certains pourront juger insuffisant, mais qui est immensément plus ambitieux que celui qui a été proposé dans le passé.

A propos des associations, je voudrais simplement marquer mon inquiétude à propos d'un rapport d'un membre éminent du Conseil d'Etat, qui doit être remis au ministre des finances ou au Premier ministre, sur leur assujettissement à la TVA, à l'impôt sur les sociétés, etc. Il peut présenter pour leur avenir quelques difficultés. Je n'en dirai pas plus ; ce ne serait pas correct après l'intervention de notre collègue Goulard.

Nous souhaitons tous, mes chers collègues, prendre à bras-le-corps cette loi de lutte contre l'exclusion pour en faire une œuvre majeure de l'ensemble de la représentation nationale.

C'est pourquoi, au fond de vous-mêmes, comme nous le sommes au fond de notre cœur, nous ne pouvons qu'être contre l'exception d'irrecevabilité. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, du groupe Radical, Citoyen et Vert et du groupe communiste.*)

Mme le président. La parole est à M. Georges Sarre, pour le groupe Radical, Citoyen et Vert.

M. Georges Sarre. Madame la présidente, mesdames, messieurs les ministres, mes chers collègues, je le dis tout net : il faut un sacré culot à l'opposition RPR et UDF pour déposer les trois motions de procédure prévues par notre règlement,...

M. François Goulard. Comme vous l'avez fait l'année dernière !

M. Georges Sarre. ... un sacré culot ou la perte de tout sens de la mesure !

M. Yves Fromion. C'était vous, il y a un an !

M. Georges Sarre. Qui parmi nous peut sérieusement prétendre que notre pays ne souffre pas d'une insupportable fracture sociale ?

Mais peut-être ceux qui, en 1995, ont mené campagne en faveur de Jacques Chirac ont-ils déjà oublié cette réalité.

M. Alain Cacheux, rapporteur de la commission spéciale, pour le logement. Ils l'avaient oublié six mois plus tard !

M. Georges Sarre. Que l'opposition s'oppose, c'est normal. Mais l'exercice a ses limites. La première est celle de la responsabilité que vous serez encore, un jour, appelés à exercer si vous redevenez majoritaires,...

Mme Odette Grzegorzulka. Ne parlez pas de malheur !

M. Georges Sarre. ... mais je vous concède que le spectacle de division que vous donnez aux Français peut vous inciter à vous en sentir dégagés, et pour longtemps. (*Sourires.*)

La seconde limite que vous devriez mettre à vos gestulations est commandée par le sujet lui-même. Bien des nôtres souffrent d'exclusions à divers titres. Ce n'est pas seulement du froid, de la faim, de la misère, de l'exclusion, du manque de soins ; c'est dans leur dignité de femmes et d'hommes qu'ils sont meurtris, c'est dans leur être de citoyen. Avec eux, c'est la République qui souffre, c'est le principe républicain d'égalité, comme le disait Mme Aubry, qui est foulé aux pieds.

Vaine opposition que celle qui prétend invoquer la violation de je ne sais quels principes constitutionnels à l'encontre d'un projet qui a justement pour ambition de les faire entrer dans les faits ! Je rappellerai du reste à notre collègue M. Devedjian que, à Paris, le préfet de police n'exécute plus les décisions de justice concernant les expulsions...

M. Patrick Devedjian. Il n'a pas le droit.

M. Georges Sarre. On recherche toujours une solution pour trouver un appartement avant qu'une famille ne se trouve mise à la rue sans rien. Où est donc l'inconstitutionnalité dans ce dossier ?

Il est normal, mes chers collègues, que le projet de loi soit construit autour des droits constitutionnels qui ne trouvent plus à s'appliquer pour tous depuis qu'un tropisme libéral a emporté les consciences de trop de responsables politiques français. Il n'y a pas de fatalité de l'exclusion ; pas plus qu'il n'y en aurait une du chômage. Ces deux maux de notre société sont les conséquences de choix monétaristes et libre-échangistes qui, trop longtemps, ont présidé aux destinées de notre pays et à la construction européenne.

Oui, mes chers collègues, il y a bien lieu de délibérer, contrairement à ce que prétendra sans doute notre collègue Jean-Luc Warsmann au nom du RPR, dans un instant.

M. Jean-Luc Warsmann. Laissez-moi parler, tout de même !

M. Georges Sarre. Auriez-vous déjà oublié que le gouvernement d'Alain Juppé avait lui-même déposé – cela a été répété dix fois – un texte sur le sujet ? Certes, ce n'était qu'un catalogue de bonnes intentions...

M. Alain Cacheux, rapporteur pour le logement. Sans moyens !

M. Georges Sarre. ... dénué de toute portée pratique, faute de financements. Nous avons du reste ferrailé ici même, avec Laurent Cathala, car nous aurions bien souhaité y trouver des propositions concrètes susceptibles de se traduire dans la réalité, de passer dans les actes.

M. André Angot. C'est guignolesque !

Mme Roselyne Bachelot-Narquin. Il y en a eu, des propositions concrètes !

M. Georges Sarre. Vous comprendrez bien sûr que, dans ces conditions, toutes les composantes du groupe RCV rejettent cette exception d'irrecevabilité dictée par la seule tactique politique. Les Français attendent ce texte ; ils attendent des députés qu'ils prennent la mesure de la misère, disons-le, qui sévit dans notre pays que l'ont dit la quatrième puissance du monde. Je ne peux comprendre une telle cécité chez nos collègues de l'opposition – ils font mieux d'habitude –...

Mme Roselyne Bachelot-Narquin. On a pourtant essayé de vous expliquer !

M. Georges Sarre. ... et je crois que les Français ne le comprendront pas davantage. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Radical, Citoyen et Vert, du groupe socialiste et sur plusieurs bancs du groupe communiste.*)

Mme le président. La parole est à Mme Muguette Jacquaint, pour le groupe communiste.

Mme Muguette Jacquaint. Madame la présidente, mes chers collègues, le groupe communiste votera contre la question d'irrecevabilité défendue par l'opposition.

M. Alain Cacheux, rapporteur pour le logement. Très bien !

Mme Roselyne Bachelot-Narquin. C'est dommage ! Vous en avez déposé pourtant beaucoup !

Mme Muguette Jacquaint. Car ce qui est inadmissible et irrecevable, madame Bachelot, c'est bien que des milliers, des millions d'enfants, de femmes, d'hommes, soient exclus de la société...

M. Yves Fromion. Vous n'y êtes pas pour rien !

Mme Muguette Jacquaint. ... privés de leurs droits fondamentaux dans le pays des droits de l'homme.

M. Henry Chabert. A cause de ce qui s'est passé dans les années quatre-vingt !

Mme Roselyne Bachelot-Narquin. M. Ralite n'avait pas fait grand-chose !

Mme Muguette Jacquaint. La pauvreté, la misère ne sont pas une maladie incurable, une épidémie sans remède. Comme l'a si bien illustré mon collègue et ami Georges Hage, la cause de cette situation n'est-elle pas l'enrichissement de quelques-uns au détriment des besoins essentiels des êtres humains, cet ultralibéralisme qui n'a de libéral que le nom, qui privilégie la liberté des uns au prix de la confiscation des droits fondamentaux et de la liberté des autres ?

M. Yves Fromion. On se croirait à Moscou !

Mme Roselyne Bachelot-Narquin. Il ne manque plus que Mme Bettencourt !

Mme Muguette Jacquaint. C'est bien cela qui est irrecevable !

J'ai entendu l'opposition parler d'erreur d'orientation. Parlons-en ! J'ose rappeler à M. Goulard et à M. Devedjian que si le groupe communiste a effectivement défendu une question préalable il y a encore peu de temps...

Mme Roselyne Bachelot-Narquin. Ah ! Faute avouée est à moitié pardonnée !

Mme Muguette Jacquaint. ... nos raisons étaient simples : toute la campagne de M. Jacques Chirac, si j'ai bonne mémoire, se résumait à dire que nous allions nous atteler à lutter contre la fracture sociale.

M. Alain Cacheux, rapporteur pour le logement. Il n'a pas fait grand-chose !

Mme Muguette Jacquaint. Et qu'a-t-on consacré à cette grande cause ? Seulement 3 milliards en cinq ans !

M. Patrick Devedjian. Ce n'est pas vrai.

Mme Muguette Jacquaint. Si l'on avait poursuivi dans ce chemin-là, la fracture devenait un abîme ! Voilà pourquoi nous avons défendu une question préalable. Aujourd'hui, les choses sont quand même un peu différentes...

Mme Odette Grzegorzka. Très différentes !

Mme Muguette Jacquaint. ... même s'il reste encore à faire : ce sont 51 milliards qui sont prévus en trois ans...

M. André Angot. Et qui va payer ?

Mme Muguette Jacquaint. Cela vous obligera du reste à avancer avec résolution sur le chemin que nous nous fixons et que notre peuple attend avec cette loi contre l'exclusion, en procédant à de profondes réformes de financement. On verra bien alors ceux qui luttent le mieux contre les inégalités et les injustices !

Oui, il est une question essentielle dont il est urgent de discuter, car tout le monde l'attend : il est temps d'exclure l'exclusion. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste, du groupe socialiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert.*)

M. Alain Cacheux, rapporteur pour le logement. Très bien !

Mme le président. Je mets aux voix l'exception d'irrecevabilité.

(*L'exception d'irrecevabilité n'est pas adoptée.*)

Question préalable

Mme le président. J'ai reçu de M. Jean-Louis Debré et des membres du groupe du Rassemblement pour la République une question préalable déposée en application de l'article 91, alinéa 4, du règlement.

La parole est à M. Jean-Luc Warsmann.

Mme Odette Grzegorzulka. Obstruction ! Procédure !

M. Jean-Luc Warsmann. Madame la présidente, mesdames et messieurs les ministres, mes chers collègues, le constat est fait sur tous les bancs de cette assemblée depuis une vingtaine d'années : l'exclusion ne fait qu'empirer en France. Dans une société aussi développée que la nôtre, une société où les régimes sociaux étaient réputés avoir tissé des filets de sécurité renforcés au fil des années, une société où le revenu national ne cesse de croître malgré la crise économique – il a été multiplié par deux depuis 1970 –, le nombre d'hommes et de femmes qui se retrouvent en situation de ne plus pouvoir assumer le rôle social, familial et professionnel auquel chacun aspire ne cesse de s'accroître.

Mme le président. Mes chers collègues, voudriez-vous écouter M. Warsmann et faire cesser ce bruit de fond très désagréable.

Mme Odette Grzegorzulka. Il n'a rien à dire !

M. Bernard Accoyer. C'est pourtant très intéressant !

M. Jean-Luc Warsmann. Naturellement, au cœur de l'exclusion, il y a d'abord le chômage et l'absence d'emploi : 37 % des demandeurs d'emploi sont des chômeurs de longue durée. Or nous savons tous que, même si la reprise économique fait apparaître des postes nouveaux, cette catégorie de chômeurs est justement celle qui a le moins de chance d'y accéder.

Mais il n'y a pas que l'absence d'emploi : il y a également la précarité des travailleurs les moins qualifiés et l'accroissement du nombre de salariés dont le revenu reste en dessous du seuil de pauvreté. A cela s'ajoutent l'isolement, les problèmes de santé, de logement, bref, la perte de tout ce qui constitue la dignité de chacun.

En 1994, le Président de la République, alors qu'il n'était encore que simple candidat, avait mis au centre du débat public la lutte contre la fracture sociale...

Mme Janine Jambu. Parlons-en !

M. Marcel Rogemont. Cela a abouti à la fracture politique !

M. Jean-Luc Warsmann. ... qu'il entendait placer au cœur de l'action des pouvoirs publics.

Mme Muguette Jacquaint. On a vu où ça l'a mené !

M. Jean-Luc Warsmann. Et je veux saluer le travail considérable réalisé à l'époque par les ministres Jacques Barrot et Xavier Emmanuelli, qui, après concertation avec le monde associatif et le Conseil économique et social, avaient présenté à cette assemblée un projet de loi...

M. Alain Cacheux, rapporteur pour le logement. Squelettique ! Sans moyens !

M. Jean-Luc Warsmann. ... dont les principes avaient recueilli une large approbation. Nous, parlementaires, avons eu à cette occasion l'honneur d'accueillir à cette même tribune Geneviève de Gaulle-Anthonioz, présidente d'ATD-Quart monde.

Hélas ! La dissolution a interrompu ce processus.

Mme Odette Grzegorzulka. Expérimentation hasardeuse !

Plusieurs députés du groupe socialiste. Merci, Chirac !

Mme Muguette Jacquaint. C'est surtout le résultat après la dissolution !

M. Jean-Luc Warsmann. Comme certainement beaucoup d'entre vous, mes chers collègues, je m'attendais à ce que la lutte contre la fracture sociale restât une priorité. En écoutant, le 19 juin 1997, le Premier ministre annoncer ici même : « La solidarité doit s'exercer au bénéfice de tous sans exception. Une loi contre les exclusions sera présentée au Parlement », je me disais que l'ouvrage ne serait pas laissé en plan, que le projet de loi serait repris, quitte à être modifié. Du reste, le 1^{er} juillet 1997, Mme Aubry confirmait que ce projet faisait partie des grands chantiers de l'été. Mais rien ne s'est passé, à l'image de la politique de la ville, où il a fallu patienter jusqu'en février 1998 pour voir un ministre enfin nommé. (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

Il aura fallu attendre très exactement le 9 janvier 1998, en plein mouvement des chômeurs, pour que le Premier ministre, en réponse aux revendications, annonce l'arrivée de cette loi.

Mme Odette Grzegorzulka. Caricature !

M. Gérard Bapt. Et la hausse des minima sociaux ?

M. Jean-Luc Warsmann. On ne peut du reste que s'interroger sur les priorités retenues depuis un an par le Gouvernement. (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

Mes chers collègues, un principe républicain veut que chacun écoute les orateurs, même s'il n'est pas de son groupe. Je serais très heureux de vous voir le respecter ! (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Yves Fromion. Ils ne savent que donner des leçons !

M. Jean-Luc Warsmann. Réformer le code de la nationalité, par exemple, était-il plus urgent que de lutter contre l'exclusion ? On pouvait en douter. Et pourtant, le Gouvernement a déposé un projet de loi dès le 15 octobre, mené l'affaire tambour battant et, le 4 mars, la loi était votée. Réformer l'entrée et le séjour des étrangers, mes chers collègues, était-il plus ou moins urgent que de lutter contre l'exclusion ? Apparemment moins. Mais le 15 octobre également, le Gouvernement nous a saisis d'un projet de loi, l'a inscrit à notre ordre du jour, nous a fait débattre à marche forcée et, au mois d'avril, le texte est voté. En revanche, le texte sur la répression des infractions sexuelles et la constitution du fichier d'empreintes génétiques, bien qu'inscrit le 3 septembre, ne l'est toujours pas...

M. Alain Cacheux, rapporteur pour le logement. C'est quand même plus rapide qu'avec Juppé !

M. Jean-Luc Warsmann. Quant au projet de loi sur l'exclusion, nous avons dû attendre le mois de mars 1998 pour le voir arriver. Et nous ne sommes pas dupes : comme la plupart des Français, nous savons que nous devons sa présentation à la mobilisation des chômeurs. Je me souviens de ces jours d'octobre 1997 où les associations de chômeurs, faute de parvenir à rencontrer Mme le ministre, venaient nous solliciter... A force de protestations, elles ont finalement pu rencontrer des membres de son cabinet : mais il leur aura fallu attendre le 12 janvier pour obtenir ce rendez-vous.

Mme Janine Jambu. Parlons de l'exclusion !

M. Jean-Luc Warsmann. Deuxième facteur d'accélération, les élections régionales ; tant et si bien que l'on a pu voir un conseil des ministres annoncer à la veille des élections, un projet qui n'existait pas encore !

Si j'ai tenu à rappeler la genèse de ce texte, c'est précisément parce qu'elle me paraît expliquer bien des défauts de son contenu. Le premier, c'est qu'il multiplie les effets d'annonce ; le second, c'est qu'il contient des mesures à notre sens insuffisamment travaillées, mal étudiées et dont les conséquences risquent fort d'être négatives, ce que je vais m'employer à démontrer.

Mme Odette Grzegorzulka. Vous ne manquez pas de toupet !

Mme Muguette Jacquaint. Vous avez mis le temps pour l'étudier, vous !

M. Jean-Luc Warsmann. Ce texte, disais-je, multiplie les effets d'annonce, à commencer par le plus scandaleux, l'effet d'annonce financier. Le Gouvernement a cru bon d'avancer que plus de 51 milliards seraient dépensés sur trois ans.

M. Christian Paul. Eh oui !

M. Jean-Luc Warsmann. Chacun d'entre nous a repris ses comptes et s'est aperçu que ce chiffre était faux ! En effet, il englobe des crédits déjà existants au niveau européen...

Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité. Je l'ai dit !

M. Jean-Luc Warsmann. ... notamment, pour plus de 2 milliards, au titre du fonds social européen -, des transferts sur les collectivités locales, particulièrement les régions, des mesures non financées.

Prenons un exemple : l'assurance maladie universelle, comptabilisée pour 5 milliards de francs dans vos 51,4 milliards. Elle doit faire l'objet d'un projet de loi, dont nous ne savons pas comment il sera financé. Augmentation des cotisations ? Modification des taux de remboursement ? Baisse des objectifs des médecins ?

M. Bernard Accoyer. Des impôts supplémentaires !

M. Jean-Luc Warsmann. Plus grave, des mesures déjà existantes ou déjà annoncées l'ont été une seconde fois, comme ces 20 % d'emplois-jeunes réservés aux jeunes des quartiers en difficulté. De nombreux parlementaires de l'opposition avaient, durant ce débat, manifesté leur inquiétude : nous risquions fort, estimions-nous, de voir une grande partie de ces emplois-jeunes profiter d'abord aux jeunes les plus qualifiés. C'est d'ailleurs bien ce qui s'est passé pour la plus grande part des recrutements propres de l'Etat : ainsi, la quasi-totalité des 33 000 jeunes recrutés dans l'éducation nationale ont un niveau de qualification entre bac et bac + 2...

Mme Odile Saugues. Vous n'alliez pas y mettre les illettrés, tout de même !

M. Jean-Luc Warsmann. ... alors que 25 % des intéressés n'ont qu'un niveau CAP ou BEP. Ceux-là, heureusement, sont embauchés par les collectivités locales et les associations, la plupart des élus locaux, conscients de cette difficulté, ayant d'eux-mêmes veillé à recruter d'abord parmi ceux pour qui les emplois-jeunes représentent une réelle possibilité d'insertion sociale.

Au final, pour l'année 1998, les crédits effectivement consacrés par l'Etat ne s'élèveront qu'à 2,7 milliards de francs.

Certes, Mme la ministre s'est lancée dans des comparaisons. Je serais bien tenté de la suivre dans cet exercice, mais il ne me paraît guère utile. Mme la ministre a cité les inconvénients de la loi précédente ; qu'elle me permette seulement de rappeler que, sur la seule année 1997, la loi précédente avait engagé plus de 3 milliards de crédits.

Mme Odette Grzegorzulka. Dérisoire !

M. Jean-Luc Warsmann. Et s'il a fallu attendre un an pour obtenir ce résultat, il est d'autres points sur lesquels, au bout d'un an, nous n'avons plus avancé. Il ne nous a pas échappé que les itinéraires personnalisés, mis au point en faveur des jeunes, se sont transformés en trajets d'accès à l'emploi. Nous avions prévu d'en lancer 20 000 pour 1997. Au final, ce fut un an de perdu, et en tout 40 000 jeunes qui n'en bénéficieront pas, puisque vous avez limité votre dispositif à 60 000 alors que le précédent était basé sur 100 000.

Si je dénonce cet effet d'annonce financier, c'est que j'en crains les conséquences pour demain, lorsqu'une bonne part des exclus auxquels vous promettez cette pluie de dizaines de milliards, ne voyant dans les années à venir aucun changement significatif dans leur vie, en déduiront qu'on les a trompés.

Effet d'annonce également lorsque le Gouvernement annonce dans l'exposé des motifs qu'il garantira le maintien de l'accès à l'eau, à l'électricité et au gaz. J'aurais cru, face à la gravité de certaines situations individuelles, que l'on manifesterait davantage de souci de la vérité. Chacun sait très bien que la charte solidarité-électricité a été signée en novembre 1996 entre EDF, l'Association des maires de France et le ministère du logement.

Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité. C'était insuffisant !

M. Jean-Luc Warsmann. C'est pourtant bien grâce à ce texte que 120 000 foyers ont été aidés en 1996, un peu plus en 1997. EDF-GDF a d'ailleurs consacré 60 millions de francs à ce fonds de solidarité.

De même, la charte de la solidarité sur l'eau n'est pas une innovation ; elle aussi a été signée en 1996 et prévoyait plusieurs dispositifs. Restait à étudier le problème des régions municipales ; je ne pense pas qu'il ait été abordé dans votre texte.

Quant au droit à une fourniture minimale de téléphone, que le Gouvernement se targue d'établir, je reprendrai simplement une phrase extraite du rapport de M. Le Garrec : « Il est toutefois regrettable que le présent article du projet sur la lutte contre les exclusions ne contienne pas de précisions sur le dispositif permettant la mise en œuvre concrète du droit à une fourniture minimale de téléphone. »

Effet d'annonce encore sur le moratoire des dettes ; pourtant, le problème est particulièrement grave. Depuis la loi Neiertz de 1989, nous avons assisté à une montée exponentielle de ce que l'on appelle l'endettement passif. 40 % des ménages venant exposer leur situation devant les commissions de surendettement souffrent en premier lieu d'une baisse de leurs revenus, liée évidemment au chômage. En d'autres termes, dans bien des cas, le rééchelonnement des dettes ne suffit plus. Un tiers des surendettés environ n'ont plus aucune capacité de remboursement.

Une solution a été étudiée longuement : un moratoire des dettes sur une période de trois ans, suivie de la possibilité pour le juge d'ordonner leur réduction ou leur effacement. C'est un avis du 4 décembre du Conseil national de la concurrence...

Mme Véronique Neiertz, rapporteur pour la surendettement. De la consommation ! Il ne faut pas confondre concurrence et consommation !

M. Jean-Luc Warsmann. ... pour lequel les deux collèges se sont retrouvés, qui avait fixé les grandes lignes de ce schéma, en posant un certain nombre de principes. Il a formulé notamment la condition que tous les créanciers seront mis sur un même plan d'égalité.

Le dispositif est intéressant, mais je souhaite que notre assemblée puisse le retravailler. En effet, dans le projet du Gouvernement, le coût du nouveau dispositif pour l'Etat est nul puisque ne sont concernées ni les dettes fiscales et parafiscales, ni les dettes aux organismes de sécurité sociale. Autrement dit, l'effacement ou l'atténuation des dettes éventuellement proposés ne porteraient pas sur les arriérés d'impôts – impôt sur le revenu, taxe d'habitation et pénalités afférentes. Pas plus qu'il ne concerneraient la redevance sur les téléviseurs, pour laquelle les personnes qui ont dépassé la date limite de paiement doivent acquitter un supplément de 30 %, anomalie à laquelle, mes chers collègues, nous devrions remédier. Cela aurait pu constituer une avancée. Pour l'instant, nous en restons au *statu quo* du 1° de l'article L. 247 du livre des procédures fiscales, qui prévoit que peuvent être accordées « des remises totales ou partielles d'impôts directs régulièrement établis lorsque le contribuable est dans l'impossibilité de payer, par suite de gêne ou d'indigence ». Il est choquant d'introduire un dispositif d'effacement ou d'atténuation des dettes et d'en tenir écartées les dettes fiscales et sociales.

Je le dis comme je le pense : le problème de l'exclusion méritait mieux que ces quelques effets d'annonce. Il mérite, je le crois, un ensemble de dispositions solides et constructives, qui auraient pu nous rassembler. Hélas ! nombre des mesures proposées, pour la raison simple qu'elles ont été rédigées rapidement, risquent de se retourner contre les exclus. Je vais vous en citer plusieurs exemples.

Le premier a trait aux difficultés de l'accès au logement. Le respect de la dignité de chacun exige de disposer d'un logement, et d'un logement qui remplisse des conditions minimales de confort. Le Président de la République, alors maire de Paris, avait d'ailleurs posé la question des logements vacants, propriétés de personnes morales. Or nous voyons qu'au détour de ce projet, dans son article 30, vous proposez d'instaurer une taxe d'habitation, une taxe sur les logements vacants depuis plus de deux ans situés dans les agglomérations réunissant au moins 200 000 habitants qui connaissent d'importants déséquilibres entre l'offre et la demande.

Le problème de la vacance des logements est complexe et multiple. Sur la vacance des logements appartenant à des personnes morales, les gouvernements successifs ont déjà travaillé. Mais il faudrait parler aussi de la vacance de logements gérés par les organismes sociaux. Parlons-en aussi. Quant à la vacance de logements dans le parc privé, l'Assemblée nationale s'en était préoccupée puisqu'elle a adopté une proposition de loi de notre collègue, Gilbert Meyer, permettant aux organismes d'habitation à loyer modéré de prendre à bail des logements vacants du parc privé et de les donner en sous-location.

Quel était l'intérêt de cette démarche ? C'était d'essayer de concilier l'intérêt du propriétaire et le besoin des personnes à la recherche d'un logement. Pour quelles raisons, en effet, un propriétaire garde-t-il son logement vacant ? Certainement pas pour des motifs financiers, surtout dans les villes où l'immobilier est cher et où il se prive ainsi du revenu d'un loyer. Non, si un propriétaire laisse son logement vacant, c'est parfois pour des raisons subjectives : la volonté de récupérer prochainement son logement pour les études d'un enfant ; à cause de l'incertitude quant à l'avenir professionnel ; par peur de ne pas pouvoir le récupérer. C'est parfois pour des raisons subjectives : la crainte de ne pas percevoir le loyer.

En affichant comme outil de lutte contre la vacance la création de cette taxe, je crois que le Gouvernement commet une erreur, parce qu'il entend punir là où il faudrait convaincre. Il est inutile d'aggraver la crainte de nombreux propriétaires privés. L'intérêt général veut plutôt qu'on les persuade de développer le parc locatif privé.

Je relève d'ailleurs une certaine divergence de vues entre le projet du Gouvernement et la position des députés socialistes qui, en octobre 1997, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 1998, avaient déposé et fait adopter par la commission des finances un amendement sur la taxation des logements vides : seuls seraient taxés, aux termes de cet amendement, les propriétaires d'au moins trois logements inoccupés dans la même commune. N'ayant pas été examiné en séance publique, cet amendement n'a pu être adopté. Mais il témoigne bien de la prudence avec laquelle votre majorité elle-même envisageait la question, prudence qui semble avoir aujourd'hui disparu. Il s'agit, là encore, d'une mesure qui risque d'avoir l'effet inverse de celui recherché.

Deuxième exemple de mesure dont on peut craindre les effets : la procédure d'expulsion. Le texte prévoit le renforcement de l'obligation d'information du préfet par l'huissier de justice. Cette disposition, déjà prévue par le projet de loi de cohésion sociale, permet de s'assurer que la demande de relogement des personnes est bien prise en compte, ce qui paraît naturel et qui est positif. Mais votre projet prévoit également le renforcement des conditions d'octroi du concours de la force publique en cas d'expulsion : « Le préfet doit s'assurer qu'une offre d'hébergement est proposée aux personnes expulsées avant d'accorder le concours de la force publique. » Notre collègue Goulard a évoqué à ce propos un risque d'inconstitutionnalité ; je ne m'y attarderai pas. Je soulignerai cependant le malaise de la commission, qui a essayé de justifier cette disposition en précisant que cela ne créait pas de motif supplémentaire de refus du recours à la force publique.

Mais, dans les faits, quelle est l'utilité de cette disposition ? Est-ce de garantir un hébergement ou un relogement ? De quelle nature ? Rien n'est précisé. Le préfet pourra-t-il avoir recours à un relogement associatif ou par un organisme public ? A quelques nuits dans un centre ? Le principal effet de cette mesure sera, je le crains, un effet d'affichage négatif, à nouveau, alors que l'on cherche à inciter les propriétaires à remettre leur logement sur le marché locatif.

Nous avons été également extrêmement choqués par les dispositions du projet de loi relatives aux associations intermédiaires. Grâce à ces 1 100 associations, auxquelles je veux ici rendre hommage – nous en avons tous dans nos départements et nous apprécions leur travail quotidien –, ce sont 250 000 chômeurs de longue durée qui restent en contact avec le monde du travail et 75 000 qui retrouvent, au bout d'un an, le chemin de l'emploi.

Quelle n'a pas été notre stupeur, en lisant votre projet de loi, de voir que les conditions d'intervention de ces associations intermédiaires, définies à l'article L. 128 du code du travail, seraient profondément restreintes puisqu'elles se cantonneraient aux activités qui, « en raison de leur nature ou de leur durée, ne sont pas susceptibles d'être assurées, dans les conditions économiques locales, par l'initiative privée et notamment par les entreprises de travail temporaire ».

Le Gouvernement, sur cette affaire, fait volte-face et propose, dans un amendement, de réécrire l'article 8. Il s'agissait, là encore – chacun en conviendra – d'une disposition rédigée certainement dans la précipitation. Je souhaite que cet amendement soit adopté afin de limiter les dégâts.

Troisième exemple : l'inscription sur les listes électorales. Oui, il est essentiel de rendre aux personnes exclues de notre société, aux sans-domicile-fixe, l'accès à un des droits évidents de la citoyenneté : le droit de vote. Cela fait partie du combat concret contre l'exclusion civique. Cette disposition était déjà prévue par l'article 4 du projet de loi sur la cohésion sociale.

Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité. Je l'ai dit !

M. Jean-Luc Warsmann. Il est bon qu'elle soit reprise ici mais, alors que le précédent projet prévoyait que l'adresse de l'organisme d'accueil devait figurer depuis plus de six mois sur la carte nationale d'identité de la personne, le Gouvernement porte ce délai à un an. Pourquoi ?

Surtout, à ce recul s'ajoute un oubli car, pour voter, il y a deux conditions : certes, il faut être inscrit sur une liste électorale, mais il faut également pouvoir présenter un papier d'identité. C'est là que se pose le problème de l'accès à des papiers d'identité dont, par une décision peu glorieuse, la majorité a augmenté le coût lors du vote de la dernière loi de finances, je me permets de le rappeler.

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales avait adopté, au cours de la précédente législature, un amendement de notre collègue Roselyne Bachelot, introduisant, dans le code général des impôts, un article 947 *bis* qui exonérait du droit de timbre les cartes d'identité délivrées aux personnes indigentes. Une telle disposition, je vous le rappelle, est déjà prévue dans le code général des impôts pour les passeports. Le Gouvernement n'a pas jugé bon de reprendre cette mesure. La commission a rejeté l'amendement. J'espère que, sur ce point, un progrès pourra être réalisé car c'est une chose que d'affirmer un droit. C'en est une autre, au moins aussi importante, que de prévoir les conditions pratiques et matérielles de l'exercer.

Voilà encore un exemple qui montre que, sur des sujets auxquels une analyse précise, voire la simple bon sens, permettrait de dégager des solutions susceptibles de recueillir l'assentiment sur tous les bancs, la précipitation dans laquelle le projet a été rédigé conduit à des réponses qui ne font pas l'unanimité.

Enfin, ce texte ne met pas au cœur du dispositif de lutte contre l'exclusion ce qui, pour nous, est l'essentiel. Non, il ne s'agit pas de créer un statut de l'exclu, pas plus que de se donner bonne conscience en augmentant de quelques francs par jour telle ou telle allocation mensuelle, même si l'on sait combien cela peut aider dans la vie quotidienne.

La lutte contre l'exclusion, c'est d'abord se donner les moyens de réintégrer le plus grand nombre dans le monde du travail. Parce que le travail, ce n'est pas sim-

plement acquérir un revenu ou recevoir, à la fin du mois, une feuille de paye. Le travail fait partie de la dignité humaine, car il est la contribution de chacun à la marche de la société.

En 1997, Jacques Barrot et Xavier Emmanuelli avaient fait de cette démarche un axe central de leur action en prévoyant la mise en place de 300 000 contrats d'initiative locale. Leur but était de faire passer les exclus d'un revenu d'assistance à un revenu d'activité et d'en faire un puissant levier de sortie du revenu minimum d'insertion.

Sans doute ce dispositif pouvait-il être amélioré. Que ne l'avez-vous fait ? Pourquoi le supprimer et faire le choix de réorienter le dispositif des CES et d'accroître celui du contrat emploi consolidé ? Car, en matière d'insertion, ne faut-il pas se demander d'abord ce qu'il adviendra des personnes à l'issue des contrats qui leur seront proposés ? Selon nous, à côté des dispositifs existants – contrats emploi-solidarité et contrats emploi consolidé – il importait de construire un puissant dispositif permettant l'intégration du plus grand nombre dans le monde de l'entreprise.

M. Jean Le Garrec, rapporteur. Et comment ?

M. Jean-Luc Warsmann. A voir le dispositif que vous prévoyez, cette démarche, pour vous, est marginale. Pour nous, elle est essentielle.

Mes chers collègues, l'opposition d'aujourd'hui n'aura pas l'attitude de celle d'hier : lorsque des articles nous paraîtront positifs, nous les voterons. Mais je suis contraint de dire, à ce stade du débat, que le projet a raté les objectifs primordiaux qui auraient pu faire de cette loi une grande loi, recueillant un large assentiment sur tous les bancs.

Le sens de cette question préalable, mes chers collègues, n'est naturellement pas de faire du juridisme et de demander à l'Assemblée nationale de ne pas délibérer sur le sujet, mais de dénoncer, d'abord, l'année perdue par le Gouvernement en abandonnant la discussion que l'Assemblée avait commencée (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste*) ; ensuite, la précipitation avec laquelle ce projet a été élaboré, en quelques semaines ; enfin, les effets négatifs qu'aura l'application de certaines mesures.

Le but de cette question préalable est aussi de rappeler notre engagement de travailler à la lutte contre l'exclusion, de travailler à réinsérer véritablement celles et ceux qui sont au bord de la route, en les amenant vers le monde du travail, ce qui est, mes chers collègues, le seul moyen de leur permettre de recouvrer leurs droits et leur dignité. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française.*)

M. Jean-Paul Bret. Il se moque du monde !

Mme le président. La parole est à M. le rapporteur de la commission spéciale.

M. Jean Le Garrec, rapporteur de la commission spéciale. J'ai écouté avec attention M. Warsmann, à qui je ne reproche pas d'utiliser une motion de procédure. Nous l'avons tous fait.

M. Gilbert Meyer. Et il n'a pas forcé le trait !

M. Jean Le Garrec, rapporteur. Mais je relève dans son propos une contradiction fondamentale, puisqu'il nous reproche à la fois d'avoir perdu une année et d'avoir agi dans la précipitation. Tout simplement, cette année a été utilisée par le Gouvernement à bâtir, après consultation de quatorze ministres, un projet qui aille plus loin que le précédent.

Vous le trouvez insuffisant, mon cher collègue. Comparons avec ce qui avait été prévu dans la loi de cohésion sociale, tant pour les financements que pour le nombre de jeunes auxquels sont ouverts les dispositifs – 20 000 par an pour le précédent projet de loi, avec une montée en charge d'environ 60 000 la troisième année. Nous donnons un rôle important au contrat-emploi consolidé de l'Etat dans le financement. La part et l'accompagnement de l'insertion est supérieure, et nous recentrons les CES et les CEC vers les publics en difficulté.

Il est exact que, dans une situation de reprise de la croissance accélérée – je l'espère – grâce aux mesures prises par le Gouvernement, y compris la réduction du temps de travail, le risque est grand – nous sommes d'accord – de laisser sur le bord de la route les plus fragiles.

C'est volontairement que le Gouvernement a fait ses choix, qui relèvent d'une logique. D'ailleurs, sur bien des points, nous reprenons en l'accentuant le projet de loi de cohésion sociale. Nous avons lu et étudié les dispositifs qu'il contenait et nous les poussons beaucoup plus loin.

Contradiction encore quand vous évoquez la question du logement. Nous savons tous, élus de terrain, que les éléments qui créent la fracture sociale sont d'abord l'emploi, ensuite le logement, enfin la santé. Et quand nous nous attaquons, avec prudence, au problème des logements vacants, dans un texte équilibré, sachant qu'il y a environ 2,2 millions de logements vacants vides et 500 000 qui pourraient être mis à disposition tout de suite, vous prétendez, tout en admettant qu'il y a un problème, que nous n'avons pas la bonne solution, sans en proposer d'autres.

Je pourrais multiplier les exemples. Ainsi vous nous reprochez de discuter avec le Gouvernement ! Il est vrai que nous ne sommes pas une majorité godillot !

Oui, à propos des associations intermédiaires, nous avons eu un débat avec le Gouvernement, qui voulait recentrer leur action. Nous étions d'accord avec lui, mais nous avons discuté des modalités qui permettent de mieux définir leur rôle. De la même manière, quant au droit de vote nous avons proposé un amendement ramenant le délai de douze à six mois.

Il s'agit là d'un débat normal entre une majorité et son gouvernement. Nous travaillons en plein accord, à l'écoute l'un de l'autre, en parfaite cohésion, mais en contribuant à l'enrichissement du texte, ce que Mme la ministre a bien voulu reconnaître lors de son intervention à la tribune.

En définitive, vous savez bien que l'exclusion est un problème fondamental, dont la solution relève d'une vision du développement économique. Il faut la considérer globalement et non comme un solde. Quand nous nous battons sur le terrain européen, quand nous réduisons le du temps de travail, nous luttons aussi contre l'exclusion et la précarisation. Tel est le véritable projet politique. En considérant l'exclusion comme un solde, on ne peut pas trouver de réponse. Si l'on a une vision purement libérale du développement économique, c'est-à-dire laisser les choses aller au fil de l'eau, on corrige mais on ne traite pas. Notre volonté est tout à fait différente.

Comme vous ne pouvez pas récuser la réalité de ce problème, vous cherchez par tous les moyens un positionnement que vous avez de plus en plus de mal à définir. C'est la raison qui fera, je l'espère, que beaucoup de groupes rejeteront la question préalable. (*Applaudisse-*

ments sur les bancs du groupe socialiste, du groupe Radical, Citoyen et Vert et sur quelques bancs du groupe communiste.)

Mme le président. Dans les explications de vote sur la question préalable, la parole est à Mme Bernadette Isaac-Sibille.

Mme Bernadette Isaac-Sibille. L'exclusion est un véritable problème de nos sociétés modernes, et non pas un problème conjoncturel. La France n'est pas la seule, hélas ! à y être confrontée. Mais avant d'essayer de trouver le remède, il serait indispensable de réaliser un véritable diagnostic des causes pour trouver la bonne thérapie. (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*) Le problème fondamental est là.

Pour commencer, il ne faudrait pas parler des exclusions, mais de l'exclusion. Sinon, nous allons créer des catégories d'êtres humains qui dresseront de nouvelles barrières verticales. Notre société devient une juxtaposition de cellules qui ne communiquent plus entre elles. Pourtant, comme je le disais il y a quelques instants, l'exclusion est un problème de société qui dépend de chacun d'entre nous, et ce ne sont pas de nouvelles structures ou de nouvelles institutions qui, à elles seules, apporteront les solutions satisfaisantes.

On pourrait considérer ce projet de loi comme un premier chapitre d'une grande loi à venir. Il y a de nombreux chapitres plus importants à écrire.

Une vraie cohésion sociale devrait recouvrir un sentiment fort d'appartenir à une communauté d'êtres humains responsables de la marche en avant de chacun, sans laisser personne sur le bord du chemin. Ce n'est ni le libéralisme intégral ni le collectivisme déstructurant et déresponsabilisant qui apporteront les solutions. Cette vraie cohésion sociale est tissée par des liens véritables de liberté, d'égalité et de fraternité.

En 1989, la France a fêté, avec ô combien d'éclat et de gaspillage, le bicentenaire de la déclaration des droits de l'homme. Chaque député a reçu une reproduction tronquée de cette déclaration. En effet, en 1789, la France avait eu l'honneur et la fierté d'être la première à proclamer la déclaration des droits et des devoirs du citoyen, signée en même temps par les députés et par le roi. Aujourd'hui, on ne parle plus que des droits. Comment peut-on faire respecter les droits inscrits dans une loi s'il n'y a pas en face des devoirs imprescriptibles ? C'est le fondement même de la cohésion sociale.

Evelyne Sullerot a écrit dans *Le Grand Remue-ménage*, paru en 1997 : « Une société ne peut pas être démocratique si elle n'est pas animée par un idéal qui vise à la transformer en une communauté de personnes. Pour y parvenir, elle doit commencer par respecter les liens qui unissent ceux que la nature a faits : parents, enfants, frères et sœurs. » Or il faut arriver à l'article 71 de ce projet de loi pour voir écrit le mot « famille ». Le droit à une vie familiale est reconnu, alors que ce projet de loi ne prend en compte aucune des mesures sagaces proposées par la CNAF pour lutter contre l'exclusion.

Heureusement, la commission d'enquête initiée et présidée par le président de l'Assemblée nationale me donne beaucoup d'espoir. Elle fait des propositions législatives tout à fait intéressantes pour l'enfant et son environnement qui permettront de tisser ce lien social. Ce rapport a été adopté à l'unanimité des familles politiques.

Je n'aborderai que deux ou trois de ses aspects, et d'abord le logement social.

On construit beaucoup trop peu de logements véritablement sociaux, parce qu'ils sont trop chers. Pourquoi ne pas construire des logements correspondant aux véritables besoins de ceux qui en ont vraiment besoin ? Pour cela, il faut faire sauter un grand nombre de normes parfaitement inutiles, qui augmentent considérablement le prix de construction du mètre carré et les charges qui ne sont pas prises en compte par l'APL. M. Besson, d'ailleurs, avait donné son accord au CNLE sur ce projet.

Comment les enfants peuvent-ils s'épanouir ou les adultes dialoguer dans ces grandes cités où il n'y a pas d'obligations de construire des mètres carrés à la disposition des habitants ? Comment instituer ce dialogue entre les générations ? Rendons obligatoire la construction de tels espaces.

Nous n'avons pas besoin de toutes ces nouvelles structures qui vont encore augmenter les difficultés des plus démunis. D'ailleurs, dans presque chaque commentaire de l'étude d'impact de M. le Premier ministre, il est noté qu'il faut éviter la lourdeur de la gestion qui entraîne des retards de traitement.

Comme le temps m'est compté, je voudrais finir par ce qui me paraît incroyable, à l'article 12, page 30, dans l'étude d'impact. Il s'agit d'insérer la lutte contre l'illettrisme dans le code du travail afin d'en affirmer le caractère prioritaire. Est-ce vraiment le rôle du code du travail ? Ne serait-ce pas plutôt la déconcentration et l'assouplissement de l'éducation nationale qui permettraient d'adapter l'enseignement de base que devrait pouvoir obtenir tout citoyen de notre pays, plutôt que l'objectif du baccalauréat pour 80 % des élèves ?

Mme le président. Je vous prie de bien vouloir conclure.

Mme Bernadette Isaac-Sibille. J'ai terminé.

Combien de jeunes voyons-nous arriver au conseil de discipline dans les collèges ou les lycées, malheureux et désaxés parce qu'ils n'ont pas pu faire les apprentissages qu'ils souhaitaient ?

Je l'avais déjà dit il y a un an exactement et je le redis aujourd'hui. Proposons une loi qui encourage la vie, l'initiative, la responsabilité et le partage généreux, plutôt qu'une loi-carcan qui ne peut pas tout contenir et crée quotidiennement des exclus. Ne créons pas diverses catégories d'exclus. Mettons vraiment en pratique dans la vie quotidienne liberté, égalité, fraternité.

Pour toutes ces raisons, et notamment cette façon déresponsabilisante, inadaptée au mode actuel d'aborder le problème, qui fait appel à l'assistance plutôt qu'à la générosité et qui ne porte aucune espérance, l'UDF votera la question préalable. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Mme le président. Mes chers collègues, j'attire votre attention sur le fait que le bruit de fond qui règne dans l'hémicycle est pénible et fatigant pour ceux qui s'expriment. Ayez donc un peu de considération pour eux, et, si vous avez besoin d'avoir des conversations personnelles, sortez de l'hémicycle.

La parole est à Mme Véronique Neiertz, pour le groupe socialiste.

Mme Véronique Neiertz. Le groupe RPR vient de défendre une question préalable, ce qui signifie qu'il n'y aurait pas lieu de délibérer.

Mme Roselyne Bachelot-Narquin. Il n'y a pas de moyens.

Mme Véronique Neiertz. Autrement dit, il n'y aurait pas lieu de débattre de l'exclusion alors qu'en 1997, on a passé des jours, des nuits, des semaines, même si on a été interrompu, hélas ! (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste*)...

Plusieurs députés du groupe socialiste. Hélas ? (*Soupires.*)

Mme Véronique Neiertz. On aurait tout de même aimé pouvoir terminer la discussion, on était assez bien parti.

M. Jean-Luc Warsmann. Il fallait la continuer.

Mme Véronique Neiertz. Nous allons encore en discuter pendant des heures, des jours et des nuits. Cela frise donc l'absurdité de défendre une procédure qui a pour sens de dire qu'il n'y a pas lieu de débattre du sujet.

M. Yves Fromion. Vous ne l'avez pas fait ?

Mme Véronique Neiertz. Il faut donc ramener cet exercice parlementaire académique à sa juste proportion. La discussion de motions de procédure est un exercice purement formel dont l'objectif de fond est toujours détourné. Il est utilisé par toutes les oppositions, quelles qu'elles soient – et nous avons, nous aussi, utilisé cette méthode en 1997 sur le projet contre l'exclusion, dit de cohésion sociale, que vous présentiez –...

M. Yves Fromion. Eh oui !

Mme Véronique Neiertz. ... pour avoir plus de temps de parole et pour se faire entendre.

Mme Roselyne Bachelot-Narquin. Vous, c'était pendant sept heures, nous une heure !

Mme Véronique Neiertz. Je n'ai donc pas à critiquer la méthode, je comprends très bien. Je voudrais simplement faire quelques remarques de fond.

Premièrement, en 1997 nous avons attendu avec les associations et tous les acteurs de la lutte contre l'exclusion plus de deux ans un texte qui avait été présenté par le candidat Jacques Chirac comme la priorité de son prochain gouvernement.

M. Yves Fromion. Ce n'est pas le président, mais le gouvernement qui gouverne !

Mme Véronique Neiertz. Deuxièmement, ce texte avait été dénoncé par le Conseil économique et social et par Mme de Gaulle-Anthonioz elle-même comme insuffisant...

M. Robert Galley. Pas celui-là !

Mme Véronique Neiertz. ... inadapté à l'ampleur des problèmes, un catalogue de bonnes intentions et un rappel de grands principes.

Troisièmement, lorsque nous nous exprimons au nom d'un groupe politique, quel qu'il soit, qui que nous soyons, à la tribune de cette institution qu'est l'Assemblée, par respect pour nos collègues et pour ceux et celles qui nous écoutent dans le pays, essayons de ne pas dire de contre-vérités. Monsieur Warsmann, les dettes fiscales étaient incluses dans la loi de 1989. Elles en ont été sorties par la loi de 1995 et c'est par un de mes amendements que la commission spéciale les a réintégrées au sein de la procédure de surendettement. Ne dites pas le contraire, ce serait dommage. Nous n'avons pas l'intention de polémiquer sur ce point.

M. Jean-Luc Warsmann. Moi non plus, mais ce n'est pas dans le texte du Gouvernement.

Mme Véronique Neiertz. Oui, mais ça va l'être, grâce à nous !

M. Jean-Luc Warsmann. Ah ! grâce à nous !

Mme Véronique Neiertz. Enfin, le financement était inexistant, mais le peu qu'il était prévu de financer, et cela nous avait tous particulièrement choqués à l'époque,...

Plusieurs députés du groupe socialiste. Tout à fait !

Mme Véronique Neiertz. ... c'était grâce à un prélèvement de 400 000 francs sur la subvention aux ASS, c'est-à-dire que les exclus finançaient les exclus.

J'ai eu honte à l'époque, honte pour nous ! Cela valait bien des motions de procédure en 1997,...

M. Alain Cacheux, rapporteur pour le logement. C'était justifié !

Mme Véronique Neiertz. ... c'est-à-dire, en quelque sorte, cette capacité d'indignation à laquelle nous appelait tout à l'heure le président de la commission spéciale, Georges Hage. Si l'opposition, quelle qu'elle soit, utilise les motions de procédure pour pouvoir se faire entendre, il y a quelquefois des oppositions qui ont plus de raison que d'autres de le faire.

M. Jean-Luc Warsmann. C'est ce que pensent toutes les majorités !

Mme Véronique Neiertz. Sur un pareil sujet, l'exclusion, permettez-moi de ne pas m'en réjouir, ni dans un cas ni dans l'autre, car nos concitoyens, je crois, méritent mieux que ces petits, très petits préalables parlementaires. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. Lionnel Luca. Que c'est méprisant !

Mme le président. La parole est à M. Bernard Outin, pour le groupe communiste.

M. Bernard Outin. Je n'étais pas sur les bancs de l'Assemblée en avril 1997 pour débattre du premier projet et je me réjouis aujourd'hui, moins de onze mois après l'installation du gouvernement Jospin, qu'un projet de loi de lutte contre les exclusions arrive devant l'Assemblée. J'observe qu'il a fallu une dizaine de mois alors qu'il s'était passé deux ans entre l'élection du Président de la République, qui, pendant six mois de campagne électorale, avait appuyé ce projet de lutte contre la fracture sociale, et le débat parlementaire. Le gouvernement Jospin, soutenu par sa majorité plurielle, fait donc preuve d'un peu plus d'efficacité.

M. Alain Cacheux, rapporteur pour le logement. Comme dans d'autres domaines !

M. Bernard Outin. Il ferait même preuve, si l'on regardait superficiellement les choses, d'une redoutable efficacité. Déposer une question préalable, qui signifie qu'il n'y a pas lieu de débattre du sujet, cela voudrait-il dire qu'il n'y a plus lieu de faire de loi relative à la lutte contre les exclusions parce que les problèmes auraient été réglés ? On aurait pu rêver, effectivement, que tous ces problèmes aient été réglés. Ce n'est pas le cas, malheureusement, et il y a urgence, dans un pays riche, la quatrième puissance mondiale, où se développent des poches de pauvreté, à débattre de la lutte contre les exclusions. C'est la raison pour laquelle le groupe communiste ne votera pas la question préalable. *(Applaudissements sur les bancs du groupe communiste, du groupe socialiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert.)*

Mme le président. La parole est à M. Jean-Michel Marchand, pour le groupe RCV.

M. Jean-Michel Marchand. Je ne ferai pas non plus de commentaire sur ces motions de procédure qui retardent encore un peu plus le moment d'entrer dans le vif du sujet et de discuter de ce texte essentiel, reconnu par tous, qu'il s'agisse de lutte contre l'exclusion ou de lutte contre la fracture sociale. Un contretemps, malheureux pour les uns, heureux pour les autres, a permis à quelques-uns d'entre nous de participer à la discussion de ce texte, l'un des plus importants de ces premiers mois du gouvernement de la gauche plurielle. Il ne faut plus perdre de temps. Il faut nous mettre au travail, puisque bien entendu, comme toute entreprise humaine, ce texte est perfectible. Nous y avons travaillé en commission et nous y travaillerons au cours du débat que nous allons avoir pendant ces quelques jours.

Vous avez axé votre discours, monsieur Warsmann, sur deux thèmes : la précipitation, alors que tout porte à croire qu'il est plus qu'urgent de rentrer dans le vif du sujet et qu'on attend ce texte depuis plusieurs années, et les effets d'annonce. A ce sujet, vous avez affirmé des choses inexacts.

La taxe d'habitation, ce n'est pas un effet d'annonce.

M. Jean-Luc Warsmann. Je n'ai pas dit ça !

M. Jean-Michel Marchand. Vous diabolisez la mesure à des fins politiques, on le sait bien, alors que ce ne sera qu'incitatif.

Vous avez mis en avant un statut de l'exclu. Je n'ai rien vu de tel dans le texte. Certes, nous le reconnaissons tous, le travail reste encore actuellement le seul vecteur de reconnaissance sociale, mais nous aurons sans doute à nous demander s'il doit être le vecteur d'accès à la dignité à laquelle chacun a droit ?

Vous avez parlé, enfin, des moyens financiers que le Gouvernement compte mettre en œuvre. Si se donner les moyens financiers de sa politique est un effet d'annonce, nous espérons qu'il y en aura encore beaucoup d'autres, et nous ne voterons pas, bien sûr, cette question préalable. *(Applaudissements sur les bancs du groupe Radical, Citoyen et Vert et du groupe socialiste.)*

Mme le président. Je mets aux voix la question préalable.

(La question préalable n'est pas adoptée.)

Discussion générale

Mme le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Denis Jacquat.

M. Denis Jacquat. Madame la présidente, mesdames et messieurs les ministres, mes chers collègues, il y a un peu plus d'un an, ici même, s'arrêtait brutalement la discussion concernant le projet de loi d'orientation relatif au renforcement de la cohésion sociale.

Aussitôt, dans les couloirs de l'Assemblée nationale, les députés de l'opposition de l'époque et les associations concernées par ce texte très attendu nous faisaient promettre d'en reprendre la discussion à l'issue des élections législatives. Bien entendu, comme nous avions appelé de toutes nos forces ce projet de loi, nous en fîmes la promesse en toute sincérité.

Les élections législatives qui ont suivi ont donné une nouvelle majorité nationale à la France, et le groupe UDF regrette, très sincèrement, que ce projet de loi d'orientation relatif à la lutte contre les exclusions ne nous ait pas été présenté plus tôt.

En effet, nous constatons tous, de jour en jour, un accroissement du nombre de personnes, de familles, victimes de l'exclusion, de la précarité, et une diminution du nombre de ceux qui parviennent à une insertion professionnelle durable.

Nous voulons favoriser aussi l'accès effectif de tous aux droits individuels et collectifs fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de l'éducation, de la formation, de la culture et de la vie familiale, comme il est indiqué dans l'article 1^{er} du projet de loi.

Cependant, comme je l'avais déjà souligné l'an passé, s'il faut se féliciter de la volonté d'instaurer l'assurance maladie universelle, on ne peut qu'être étonné de l'absence de cette excellente idée dans le texte qui nous est proposé, et je le regrette.

Pauvreté et exclusion frappent de plus en plus les forces vives de notre pays. Aujourd'hui, nombreux sont ceux qui craignent de tomber dans l'exclusion. N'oublions pas que la crainte de la souffrance est pire que la souffrance elle-même. C'est pourquoi nous devons davantage encore nous attaquer aux origines de ces cancers qui rongent notre société.

Il faut non pas une politique de gestion de la pauvreté, mais une politique de responsabilisation, non pas une politique entrant dans la logique quantitative d'accumulation de mesures, mais une politique débouchant sur une action véritablement multidimensionnelle et globale.

Le projet de loi, sur lequel le groupe UDF proposera des amendements en ce sens, doit être un texte d'espérance. Il ne doit pas devenir une illusion.

Le texte qui nous est proposé est, par endroits, le copyright de l'excellente texte mis en discussion l'an passé par Alain Juppé et Jacques Barrot. Je pense donc que le Gouvernement, parce qu'il s'est appuyé sur ce socle de départ, acceptera nos propositions qui visent à enrichir le texte et veillent à ce que les espoirs suscités ne soient pas déçus.

Pour susciter l'espérance, le projet de loi doit effectivement favoriser l'accès aux droits civiques.

Etre exclu, c'est être socialement et moralement hors de la cité, alors même qu'on y est physiquement présent.

Il est de notre devoir de républicains et de démocrates de corriger cette situation et de donner la parole aux sans-parole car il n'y a pas deux sortes de citoyens.

Les personnes en difficulté ont souvent du mal à bénéficier de leurs droits et craignent d'être jugées avant d'être aidées. La multiplication des délais pour chaque demande administrative, les refus apparemment sans raison, l'effet ping-pong qui consiste à renvoyer les personnes de service en service, tous ces obstacles découragent et épuisent moralement ces citoyens. Pour eux, c'est un véritable parcours du combattant.

La personne en difficulté doit être remise au centre de l'action des services publics. Ce n'est pas à elle de s'adapter à l'institution, mais à l'institution de s'adapter à elle.

Pour être une espérance, le projet de loi doit être fort en matière d'accès à l'emploi.

Pendant les Trente Glorieuses, l'emploi était un véritable outil d'intégration sociale. Le chômage, malgré la multiplication des politiques d'emploi, n'a pas empêché la désocialisation croissante d'une partie de la population. Aujourd'hui, les schémas traditionnels sont dépassés. Nous devons absolument – je le répète sans cesse – activer les dépenses passives et sortir de l'assistanat.

Le RMI est un filet de sécurité qui doit être maintenu, mais il faut donner toute sa dimension d'insertion au « I » de RMI. Nous devons transformer le revenu de remplacement en revenu d'activité.

Concernant l'accès à l'emploi, n'oublions pas que beaucoup de veuves et de handicapés adultes sont en situation précaire et que des mesures urgentes doivent être prises pour eux. Les catégories silencieuses ne doivent pas devenir les catégories oubliées.

Je suis également très inquiet au sujet de l'accès à l'emploi des jeunes de moins de vingt-cinq ans. Nombre d'entre eux ont épuisé la panoplie du traitement social du chômage et sont désespérés. La décision, prise en son temps, de fixer à vingt-cinq ans l'âge minimum pour bénéficier du RMI – mesure prise dans le but d'éviter un assistanat trop précoce – est considérée, à juste titre, comme injuste par les jeunes, d'autant que la solidarité familiale leur permet de plus en plus difficilement de survivre.

Les non-diplômés de cette catégorie d'âge ne comprennent pas non plus, et là aussi à juste titre, qu'ils bénéficient moins que les diplômés du dispositif emplois-jeunes.

A ce propos, ne serait-il pas opportun de clarifier et d'uniformiser notre politique d'aide à l'emploi ?

La lutte contre l'illettrisme doit être intense car, faute de savoir lire, on est aveugle, et il est alors plus difficile encore de sortir de l'engrenage du chômage.

La proposition du Gouvernement d'ériger l'accès à la prévention et aux soins en objectif prioritaire de la politique de santé est une espérance à laquelle nous ne pouvons que souscrire. Cependant – et je le répète volontairement car c'est un oubli grave – on ne peut qu'être étonné de ne pas trouver dans ce texte l'excellente idée que représente l'assurance maladie universelle.

En matière de santé, différents points doivent être abordés. Je voudrais tout d'abord insister sur la sécurité nutritionnelle des enfants dépendant notamment de la fréquentation des cantines scolaires. La décision de verser les bourses scolaires en une seule fois a provoqué, dans les quartiers sensibles, une diminution de la fréquentation des cantines, les parents préférant souvent utiliser cette somme à d'autres fins. C'est intolérable.

Je voudrais aussi insister sur le rôle fondamental de la médecine scolaire. Les médecins scolaires, en liaison avec les infirmières scolaires, les assistantes sociales, les parents d'élèves et les enseignants, ont un rôle pivot. D'une part, ils sont capables de déceler les enfants à risques par leur comportements violents, leur absentéisme, leurs fugues, la baisse de leurs résultats scolaires. D'autre part, excellents observateurs des enfants, ils peuvent sensibiliser les enseignants à l'éducation sanitaire.

Enfin, à l'image de la lutte contre la tuberculose, il faudrait mieux prendre en compte la lutte contre la drogue, l'alcool, le sida, les MST.

La santé est un problème global. Une véritable politique de santé publique comportant une vraie politique de prévention est indispensable.

Le droit au logement est un droit à l'habitat, facteur d'insertion permettant une identification, une inscription dans un réseau de voisinage.

La logique du marché s'est imposée progressivement, en oubliant que la pénurie de logements accélérerait les situations d'exclusion. Le problème du logement est avant tout un problème d'offre. Il n'est pas tolérable qu'il y ait, d'un côté, des locaux vacants et, de l'autre, des gens sans logement.

De même, le problème des exclusions doit être traité à fond. A ce propos, une politique de prévention doit être instaurée grâce à une intervention plus précoce et plus en amont des services sociaux.

M. Jean-Luc Warsmann. Tout à fait !

M. Denis Jacquat. Pour conclure, une politique de lutte contre les exclusions ne peut être efficace que si elle bénéficie de personnels et d'associations de qualité. La formation des travailleurs sociaux doit disposer de moyens financiers à la hauteur des besoins en personnel qualifié.

Quant aux associations luttant contre les exclusions, nous devons leur donner un coup de pouce, d'une part en assurant la formation de leurs bénévoles et, d'autre part, en leur accordant une forte baisse de la TVA sur les produits de première nécessité et une diminution de leurs tarifs postaux.

Comme je l'ai indiqué en préambule, le groupe UDF va vous proposer, par la voix de ses différents intervenants, des améliorations conséquentes, car la mission essentielle du pouvoir, sous le contrôle de son opposition constructive, est de rendre heureux les Français.

Si nous voulons que demain tous les citoyens aient accès à une part de bonheur, il faut être vigilant aujourd'hui. Souvenons-nous que ce n'est pas l'impossible qui désespère, mais le possible non atteint. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Mme le président. La parole est à Mme Huguette Bello.

Mme Huguette Bello. Madame la présidente, mesdames et messieurs les ministres, chers collègues, la logique qui guide l'action du Gouvernement dans la lutte contre l'exclusion consiste à éviter la mise en place de dispositifs qui auraient pour effet d'installer les publics visés, en particulier les jeunes, dans une situation d'assistance définitive.

Si nous comprenons bien l'esprit de cette démarche, il s'agit d'accompagner les personnes en difficulté dans la structuration de leur vie et la reconquête d'une utilité socio-économique. L'approche qui est ainsi privilégiée consiste à donner aux exclus les moyens de saisir les opportunités offertes par la reprise économique prévue pour les prochaines années et qui se manifeste déjà par une baisse du chômage en France métropolitaine.

Nous souscrivons pleinement à cette démarche, qui favorise l'autonomie des publics concernés plutôt que leur enfermement dans une logique d'assistance durable. Mais nous notons qu'une telle approche n'est permise que par les perspectives de reprise économique.

Si la reprise commence à bénéficier à la France métropolitaine et pourrait contribuer à y résorber chômage et exclusion, il en va différemment dans les départements d'outre-mer.

M. Bernard Outin et M. Ernest Moutoussamy. C'est vrai.

Mme Huguette Bello. L'ampleur de l'exclusion et du chômage dans ces départements, mais aussi leur éloignement et leurs particularités, font que la reprise, dont le Gouvernement attend beaucoup pour la métropole, n'y aura qu'un effet limité.

Toute reprise ne pourra y résulter que d'une démarche volontariste de développement économique. C'est sur la base de ces données objectives que nous vous demandons

de prendre en compte notre situation. Cette prise en compte doit nécessairement passer par deux axes, qui exigent une approche interministérielle résolue et déterminée : premièrement, l'élaboration d'un projet de loi complémentaire de lutte contre l'exclusion dans les départements d'outre-mer ; deuxièmement, l'élaboration d'une stratégie de développement économique, qui leur fait tellement défaut, et qui consisterait à valoriser la situation des départements d'outre-mer dans leurs environnements géo-économiques respectifs.

Concernant le premier axe, c'est-à-dire l'élaboration d'un projet de loi complémentaire, il s'agit de procéder à la mise en cohérence des dispositifs de droit commun adoptés depuis le début de cette législature avec les réalités d'outre-mer, d'une part, et avec les mesures spécifiques déjà existantes dans ces départements, d'autre part. Cette mise à plat est rendue nécessaire par la multiplication des différents dispositifs, tous orientés vers la prévention et la lutte contre les exclusions, mais dont la superposition finit par dissimuler l'objectif commun et entraîne paradoxalement une diminution de leur efficacité.

Ces dispositifs sont parfois inconciliables. Il en va ainsi du projet de loi sur les 35 heures et de la loi Perben, qui prévoit des aides en faveur de l'emploi, l'insertion et des activités économiques dans les départements d'outre-mer. L'impossibilité de combiner ces deux dispositifs fait que l'un ou l'autre restera forcément lettre morte. L'entreprise qui choisira l'une des deux formules devra obligatoirement renoncer à l'autre.

S'agissant d'autres dispositifs récemment adoptés, et pour lesquels nous avons déjà suffisamment de recul pour en apprécier le bien-fondé, il faudrait procéder aux ajustements nécessaires pour en augmenter l'efficacité dans les départements d'outre-mer.

Ainsi des emplois-jeunes dont vous connaissez, madame la ministre, le bilan à la Réunion. En raison des espérances suscitées auprès des jeunes, cette formule pourrait connaître un impact bien plus fort, à la mesure du chômage qui accable la jeunesse de notre pays. Il faudrait, pour cela, prévoir la possibilité de forfaitiser l'aide de l'Etat sur la base d'une durée de travail comprise entre 32 et 39 heures. Alors, les projets validés ne seraient plus freinés par l'obstacle d'un cofinancement trop lourd : si les structures ne relevant pas de l'Etat n'ont créé, à ce jour, guère plus de 500 emplois-jeunes à la Réunion, nous savons que, compte tenu des différents projets déjà validés, ce chiffre pourrait être multiplié au moins par quatre.

Parlons aussi de cette mesure adoptée à l'unanimité par notre assemblée : l'allocation spécifique aux chômeurs qui ont plus de quarante ans de cotisation. Cette mesure juste, qui concerne des dizaines de milliers de personnes en France métropolitaine, n'a pourtant qu'un impact extrêmement limité à la Réunion pour des raisons liées à la départementalisation tardive de l'outre-mer. Citons encore le fonds d'urgence sociale, puisqu'on s'étonne, vu notre contexte socio-économique, que la somme affectée à la Réunion ait tant de mal à être distribuée.

Loin de nous la prétention de dresser un inventaire exhaustif des mises en cohérence nécessaires. Il y aurait, en effet, beaucoup à dire aussi dans le domaine du logement, notamment sur la revalorisation de l'allocation logement ou sur les freins qui entravent la réalisation de logements locatifs sociaux. Disons simplement qu'il devient urgent de travailler sur une meilleure articulation des instruments en faveur de l'emploi et de l'insertion. C'est à cette condition que les efforts des uns et des

autres ne seront pas vains, et que la souffrance et l'inquiétude, trop souvent masquées par le terme désormais curieusement péjoratif d'assistance, ne se prolongeront pas en désespoir et en révolte.

Ce projet de loi complémentaire permettrait aussi d'aborder un aspect qui ne concerne que l'outre-mer : l'alignement du RMI. Dix ans ont passé ; le temps est venu de retrouver le chemin du droit commun, et de programmer le rattrapage du RMI. Mener à son terme le processus d'égalité sociale serait, à n'en pas douter, une façon de plus de combattre les exclusions.

Il ne s'agit pas pour nous d'insister sur ce qui fait problème, mais de travailler avec vous pour qu'ensemble nous puissions faire face à la situation : l'exclusion et la précarité risquent à tout moment, en effet, de déboucher sur le pire. Avec plus de 40 % de la population active, les chômeurs représentent désormais la première force sociale de la Réunion. C'est dire à quel point le combat contre les exclusions doit mobiliser toutes les énergies. Le nombre toujours plus élevé de femmes et d'hommes en détresse exige que soient étudiées avec attention les propositions que les associations de chômeurs de la Réunion nous demandent de porter de votre connaissance. Nous n'avons plus droit à aucun sursis, à aucune impasse, à aucune erreur.

Concernant le second axe, c'est-à-dire la nécessité d'élaborer une stratégie de développement économique pour les départements d'outre-mer, nous considérons qu'elle est la seule à même de garantir chez nous des effets équivalents à ceux qui seront apportés par la reprise économique en France métropolitaine. Une telle stratégie passe nécessairement par la réaffirmation d'une réalité simple et souvent oubliée : le département de la Réunion est aussi une île de l'océan Indien.

Alors que l'Afrique du Sud, qui représente 40 % du PIB de l'ensemble de l'Afrique sub-saharienne, est à moins de trois heures d'avion de la Réunion, l'absence d'initiatives destinées à tirer partie des atouts que représente notre proximité géographique est incompréhensible. Alors que l'Afrique australe, qui représente 60 % du PIB de l'ensemble de l'Afrique sub-saharienne, se structure en une vaste puissance économique englobant l'ensemble des pays voisins de la Réunion, l'immobilisme actuel n'est pas acceptable.

Il y a, à proximité de notre île, des marchés immenses et solvables, dont nous nous limitons à observer, impuissants, le développement rapide. C'est dans la conquête résolue de ces marchés que se situe l'une des clés de la lutte contre l'exclusion et le chômage massifs qui affectent notre île.

En énonçant ces réalités, nous avons bien conscience des limites liées à la répartition ministérielle des compétences gouvernementales. Madame la ministre, vous ne pouvez à vous seule vous saisir du dossier. Mais qui mieux que vous et M. le secrétaire d'Etat à l'outre-mer peut percevoir le désarroi dans lequel se trouvent plongées les populations de l'outre-mer ? (*Applaudissements sur les bancs du groupe Radical, Citoyen et Vert, du groupe socialiste et du groupe communiste.*)

Mme le président. La parole est à Mme Hélène Mignon.

Mme Hélène Mignon. Madame la présidente, mesdames et messieurs les ministres, le terme d'exclusion, que nous employons beaucoup aujourd'hui, est apparu dans les années 70 alors que l'économie française était en

pleine expansion. Concept d'alors, réalité d'aujourd'hui pour des millions de femmes, d'hommes, d'enfants, crainte pour d'autres de l'avenir incertain.

Le Gouvernement, par ce projet de loi, veut s'y attaquer et s'en donne les moyens. Nous ne pouvons en effet admettre que 10 % des ménages aient des revenus inférieurs au seuil de pauvreté, que six millions vivent des droits ouverts par les minima sociaux. Comment ne pas être inquiet quand on apprend que 28 % de nos concitoyens renoncent à se soigner ? Comment ne pas se sentir exclu quand on est mal logé ou pas logé du tout ?

L'exclusion peut s'amorcer plus ou moins discrètement, presque sans qu'on y fasse attention. Ce sont des exclusions parcellaires qui aboutissent finalement à la grande exclusion. C'est donc à tous les niveaux qu'il nous faut intervenir. Si nous en avons douté, l'audition devant notre commission de toutes les associations concernées et, en particulier, celle de Mme de Gaulle-Anthonioz, dont nous avons salué la compétence et la force de conviction, nous en aurait persuadés.

Quand les mécanismes de régulation sociale se grippent, toutes les relations dans le quartier, à l'école, dans la famille tendent à disparaître, les médiations naturelles ne se font plus. On ne se parle plus, et c'est la violence parfois qui devient le seul mode d'expression. Tout lien social est rompu dans sa forme traditionnelle. Alors, la prévention est largement dépassée, le traitement de l'exclusion elle-même souvent difficile, tant la personne en grande détresse, en désespérance même, rejette la société en bloc.

La lutte contre l'exclusion est un défi majeur de notre société. Il nous faut avoir la volonté publique de le relever avec réalisme et de se donner les moyens de nos décisions. Le chômage et ses conséquences nous interpellent longtemps, même si les chiffres annoncés la semaine dernière sont encourageants.

Il nous faut continuer dans la voie tracée depuis juin 1997, s'orienter de plus en plus vers le développement d'une économie de partage, qui distribue mieux les emplois – c'est le sens de la loi sur la réduction du temps de travail – et les revenus – c'est le but de la réforme fiscale annoncée.

Le débat qui s'instaure aujourd'hui sera suivi par des millions de femmes et d'hommes qui espèrent encore. Votre projet de loi, madame la ministre, est attendu et son titre même souligne votre volonté et l'ambition du Gouvernement que rappelait Lionel Jospin ces jours derniers.

Des mesures d'urgence s'imposent. Je laisserai à mes collègues le soin d'aborder les problèmes de l'emploi, du logement, du surendettement et de la santé. J'évoquerai pour ma part ce que devrait être le volet prévention. Mais comment séparer l'un de l'autre ? Il nous faut prévenir et guérir en même temps non seulement l'exclusion au sein de la société, mais parfois aussi au sein d'une même famille.

Les travailleurs sociaux voient leur rôle se diversifier et prendre de plus en plus d'importance. Ils doivent travailler en réseaux non seulement pour rechercher des solutions sur le plan économique et répondre aux besoins financiers, mais aussi pour réinsérer les personnes dans la société.

Les exclusions sont multiples, dépendantes les unes des autres. Les solutions aussi doivent être multiples, mais cohérentes.

L'individu a besoin de sécurité, de repères, de références dans ses relations, mais aussi dans l'espace. Il nous semble important qu'au niveau du quartier, de la commune ou de l'intercommunalité, voire du département, des structures permettent de répondre à ces besoins. Vous nous les avez annoncées.

Que signifierait le fait de permettre à tous les sans-logis d'accomplir leur devoir électoral de citoyen – geste hautement symbolique – si, par ailleurs, on leur interdisait le reste de l'année d'exercer leurs droits dans la dignité et le respect ?

La dignité passe, bien sûr, par l'amélioration des conditions économiques : il ne faut plus tout attendre de la réponse d'un service social, mais considérer avec satisfaction sa feuille de paie. C'est ce qu'ont pu déjà faire les 50 000 jeunes qui ont trouvé un emploi grâce à la loi sur les emplois-jeunes.

Que l'on soit salarié ou bénéficiaire des minima sociaux, les conséquences des augmentations du coût de la vie sont les mêmes sur la vie quotidienne des uns et des autres. Il faut savoir en tenir compte, et nous le disons ici clairement, comme nous soulignons que certains allocataires doivent pouvoir exercer un emploi complémentaire sans être pour autant pénalisés.

Vous l'avez dit tout à l'heure, madame la ministre, il ne suffit pas d'avoir un toit, il faut encore pouvoir faire face aux dépenses afférentes à la vie courante. En effet, comment vivre si on vous coupe l'eau, le gaz, l'électricité, et même maintenant le téléphone, outil indispensable d'intégration ? Le présent texte de loi veut et doit apporter remède à de telles situations.

Les actions préventives et l'éducation à la consommation sont deux facteurs importants, mais ils ne suffisent pas toujours. Aussi devons-nous nous attacher à définir un droit minimum d'accès à ces services. Cela n'est certes pas facile. Mais comment peut-on offrir une vie convenable à sa famille ou accueillir un enfant si l'on ne peut pas répondre à des besoins aussi élémentaires ?

Un enfant peut, dès sa naissance, se retrouver dans le monde des exclus. La société doit donc, accomplissant son devoir de solidarité, intervenir très tôt. C'est ainsi que certaines de mes collègues ont insisté, même si cela n'est pas l'objet de la loi, sur le rôle indispensable que doivent jouer les structures d'accueil chargées de la petite enfance, lesquelles sont insuffisantes en milieu urbain, voire parfois inexistantes en milieu rural.

Quant à l'école, elle doit, plus que jamais, jouer son rôle d'accès au savoir, d'accès à l'égalité des chances, à la citoyenneté.

Compte tenu des difficultés familiales de certains enfants, les enseignants, qui constituent peut-être le seul lien avec les institutions, ont un rôle à jouer. Ce rôle est certes difficile mais il est primordial : ils doivent être à la fois des éducateurs et des « courroies de transmission » avec les travailleurs sociaux.

Savoir lire, compter et s'exprimer, c'est avoir la garantie de l'accès au savoir, c'est se donner des chances pour l'avenir. Nous savons tous que l'illettrisme est une entrave considérable : c'est non seulement un handicap social et culturel, mais aussi une cause de chômage.

Il ne suffit pas d'accorder des bourses, de prendre en charge la cantine scolaire. L'égalité des chances demande une inégalité de traitement. Les enfants issus de familles en difficulté doivent bénéficier de soutiens spécifiques à l'intérieur et à l'extérieur de l'école.

Si nous insistons sur le rôle fondamental que joue l'école dans l'apprentissage élémentaire des savoirs, c'est parce que nous connaissons les conséquences de l'illettrisme de l'adulte. De nombreuses structures, souvent associatives, s'attaquent à cette forme d'exclusion chez l'adulte. Il faut les soutenir et les encourager.

L'avenir des enfants, leur accession à la citoyenneté n'est pas de la seule responsabilité de l'école, mais aussi, traditionnellement, de celle de la famille. Il est important que l'on cherche partout, même dans les centres d'hébergement, à garantir l'unité de celle-ci.

Quand la spirale de l'exclusion a été trop loin, la famille ne sait plus, ne peut plus assumer son rôle, et c'est donc au tour de structures extérieures de prendre le relais, d'être capables d'accueillir, d'écouter et d'entendre les jeunes exprimer leurs souhaits, leurs besoins et leurs souffrances. Nous ne devons plus entendre un jeune nous dire : « la misère, c'est la guerre », mais lui donner espoir dans l'avenir.

Les mouvements d'éducation populaire devraient ici retrouver toute leur place. Ils disposent des réseaux nécessaires, du savoir-faire, et sont répartis sur l'ensemble du territoire.

Par nos propositions, qui auront un coût financier non négligeable, nous nous devons d'affirmer que l'accès à la culture, au sport et aux loisirs fait partie de la prévention de l'exclusion.

Mais souvenons-nous que, si la société évolue, les enfants aussi. Les dix-douze ans, les jeunes, ne veulent plus être des consommateurs de loisirs imposés. Ils veulent être entendus et participer ! Il suffit d'entendre leurs interventions dans les conseils municipaux de jeunes pour en être convaincu.

Nombre de jeunes vivent mal le chômage de leurs parents, l'exclusion. Aidons-les à prendre des initiatives, mais d'abord engageons avec eux un processus qui leur permette d'accéder à la culture, à la musique, au théâtre, à la peinture ou à la sculpture, peu importe, pourvu qu'ils trouvent là un point d'ancrage qui, dans les moments difficiles, leur permette de rebondir, de savoir qu'ils ont en eux des ressources méconnues.

Le sport est aussi une école de la citoyenneté. On y apprend la vie en groupe, les difficultés de la vie associative, et – il le faudrait – à maîtriser sa violence.

Les animateurs, qui, comme les enseignants, sont confrontés à des problèmes de plus en plus complexes, s'ils se sentent compétents dans leur spécialité, se plaignent des limites de leur formation. Aussi demandent-ils à travailler en liaison institutionnelle avec les travailleurs sociaux, souhaitant même des modules de formation communs. Ils ont bien compris la nécessaire cohérence des actions sur le terrain, souhaitant ainsi pouvoir continuer leur travail d'intégration en dehors des installations sportives ou culturelles, dans le village, le quartier, la rue, l'immeuble.

Mais le temps libre, les enfants, les adolescents, doivent aussi pouvoir le partager avec leurs parents. Des formules existent. D'autres sont à chercher. Il est important que l'on remette ensemble, hors du foyer, avec d'autres, dans des structures associatives, adultes et jeunes, parents et enfants, afin qu'ils puissent, les uns et les autres, les uns aux autres, montrer de quoi ils sont capables et surtout faire la preuve qu'il reste chez ceux qui sont touchés par l'exclusion économique des richesses à partager. Retrouver confiance en soi, retrouver la confiance des siens et de son entourage, c'est déjà faire un pas vers la sortie de l'exclusion.

Et ce pas serait encore plus grand si le droit aux vacances en famille devenait réalité. Partir ensemble quelques jours dans des lieux différents de ceux que l'on n'a pas quittés parfois depuis plusieurs années, avoir des horaires de vie qui sont ceux des actifs, ne pas subir le regard de ceux qui connaissent vos problèmes et souvent les partagent, avoir une vie de famille normale, dans l'anonymat, ce n'est pas facile. Nous en connaissons les difficultés. Un tel changement de vie exige des mesures importantes d'accompagnement social.

Ce temps de retrouvailles familiales doit être mis à profit non seulement pour découvrir des activités différentes qui pourront se poursuivre dans l'année, mais aussi pour établir des rapports humains différents permettant de s'attaquer à des problèmes d'économie domestique, de santé publique, d'hygiène alimentaire.

L'état de santé des enfants et des adolescents a été jugé inquiétant par le Haut Comité de la santé publique. La dégradation de l'environnement familial et social, les difficultés rencontrées pour accéder à un emploi, les incertitudes sur l'avenir créent un malaise, qui se traduit par des problèmes psychologiques.

Si note attention a été attirée ces derniers temps par le grand nombre de suicides chez les jeunes – et aucune couche de la société n'est épargnée –, il nous faut aussi nous attarder sur la consommation de drogue et l'abus d'alcool, qui non seulement ont des conséquences funestes sur la santé, mais qui, en plus, quand ils sont associés à la malnutrition, aggravent les phénomènes d'exclusion.

Mme le président. Il vous faut conclure, ma chère collègue.

Mme Hélène Mignon. A la fois conséquence du chômage et facteur déclenchant d'une perte d'emploi, l'alcoolisme, sous des formes diverses, atteint les Français au-delà des clivages sociaux.

Ce projet, madame le ministre, ne se borne pas à fixer des orientations nouvelles en vue d'enrayer la spirale de l'exclusion, mais jette les bases fondamentales qui permettront à chacun de trouver sa place dans une société où doit être réaffirmé le droit à la dignité et à la citoyenneté.

Nous devons affirmer haut et fort que l'accès au sport, à la culture, aux loisirs et aux vacances n'est pas un luxe, mais une nécessité, même pour ceux qui vivent l'exclusion. Ce texte a le mérite de le dire, il faut maintenant s'en donner les moyens. Je sais, madame le ministre, que le Gouvernement en a la volonté.

Lionel Jospin disait il y a quelques jours : « Mobilisez-vous, rassemblez-vous sur des valeurs qui donnent un sens au fait que nous vivions ensemble dans cette communauté. » Je souhaite qu'ici, à l'Assemblée nationale, et à l'extérieur, ce message soit entendu, et que toutes nos énergies convergent vers un même point : sortir le plus vite possible les femmes et les hommes de l'exclusion et, surtout, les empêcher d'y entrer. Vous avez pour cela, madame la ministre, tout notre soutien. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, sur divers bancs du groupe Radical, Citoyen et Vert et sur quelques bancs du groupe communiste.*)

Mme le président. La parole est à M. Patrick Devedjian.

M. Patrick Devedjian. Madame la présidente, mesdames et messieurs les ministres, la lutte contre l'exclusion devrait réunir tout le monde. Tel est le sens de l'avertissement du Président de la République le

4 mars 1998. Je le cite : « Un travail important a déjà été fait... La lutte contre l'exclusion est une priorité de mon septennat et c'est une priorité nationale qui s'impose au-delà de tous les clivages politiques... L'ambition était et reste l'accès de tous aux droits de tous... Je souhaite que le projet de loi qui sera prochainement présenté au conseil des ministres s'inscrive dans la continuité de ces principes. »

C'est en application de ces principes que le gouvernement d'Alain Juppé avait entrepris une longue et attentive concertation avec le Conseil économique et social et les organisations caritatives. Elle avait donné lieu à une large approbation, et le 15 avril 1997, ici même, Mme Geneviève de Gaulle-Anthonioz déclarait que l'avis du Conseil économique et social s'était « longuement arrêté sur les premiers articles de la loi, qui fixent un cap pour les années à venir et devront constituer une référence pour les législations antérieures ». Elle ajoutait : « Vous avez compris... que les personnes et familles en grande pauvreté qui ont inspiré ce projet de loi souhaitent vous voir vous rassembler pour adopter l'orientation de ce texte. »

Ces paroles de bon sens n'avaient pas été entendues à l'époque par le parti socialiste, qui avait déployé dans les instants suivants l'arsenal complet de la guérilla parlementaire : sept heures furent nécessaires pour examiner une question préalable, une exception d'irrecevabilité et une motion de renvoi en commission, puis de très nombreux amendements furent déposés – mais, semble-t-il, moins qu'aujourd'hui – (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste*), accompagnés le plus souvent de leçons de morale, voire d'invectives et de très nombreuses interruptions de séance.

M. Laurent Cathala. Vous exagérez !

M. Patrick Devedjian. Le débat d'aujourd'hui est, je vous assure, infiniment plus calme et plus consensuel...

Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité. Parce que le texte est meilleur !

M. Jean Le Garrec, rapporteur. En effet !

M. Patrick Devedjian. ... et les trois motions de procédure qui ont été déposées par l'opposition – Mme Bachelot n'est pas encore intervenue – ne nécessiteront pas plus d'une heure et demie d'intervention. Vous, vous aviez parlé pendant sept heures !

M. Jean Le Garrec, rapporteur. Nous avons beaucoup de choses à dire !

M. Patrick Devedjian. On appréciera donc à sa juste valeur, au regard de cette attitude, la déclaration de Mme Aubry, qui, à la demande du Président de la République de dépasser les clivages partisans, répondait : « J'espère qu'il sera entendu de tous ! » Mais on était en 1998 et plus en 1997 !

La recommandation du Président de la République a été exploitée comme s'il s'agissait d'un soutien et non d'une invitation à renoncer à l'esprit partisan le plus extrême.

L'attitude ultérieure de la majorité de gauche sur les amendements de l'opposition a confirmé ce comportement calculateur. Alors que l'opposition a refusé le principe de l'obstruction et a déposé en commission des amendements réfléchis et positifs, pratiquement tous ces amendements ont été rejetés.

M. Alfred Recours. Pas tous !

M. Patrick Devedjian. Presque tous !

Pourquoi prétendre que vous cherchez à aboutir à un texte consensuel et, dans le même temps, refuser presque systématiquement tous nos amendements ?

M. Alfred Recours. Ce n'est pas vrai !

M. Patrick Devedjian. Il n'est pas digne de faire de la petite politique sur un sujet aussi grave en essayant de se l'approprier, quand six millions de personnes, soit 10 % de la population, vivent en France au-dessous du seuil de pauvreté.

M. Yves Fromion. C'est vrai !

M. Patrick Devedjian. Alors que Coluche voulait faire chanter à toute la France : « On n'a plus le droit d'avoir faim ou d'avoir froid », la gauche a choisi le système que Jacques Brel moquait chez les dames patronnesses : « Tritotez tout en vert caca d'oie afin, le dimanche à la grand-messe, de reconnaître ses pauvres à soi. » (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. Yves Fromion. Eh oui !

M. Patrick Devedjian. Pourquoi ne pas dire aussi que le projet gouvernemental aurait d'autant moins dû faire l'objet d'une appropriation partisane que les socialistes ont une responsabilité considérable dans le développement de la pauvreté ? C'est sous un gouvernement socialiste qu'est né le concept de nouveaux pauvres. (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. François Vannson. Eh oui !

M. Alain Cacheux, rapporteur pour le logement. Le concept seulement !

M. Alfred Recours. Et avant, il n'y en avait pas ?

M. Patrick Devedjian. Non seulement les gouvernements socialistes – beaucoup plus que ceux de droite – ont accru le chômage, mais l'INSEE nous précise que, de 1984 à 1994, la part de pauvres chez les chômeurs est passée de 32 % à 39 %.

M. Jean-Luc Warsmann. Eh oui !

M. Patrick Devedjian. L'utilisation partisane de l'exclusion est fort dangereuse pour la majorité car son projet est improvisé, superficiel, usurpé et dénaturé.

M. Jean-Luc Warsmann. Il y a des vérités qui font mal !

M. Patrick Devedjian. Il s'agit d'abord d'un projet improvisé.

Le gouvernement Jospin a eu grand tort de ne pas continuer l'examen du projet de loi sur la cohésion sociale que l'Assemblée examinait au moment de sa dissolution. Il n'a pas même l'excuse d'avoir poursuivi la concertation. C'est pourquoi l'apparition des chômeurs sur la scène publique l'a pris au dépourvu, au point de l'obliger à affecter un milliard de francs à des missions dites « d'urgence sociale », mais que l'on devrait qualifier plus justement d'imprévoyance sociale. (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

Imprévoyance d'avoir retardé indéfiniment à l'époque l'examen du projet de loi sur la cohésion sociale.

Imprévoyance de n'avoir pas prévu de telles dépenses dans le budget qui venait à peine d'être voté.

Imprévoyance, inorganisation et improvisation dans l'attribution des secours, bien souvent de manière très inégale et en contradiction avec les politiques d'insertion en cours, au point de faire l'objet de critiques très vives de Mme Join-Lambert dans son rapport.

M. François Vannson. Eh oui !

M. Patrick Devedjian. Il suffit, pour être édifié, de lire la circulaire adressée aux préfets le 12 janvier 1998 et mettant en place les fonds d'urgence sociale. Je cite : « La présente instruction vous donne de premières indications... Ces dispositions sont appelées à évoluer... La répartition des crédits sera affinée. » L'urgence est signalée dix fois dans les trois premières pages. Quelle panique !

Le projet que nous examinons n'est que l'enfant de cette imprévoyance sociale, et on le comprend en lisant la lettre de mission du 9 janvier 1998 du Premier ministre à Mme Join-Lambert. Après avoir rappelé dès le premier paragraphe que le Gouvernement est conduit à agir en raison « des mouvements d'occupation des antennes ASSEDIC », M. Jospin demande que soient tirés « les enseignements des problèmes de fond qu'ont exprimés les mouvements de ces dernières semaines ». Là seulement est le souci du Gouvernement !

M. Yves Fromion. Très juste !

M. Patrick Devedjian. Elaboré dans l'imitation souvent servile mais toujours partielle du projet précédent et sous la pression des circonstances, le nouveau projet ne traite donc pas des vrais problèmes et se borne à tenter d'empêcher le développement de mouvements sociaux.

M. Alfred Recours. C'est contradictoire ! On ne peut dire une chose et son contraire !

M. Patrick Devedjian. Là aussi est la seule explication de la déclaration d'urgence d'un projet qu'on avait oublié dans les tiroirs gouvernementaux.

Comme si l'agitation sociale n'était pas suffisante, les élections régionales arrivaient au même moment. C'est la raison pour laquelle le conseil des ministres du 4 mars 1998, ne disposant même pas d'un projet, devait se contenter d'une annonce préélectorale, tandis que le Conseil d'Etat n'était pas encore saisi.

M. Alfred Recours. C'était un programme !

M. Patrick Devedjian. On a appelé cela « programme » ! En période électorale, c'était tout dire !

On constitua alors et en catastrophe une mission d'information sur l'exclusion. Et comme le projet n'était pas prêt, on se contenta en attendant de procéder à des auditions qui avaient déjà eu lieu et qui permettaient de faire patienter.

C'est vous dire combien le Gouvernement a mûri le texte qu'il nous propose aujourd'hui !

Entre le plagiat du gouvernement précédent, la réécriture complète de nombreux articles par la commission, l'article 8 par exemple, et les amendements du Gouvernement que l'on nous a annoncés mais que l'on ne connaît pas encore, y a-t-il eu une réflexion gouvernementale au moment de l'annonce du texte ? A l'évidence non, car il s'agit d'un projet superficiel.

En effet, ce projet ne traite pas du problème au fond. Il est tellement bâclé qu'on a omis les dispositions organisant les structures locales, dont les missions d'urgence avaient montré l'impérative nécessité. *Le Monde* ayant relevé cette carence dans son édition datée du 26 mars 1998,...

M. Gérard Bapt. C'est un séguiniste ?

M. Patrick Devedjian. ... le Gouvernement n'a pu que répondre qu'il déposerait des amendements pour compléter cette insuffisance.

Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité. Lamentable !

M. Patrick Devedjian. C'est dire avec quelle réflexion et quelle concertation le dispositif sera mis en place !

Aucune leçon n'est tirée de l'expérience des missions d'urgence : aucune définition de l'urgence sociale, aucune réflexion sur ses causes, dues le plus souvent aux dysfonctionnements de l'administration, rien dans le texte jusqu'à maintenant pour unifier les différents fonds de secours qui prolifèrent au gré des circonstances.

M. Alfred Recours. Trop de critiques tue la critique !

M. Patrick Devedjian. Il y a cependant urgence à réorganiser l'Etat afin de remédier à la multiplicité des administrations et des dispositifs d'aides. Car la pire inégalité est celle qui résulte de la complexité bureaucratique. Seule la proximité peut la combattre. Il vaudrait mieux que les préfets exercent un rôle réel de contrôle plutôt que d'être débordés en tentant de pourvoir à tout.

Le Gouvernement semblait pourtant considérer la même chose. La lettre de mission prévoyait que les propositions de Mme Join-Lambert s'intégreraient au projet de loi sur l'exclusion. Mais en, définitive, il n'en est rien. En particulier, le projet n'aborde pas la nécessaire remise en cohérence des minima sociaux, pourtant fortement réclamée par le rapport. Faut-il fusionner ou harmoniser les minima ? Faut-il distinguer parmi les minima entre ceux qui sont liés à l'emploi et les autres ?

Que fait-on pour les jeunes...

M. Laurent Cathala. Qu'avez-vous fait pour eux pendant quatre ans ?

M. Patrick Devedjian. ... alors que c'est un gouvernement socialiste qui a supprimé l'allocation d'insertion pour 150 000 d'entre eux tandis que l'allocation servie aux étudiants coûte plus cher que le RMI ? Sur les 40 000 emplois-jeunes créés à fin janvier 1998, 30 000 étaient dans l'éducation nationale, pour des jeunes ayant un niveau de qualification au moins égal au bac. C'est un échec car ils ont bénéficié à ceux qui étaient le moins en difficulté – vous en avez tenu compte et il a été décidé d'en réserver 20 % aux jeunes des quartiers en difficulté.

La loi sur les emplois-jeunes, votée définitivement le 13 octobre 1997, prévoyait dans son article 4 que les titulaires de CES pourraient exercer une activité professionnelle complémentaire. Le décret d'application n'est toujours pas paru.

M. Jean-Luc Warsmann. Il n'y en a pas !

M. Patrick Devedjian. Les minima sociaux ont été indexés et remis à niveau. Cela ne suffira pas à faire oublier que c'est sous un gouvernement de gauche, en 1989, et surtout en pleine croissance, qu'on a cessé de leur faire suivre l'évolution du coût de la vie. Cela ne suffira pas à faire oublier la discrétion soudaine du parti communiste, qui demandait en avril 1997 que les minima sociaux représentent 80 % du SMIC, au risque d'ailleurs de décourager toute incitation au travail. Que demande-t-il aujourd'hui ?

Mme Janine Jambu. Attendez, on va vous répondre !

M. Patrick Devedjian. La question primordiale est celle de notre système d'indemnisation du chômage, qui évolue vers de plus en plus de solidarité et de moins en moins d'assurance.

Le RMI voit s'accroître ses bénéficiaires en raison de l'insuffisance du système d'assurance chômage. Alors qu'il était annoncé dans le programme du Gouvernement que

les bénéficiaires du RMI et de l'ASS pourraient temporairement cumuler ces aides avec un salaire en cas de reprise d'une activité professionnelle, le projet a omis cet outil de réinsertion indispensable.

M. Alfred Recours. La commission ne l'a pas oublié.

M. Patrick Devedjian. Il est vrai qu'un amendement y pourvoit.

En même temps, l'abandon du projet de contrat d'initiative locale brise un mécanisme de sortie du RMI vers l'emploi. Le projet Juppé prévoyait 300 000 contrats par an permettant de donner un sens au « I » de RMI. M. Bocquet et le parti communiste considéraient le 16 avril 1997 que c'était insuffisant. Désormais, les CIL ont disparu ! On se contente d'augmenter de 70 000 le nombre des contrats emploi consolidé.

M. Alfred Recours. Très bien !

M. Patrick Devedjian. Ce n'est pas parce que le Gouvernement refuse ce qui faisait l'originalité du projet Juppé qu'il renonce à s'emparer, discrètement, de ce qui pourrait faire croire qu'il a réfléchi à la question. Cela le conduit à un projet à la fois usurpé et dénaturé. (*Rires sur les bancs du groupe socialiste.*)

Le projet d'aujourd'hui reprend de nombreuses mesures du projet Barrot-Juppé, que la gauche avait si fortement critiqué en avril 1997, quand elle était dans l'opposition.

M. Yves Fromion. Eh oui !

M. Patrick Devedjian. Mais ces mesures sont encadrées dans un environnement idéologique étranger à la lutte contre l'exclusion. On utilise le même pavillon mais pour couvrir une autre marchandise. La première phrase de l'article 1^{er} du projet actuel est la même que celle du projet Juppé. Je cite le projet Juppé : « La lutte contre les exclusions sociales constitue un impératif national, fondé sur le respect de l'égalité de dignité de tous les êtres humains. » Je cite le projet Jospin : « La lutte contre les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égalité de dignité de tous les êtres humains. » La deuxième phrase de l'article 1^{er} du projet Jospin est également reprise de manière intégrale.

Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité. C'est celle d'ATD-Quart monde.

M. Patrick Devedjian. Devant n'importe quel tribunal, un tel plagiat est condamné pour contrefaçon et ce n'est que le début du projet. (*Sourires sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. Jean Le Garrec, rapporteur. Parlez du projet, pas du passé !

M. Patrick Devedjian. Voyons maintenant comment la gauche jugeait ces dispositions qu'elle réutilise.

M. Jean Le Garrec, rapporteur. Vous vous faites mal, à retourner le couteau dans la plaie !

M. Patrick Devedjian. Dans la défense de l'exception d'irrecevabilité présentée au nom de M. Fabius, le parti socialiste avait relevé l'inutilité de rappeler des principes figurant déjà dans la Constitution ; il qualifiait le texte de « bavard ».

M. Alain Cacheux, rapporteur pour le logement. C'est vrai. Maintenant, il dispose des moyens nécessaires.

M. Laurent Cathala. Exact !

M. Patrick Devedjian. Aujourd'hui, le Gouvernement Jospin le reproduit textuellement. Vérité dans la majorité, erreur au-delà !

La gauche reprochait vivement l'absence de discriminations positives, l'absence d'un nouvel impôt sur les grandes fortunes demandait l'instauration de la faillite civile suivant le modèle alsacien. Sagement, le nouveau Gouvernement a renoncé aux réclamations de l'ancienne opposition.

A l'exception du CIL et des emplois de ville, qui ont été supprimés, toutes les innovations sociales de l'ancienne majorité sont reprises : le médiateur social, l'institution d'une veille sociale, les itinéraires personnalisés d'insertion professionnelle, IPIP, que l'on rebaptise trajet d'accès à l'emploi, TRACE, le cumul du CES avec un autre emploi, l'évaluation par un observatoire de la pauvreté, l'organisme d'accueil et d'orientation, la couverture maladie universelle, la réforme des attributions de logements sociaux, la lutte contre l'illettrisme. On savourera la bonne foi de M. Laurent Cathala, qui déclarait à l'époque que l'institution d'un médiateur social était « la seule bonne mesure ».

M. Alfred Recours. Il vous répondra demain !

M. Patrick Devedjian. La gauche avait critiqué le fait que le dispositif IPIP ne dure que dix-huit mois, mais le projet TRACE a la même durée. Et d'ailleurs, tous les experts considèrent que dix-huit mois, c'est déjà très long.

Cela ne suffit pas à nous donner satisfaction, car je regrette que soient abandonnés les contrats d'initiative locale, qui permettaient, avec 300 000 contrats, un effort d'insertion sans précédent et qui donnaient sa véritable dimension au projet. Je regrette que nous n'ayons pu mettre en œuvre dès 1997 les 20 000 itinéraires personnalisés d'insertion professionnelle annuels, que la gauche se contente de reprendre avec un an de retard en changeant la dénomination et en diminuant le nombre des bénéficiaires.

Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité. 60 000 au lieu de 20 000 !

M. Patrick Devedjian. Oui, les projets sont d'esprit différent, mais ce n'est pas l'argent qui en est la cause, car, là aussi, le projet est trompeur.

Pour faire oublier son pauvre plagiat, le Gouvernement a annoncé à grand renfort de trompe que son projet se distinguait du précédent par l'importance formidable des financements engagés.

M. Laurent Cathala. Exact !

M. Patrick Devedjian. Pour justifier cette annonce, il n'hésite pas à comptabiliser des financements qui sont étrangers à la loi qu'il propose, au prétexte qu'ils touchent, eux aussi, à l'exclusion.

M. Alfred Recours. Et alors ?

M. Patrick Devedjian. Il est bien évident que l'action contre l'exclusion résulte de nombreuses mesures, certaines très anciennes. A ce compte-là, le RMI et le SMIC et bien d'autres prestations sociales ont un rôle important dans la lutte contre les exclusions. En 1997, on pouvait chiffrer à 126 milliards les crédits déjà affectés à la lutte contre les exclusions.

M. Alfred Recours. 1 plus 1 font 2 !

M. Bernard Outin. Ah bon ?

M. Patrick Devedjian. Un minimum de rigueur et d'honnêteté intellectuelle conduit à ne comptabiliser dans le projet de loi que les financements affectés aux 82 articles qu'il contient.

M. Alfred Recours. Cette démonstration est ridicule !

M. Patrick Devedjian. De même, l'effort du Gouvernement ne concerne en réalité que les seuls crédits payés par l'Etat. Il n'y a nulle raison de se glorifier des fonds structurels qui sont accordés par l'Union européenne, les régions, les départements, EDF et les fonds pauvreté-précarité.

M. Yves Fromion. Très juste !

M. Laurent Cathala. Vous les aviez retirés dans votre projet ?

M. Patrick Devedjian. Il faut donc déduire des 51 milliards tout ce qui n'est pas contenu dans la loi elle-même. (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

Je comprends, messieurs, que cela vous ennuie d'avoir une opposition, mais il faudra vous y habituer.

M. Alfred Recours. Cela ne nous ennuie pas du tout !

M. Yves Fromion. Nous dénonçons l'escroquerie !

Mme le président. Mes chers collègues, seul M. Devedjian a la parole !

M. Patrick Devedjian. Il faut donc déduire des 51 milliards tout ce qui n'est pas contenu dans la loi elle-même et que la communication au conseil des ministres du 4 mars 1998 appelle pudiquement des « mesures déjà annoncées », qui ressortissent, en fait, à une autre politique et même à d'autres lois. Ces dépenses sont le plus souvent déjà engagées et même déjà payées.

M. Guyard et le parti socialiste considéraient le 16 avril 1997 qu'il était scandaleux de faire appel aux collectivités locales déjà « chargées comme une bête ». Que disent-ils aujourd'hui ?

Il est vrai que l'étude d'impact indique pour l'article 2 que si les régions ne souscrivent pas un accord de partenariat « l'Etat engagera seul les actions d'accompagnement renforcé » ; mais alors il faut reconnaître une nouvelle fois que les mesures annoncées ne sont pas financées.

Les crédits d'Etat ne sont donc pas de 51 milliards, mais seulement de 38,2 milliards.

M. Alfred Recours. Seulement... !

M. Patrick Devedjian. Sur ces 38,2 milliards, les mesures dites « déjà annoncées » et qui ne sont pas dans la loi représentent 15,8 milliards ; la mise à niveau des minima sociaux, elle aussi indépendante de la loi, représente 5,17 milliards ; la couverture maladie universelle – qui n'est même pas dans la loi – coûte 5 milliards et le ministre a reconnu qu'elle n'était pas encore financée.

Le Gouvernement a l'art de compter deux fois les mêmes montants et de comptabiliser dans la lutte contre l'exclusion des mesures ayant une autre finalité. Si l'on refait les comptes et sans même comptabiliser quelques autres tours de passe-passe ministériels, il reste 12 milliards sur trois ans.

Ce rétablissement des comptes permet de comprendre que sur la première année les crédits d'Etat annoncés à 5,1 milliards se réduisent, après déduction des financements étrangers à la présente loi – 2,4 milliards – et le coût de la mise à niveau des minima sociaux – 1,5 milliard – à 1,2 milliard. Le projet Barrot-Juppé prévoyait, lui, 3,3 milliards dès la première année.

Et vous disiez que c'était insuffisant.

M. Yves Fromion. Très bien !

M. Gilbert Meyer. Voilà la vérité !

M. Patrick Devedjian. Les socialistes ont l'art de faire trois fois plus de bruit avec trois fois moins d'argent.

M. Yves Fromion. C'est un filet de camouflage !

M. Patrick Devedjian. Mais pour lutter contre la misère, le bruit ne fait pas de bien et le bien ne fait pas de bruit.

M. Gérard Bapt. Pour une fois que vous nous accusez de ne pas trop dépenser !

M. Patrick Devedjian. Vous aviez dit en 1997 que nous mettions des mots à la place de l'argent. Aujourd'hui, vous ne mettez ni les mots – car ce sont les nôtres, et vous les plagiez ni l'argent.

Vous n'y mettez pas davantage la réflexion, car il s'agit d'un projet inadapté en matière d'insertion.

La lutte contre l'exclusion est inséparable d'une politique économique active. Il faut surtout ne pas laisser passer la chance de la croissance mondiale. Elle fournit quelques moyens supplémentaires : ils doivent être utilisés avec un esprit stratégique et non pas, comme la cigale de la fable, pour aller vers davantage de facilités.

Un effort a été poursuivi constamment et avec succès par tous les gouvernements depuis six ans : la réduction du coût du travail non qualifié. Le résultat est que, désormais, chaque point de croissance est plus riche en emplois. Pourquoi le Gouvernement faiblit-il dans cette action alors qu'il a la chance de disposer de moyens plus importants ? Il ne faut pas dilapider les chances des chômeurs !

Peu de personnes sont concernées par les mesures en faveur de vrais emplois. Le programme TRACE concerne 60 000 personnes en trois ans ; l'insertion vers le secteur marchand favorisera l'emploi de 30 000 personnes en trois ans. La plupart des autres mesures ne font que modifier la file d'attente. C'est un tort d'oublier si souvent qu'orienter l'embauche n'est pas créer l'emploi.

Le salut est attendu une fois de plus du seul secteur public : l'objectif est d'atteindre 200 000 employés au titre du CEC dans le secteur public, auquel il faut ajouter 250 000 emplois-jeunes et 500 000 CES annuels. Presque un million de personnes voient leur insertion passer par le secteur public. A l'inverse, l'insertion par le secteur marchand ne fait l'objet que d'un toilettage dérisoire. Une vraie politique d'insertion se fait avec de vrais emplois. Le projet prévoit l'insertion des jeunes à raison d'un million pour le secteur public et de 30 000 pour le secteur marchand : c'est l'habituel pâté d'alouette socialiste.

Dans le domaine de l'emploi, le projet est discriminatoire et favorise le développement d'une société à deux vitesses. Il est en effet très dangereux d'orienter certaines catégories de la population parmi les plus fragiles vers certaines catégories d'emplois parmi les plus instables. Les emplois à caractère social, quand ils sont financés sur fonds publics, sont rarement pérennes et ne règlent pas durablement la question de la précarité. Le dispositif d'insertion aggrave ainsi la coupure entre l'insertion et la production, entre l'insertion et le monde marchand.

L'insertion reste enfermée dans le social parce que ses acteurs sont isolés par rapport à l'entreprise. Or c'est par l'entreprise que se réalise la meilleure insertion.

M. Yves Fromion. Très bien !

M. Patrick Devedjian. Pour y arriver, l'accompagnement socio-éducatif doit entrer dans l'entreprise et ne plus se contenter de rester en amont.

Le projet de loi souffre d'un manque de réflexion sur l'exclusion professionnelle, qui est pourtant celle qui mérite le plus d'attention parce qu'elle provient d'une mauvaise organisation du travail. Le chômage de longue durée est lié en particulier à la persistance d'une forte division du travail en provenance du modèle taylorien. C'est une rigidité forte dans une conjoncture aléatoire. La réticence à l'embauche s'explique souvent par l'insuffisance de mobilité à l'intérieur de l'entreprise.

M. Bernard Outin. Dites-le aux patrons !

M. Patrick Devedjian. Elle donne lieu à des embauches surqualifiées qui marginalisent davantage les non-qualifiés et provoque le chômage de longue durée en raison de la difficulté à gérer les carrières. On n'a même pas envisagé d'utiliser la loi sur les 35 heures pour tenter de faire évoluer les rigidités du taylorisme, encore si vivaces dans nos entreprises.

En ce qui concerne la formation, le projet maintient la coupure entre la sphère éducative et formatrice et celle de l'entreprise. Or les ajustements sont de plus en plus difficiles car les évolutions sont divergentes. Beaucoup des qualifications demandées ne peuvent être codifiées à l'extérieur : expression orale, relations avec les autres, sens des responsabilités.

Une réflexion est également indispensable sur les contrats de qualification, qui sont notre meilleur outil.

Actuellement, ils profitent essentiellement à des jeunes qui sont déjà qualifiés et qui sont donc ceux qui en ont le moins besoin. Pourtant, quand ils bénéficient aux jeunes les moins qualifiés, le succès est là. Aucun effort n'est mis en œuvre pour stimuler les contrats de qualification, qui connaissent une baisse tendancielle, de 130 000 à 100 000.

La coordination entre la formation et l'entreprise reste très insuffisante. Les meilleurs résultats de l'étranger s'expliquent souvent ainsi.

Oui, cette loi n'apportera rien en matière professionnelle.

M. Yves Fromion. Très juste.

M. Patrick Devedjian. Je vais essayer de conclure, car le temps s'écoule, et je constate, madame le président, que vous me rappelez à l'ordre.

Mme le président. Il faudrait en effet vous approcher de votre conclusion, monsieur Devedjian.

M. Patrick Devedjian. Un tel discours est un discours idéologique, étranger à la lutte contre l'exclusion.

En reprenant les termes du débat sur le projet de l'ancienne majorité, j'ai mieux compris l'usage que la gauche voulait faire de son projet.

Le parti communiste, qui n'a renoncé à rien de son idéologie...

Mme Muguette Jacquaint. Nous ne serions pas là, vous nous inventeriez !

M. Patrick Devedjian. ... proposait tout simplement de mettre la gestion des entreprises sous le contrôle des comités d'entreprise. Il proposait aussi – c'est savoureux aujourd'hui – de « mettre fin aux privatisations, synonymes de suppression d'emplois », « de se libérer des contraintes imposées par la convergence de la monnaie unique ».

La loi sur l'exclusion est en fait l'occasion d'un discours idéologique en faveur du socialisme étatique de la part de gens qui n'ont rien appris et rien oublié.

Une vraie différence avec le projet Juppé est que la gauche a fait disparaître la dénomination de « cohésion sociale » dans le titre du projet pour adopter celle de « lutte contre les exclusions ».

M. Alain Cacheux, rapporteur pour le logement. C'est un peu court comme argument !

Mme Muguette Jacquaint. Les élections sont le résultat de la dissolution qui a fait disparaître le plan Juppé !

M. Patrick Devedjian. Ce n'est pas la cohésion sociale qu'elle recherche mais la lutte des classes qu'elle veut réactiver.

M. Yves Fromion. Très juste !

M. Patrick Devedjian. Les communistes en particulier, malgré leurs discours et leur refus intéressé que d'autres s'en occupent, sont les derniers au monde à pouvoir donner des leçons sur le traitement de la misère. C'est tellement évident qu'il n'y a pas de parti communiste dans les pays prospères.

M. Alain Néri. Oh !

M. Patrick Devedjian. S'il suffisait d'enlever aux riches pour donner aux pauvres, tous les démagogues seraient de grands économistes.

Mme Muguette Jacquaint. Commençons par là !

M. Patrick Devedjian. « Vous ne pouvez pas créer la prospérité en décourageant l'épargne. Vous ne pouvez pas donner la force au faible en affaiblissant le fort. Vous ne pouvez pas aider le salarié en anéantissant l'employeur. Vous ne pouvez pas favoriser la fraternité humaine en encourageant la lutte des classes. »

M. Alain Néri. Il vaut mieux être riche et bien portant que pauvre et malade !

M. Patrick Devedjian. « Vous ne pouvez pas aider le pauvre en ruinant le riche. » (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste, du groupe Radical, Citoyen et Vert et du groupe communiste.*)

Mme le président. Mes chers collègues, laissez M. Devedjian terminer son propos.

M. Patrick Devedjian. « Vous ne pouvez pas éviter les soucis en dépensant davantage que le gain. »

Ce que je dis là vous dérange. (*Exclamations sur les mêmes bancs.*)

M. Alain Néri. Non, ça nous attriste !

M. Patrick Devedjian. C'est pourtant Abraham Lincoln qui l'a dit.

Ce n'est pas moi, mes chers collègues, c'est Abraham Lincoln que vous huez.

« Vous ne pouvez pas aider les hommes continuellement en faisant pour eux ce qu'ils pourraient et devraient faire eux-mêmes. »

M. Alain Néri. Vous ne croyez pas ce que vous dites.

Mme le président. Monsieur Néri, seul M. Devedjian a la parole.

M. Patrick Devedjian. Je conclus, madame le président.

C'est ainsi que vous poursuivez votre éternel rêve d'économie mixte malgré la catastrophe des nationalisations, dont vous persistez à ne pas retenir la leçon. Votre philosophie reste celle de la lutte des classes, c'est-à-dire de la dépréciation du travail, de l'assistanat, qui doit être financé par tous ceux qui travaillent, car, pour vous, le travail reste en priorité l'exploitation de l'autre.

M. Jean-Marie Bockel. C'est un discours archaïque, réactionnaire !

M. Patrick Devedjian. Oui, l'insertion passe par une revalorisation du travail. Chaque fois qu'on peut, et il est bien vrai qu'on ne peut pas toujours, il faut trouver une contrepartie au soutien apporté. Non, monsieur Cathala, cette contrepartie ne « culpabilise » pas son bénéficiaire, comme vous le disiez en 1997. Au contraire, elle l'élève.

M. Alain Néri. Arrêtez-le, madame le président !

Mme le président. Il faut conclure, monsieur Devedjian.

M. Patrick Devedjian. Mais savez-vous seulement ce que cela veut dire, élever, être plus haut, vous qui voulez tant niveler ? (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française.*)

Mme le président. La parole est à Mme Janine Jambu.

Mme Janine Jambu. Madame la présidente, mesdames et messieurs les ministres, mes chers collègues, avec le texte dont nous abordons aujourd'hui la discussion, nous touchons à un enjeu majeur pour l'avenir de notre société et de notre pays. Combattre l'exclusion pour l'éradiquer, et non pour l'assister ou en masquer les effets les plus insupportables, est en effet un objectif politique d'ampleur.

C'est cette ambition forte et humaine que le Gouvernement et la majorité de gauche plurielle doivent se donner. C'est une des raisons pour lesquelles les citoyens de notre pays ont voulu le changement et veulent aujourd'hui le voir se concrétiser dans leur vie. Leurs attentes, leurs exigences à cet égard sont légitimement à la hauteur de la gravité de la situation.

Chacun peut s'accorder sur ce triste constat : les phénomènes d'exclusion ont atteint une ampleur inégale dans notre pays.

Je ne mentionnerai pas à nouveau les chiffres secs et terribles auxquels chacun se réfère ; j'évoquerai les centaines de milliers de vies, de parcours individuels qu'ils représentent. Ce sont toutes celles et tous ceux qui ont été véritablement « jetés » du système social, pris dans l'engrenage : plus d'emploi, plus de logement, plus de possibilité de se soigner, de s'alimenter correctement. Tous ces jeunes aussi qui n'ont jamais pu mettre le pied à l'étrier de l'emploi ni envisager un avenir, qui sont sans droits et sans place dans notre société. Ce sont également celles et ceux qui vont de contrats précaires en aides sociales précaires, qui ont un logement et rencontrent d'extrêmes difficultés pour s'y maintenir ; tous ces enfants dont la famille survit avec les minima sociaux ; ces personnes seules et âgées qui rognent sur tout pour s'en sortir. Tous sont hyperfragilisés, au bord du basculement.

Plus largement encore, le risque de précarisation pèse sur un très grand nombre de salariés travaillant dans les entreprises et les secteurs en restructuration, de l'industrie à la banque. Et parmi eux, sur les familles qui, pour acquérir un toit, se sont endettées et deviennent, lorsque s'accumulent les difficultés, surendettées. C'est d'ailleurs avec une grande lucidité que la majorité des Français disent ressentir l'exclusion comme une menace personnelle.

Mais si le constat est largement partagé, si la mesure des problèmes est prise, en est-il de même des causes de l'exclusion et des moyens à mettre en œuvre pour la combattre au fond ? Sans doute, non. Et c'est là, pensons-nous, qu'il y a matière à débat et à avancée concrète.

Dans le texte d'introduction du programme de prévention et de lutte contre les exclusions présenté lors du conseil des ministres du 4 mars dernier, une phrase a retenu mon attention : « Réalité sociale, les exclusions trouvent leurs origines dans les principes mêmes du fonctionnement de nos sociétés modernes. »

De quels principes s'agit-il ? De ceux qui privilégient systématiquement la rentabilité, le choix de l'argent, au détriment de l'être humain, de son développement et de son épanouissement.

Lorsque la courbe des profits et celle des exclus connaissent une progression parallèle, est-ce inhérent au fonctionnement d'une société moderne ? N'est-ce pas précisément le fonctionnement de cette société qu'il faut remettre en cause lorsque s'accumulent les richesses, se développent les avancées technologiques et les progrès scientifiques, et que, dans le même temps, s'étendent les régressions, le chômage, la dégradation de l'habitat, l'affaiblissement de la protection sociale, le manque de moyens pour l'école, le recul du service public, le manque d'accès à la culture et aux loisirs, l'impossibilité d'exercer ses droits et sa citoyenneté ?

C'est cette contradiction essentielle qui appelle, nous semble-t-il, des réponses neuves.

L'exclusion trouve son origine dans le fonctionnement profondément inégalitaire de notre société. C'est donc à lui qu'il faut s'attaquer.

Lors de son audition devant notre mission spéciale, le professeur Albert Jacquart en appelait à la création d'un observatoire de la richesse, complétant la création par le texte de l'observatoire de la pauvreté. Il y a en effet beaucoup à faire pour la connaissance et la transparence des circuits de l'argent dans notre pays, il y a surtout des réformes structurelles à mettre en œuvre pour modifier profondément l'utilisation de l'argent et impulser des choix économiques et sociaux nouveaux.

Je pense aux critères présidant à la définition des options budgétaires, qui conduisent à la contraction des dépenses publiques utiles ; à la fiscalité, qui continue d'épargner largement les revenus de la finance et de la spéculation ; aux orientations stratégiques des grandes entreprises publiques et privées, qui se traduisent par la poursuite des plans sociaux et des suppressions d'emplois, par la perte de maîtrise publique de grands secteurs industriels et technologiques.

Les récentes décisions entérinant le transfert de souveraineté monétaire à la Banque centrale européenne et les modalités de mise en place de l'euro, dans le cadre du pacte de stabilité, soulèvent aussi de graves inquiétudes sur les reculs sociaux et l'exclusion que peut engendrer une conception de la construction européenne favorisant les marchés financiers.

Notre pays doit avoir la capacité de décider et les moyens d'impulser une politique répondant aux attentes en matière d'emploi, de pouvoir d'achat et de lutte contre les exclusions. Nous avons, pour notre part, la volonté d'y contribuer. C'est donc avec une démarche ouverte, respectueuse des diversités d'approche, prenant en compte l'apport des associations concernées et des intervenants en ce domaine, que nous abordons la discussion de ce projet de loi. Nous souhaitons qu'elle permette de donner au contenu du texte la plus grande portée possible, d'obtenir des mesures riches d'améliorations concrètes.

Pour éclairer le sens de nos interventions, j'évoquerai rapidement l'appréciation que nous portons sur le projet tel qu'il nous est présenté et nos propositions sur les principaux volets qu'il comporte.

L'ensemble du dispositif, qui affirme fortement la volonté de sortir d'une logique d'assistanat et d'allier démarche de prévention et réponses d'urgence, apporte sans conteste des améliorations notables sur les différentes actions programmées : accès à l'emploi, au logement, aux soins, traitement du surendettement, prévention des expulsions et moyens d'existence. Les 51,4 milliards qui y seraient consacrés sur trois ans sont sans commune mesure avec le plan précédent de la droite, qui y consacrait 3 milliards.

M. Alain Cacheux, rapporteur pour le logement. Très juste !

Mme Janine Jambu. Toutefois des questions se posent quant aux limites des dispositions envisagées et à la répartition des financements. Ainsi, les collectivités locales vont être à nouveau fortement sollicitées...

M. André Angot. Eh oui !

Mme Janine Jambu. ... et celles dont la population est la plus fragilisée de façon plus importante encore, sans que leurs moyens soient pour autant accrus. De même, l'essentiel du financement par l'Etat repose sur des crédits déjà inscrits au budget ou sur des redéploiements à venir, sans que soient tracées des pistes pour créer des ressources nouvelles. Enfin, la répétition du mécanisme d'exonération de charges a des effets pervers pour la sécurité sociale.

Nous proposons donc une réflexion d'ensemble sur la question des financements et l'introduction, dans la prochaine loi de finances et la prochaine loi de financement de la sécurité sociale, de dispositions qui œuvrent à une véritable justice fiscale et sociale. Je pense à la mise en place d'une véritable progressivité de la fiscalité du patrimoine, à l'élargissement de l'assiette de l'impôt sur la fortune, à la réforme de la fiscalité locale, à la baisse de la TVA, qui vient d'être suggérée par le Conseil économique et social, à la refonte de l'assiette des cotisations sociales, au financement actif des entreprises par des crédits bonifiés favorisant l'investissement et la création d'emplois, au rôle nouveau du secteur bancaire et financier.

J'aborderai maintenant le volet emploi, associé aux moyens d'existence.

Notre première remarque porte sur l'absence d'implication des entreprises, notamment du secteur privé, ce qui hypothèque les perspectives de débouchés et de durabilité de l'insertion offertes par les différents dispositifs proposés en faveur des jeunes et des adultes les plus en difficulté.

La perte de l'emploi étant la cause première de l'exclusion, nous proposons d'insérer dans le texte des mesures portant sur le contrôle et la suspension des licenciements, ainsi que sur le contrôle de l'utilisation des fonds publics destinés à favoriser l'emploi et la formation. Nous soutenons toutes les dispositions contribuant à l'insertion durable et à la transparence des actions menées dans ces secteurs. Cette dimension démocratique suppose en particulier le pluralisme de la représentation au sein des conseils départementaux d'insertion.

Enfin, nous proposons de répondre à la situation des jeunes de dix-huit à vingt-cinq ans n'ayant pu obtenir un emploi ou une formation, non par une mesure d'assistanat, mais par la création d'une allocation de recherche d'emploi définie proportionnellement au SMIC.

Concernant les minima sociaux, le rattrapage de l'ASS et de l'AI, tout comme la possibilité de cumul dégressif du RMI et d'un salaire sont des points positifs. Mais la question de la revalorisation, portée fortement par le mouvement des chômeurs, reste posée. Nous proposons de redéfinir les minima sociaux proportionnellement au SMIC et de les revaloriser, tout comme les prestations familiales, dont le caractère insaisissable et l'attribution au premier enfant devraient être reconnus.

De même, en ce qui concerne le traitement du surendettement, nous prenons en compte les avancées en matière de minimum vital, d'étalement des dettes et de possibilité de moratoire. Là encore, des améliorations peuvent être apportées en ce qui concerne l'accompagnement du débiteur, le rôle des banques, la limitation des taux de crédit et la consommation.

J'en viens au volet logement.

Là aussi, le projet comporte des améliorations sensibles sur les procédures d'attribution, la prévention des expulsions, le statut des locataires en hôtel meublé, l'élargissement des possibilités de réquisition et la taxe sur les logements vacants.

Mais il y a aussi des mesures qui posent problème : les logements à normes réduites et sans aires de stationnement pour les plus démunis. Et d'autres qui font défaut : ou note ainsi l'absence de dispositions sur la définition et le financement des logements sociaux – aide de l'Etat, taux d'emprunt, durée de remboursement – sur l'obligation de construire dans toutes les communes, sur l'abrogation du surloyer, sur la revalorisation des plafonds de ressources, sur l'interdiction des expulsions sans offre de relogement.

La discussion en commission a permis d'avancer sur plusieurs de ces points, et je m'en félicite. Nous souhaitons contribuer à aller plus loin, car ce dont il s'agit, c'est bien de concrétiser par des choix et des moyens l'objectif de mixité sociale qui est largement évoqué par le texte et dont le rapporteur pour le logement a souligné toute l'importance.

Bien entendu, toute la politique du logement ne peut être contenue dans ce projet de loi, mais il doit, à notre avis, comporter des engagements significatifs sous peine d'aggraver les ségrégations en matière d'habitat.

Enfin, sur les droits à la santé, à l'éducation, à la culture, aux sports et aux loisirs et à la citoyenneté, le texte doit être renforcé. Je pense par exemple au rôle et aux moyens de la médecine scolaire, aux missions des établissements de santé publics et privés, à l'élargissement de l'attribution de l'allocation de rentrée scolaire, à l'application du quotient familial pour la restauration scolaire.

Mes collègues reviendront dans le débat sur chacune des dimensions de la lutte contre les exclusions.

Si tout ne peut figurer dans ce texte, il est nécessaire de veiller à la cohérence des choix et à la recherche des moyens permettant de rendre effectifs les intentions et les objectifs affichés.

Les mesures contenues dans cette loi d'orientation ne doivent pas constituer l'ébauche d'un droit des exclus, mais donner les signes forts d'une politique qui veut en finir avec l'insupportable spirale, une politique de gauche qui, pour répondre à l'urgence et aux attentes, doit passer à une phase de réformes plus profondes. Une telle politique appelle l'implication plus forte des citoyennes et citoyens de notre pays ; tous ceux que nous avons rencontrés au fil des semaines ont exprimé leur volonté d'être partie prenante d'un combat contre l'exclusion qui

réussisse. A nous de lui donner, dans cette enceinte, des bases et des moyens solides. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste, du groupe socialiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert.*)

Mme le président. La parole est à M. Pierre Méhaignerie.

M. Pierre Méhaignerie. Madame le président, mesdames et messieurs les ministres, je ne doute pas de la volonté du Gouvernement de lutter contre l'exclusion. Mais, depuis vingt ans, combien de projets de loi, pleins de bonnes intentions, n'ont pas eu l'efficacité attendue ! Pire, dans certains cas, ils ont aggravé le chômage et, par là, l'exclusion.

Lorsque tout vient d'en haut, lorsque les acteurs du terrain ne se sentent pas partie prenante, lorsque la réglementation et les structures se multiplient au point d'accroître la complexité et la bureaucratie, il n'est pas rare que les espérances mises dans un projet ne soient pas au rendez-vous.

Notre situation comparée de l'emploi et de l'exclusion doit nous conduire à une certaine humilité. Quand on nous juge de l'extérieur, que dit-on ? Que la France est probablement, en Europe, le pays qui a le plus d'atouts, mais qu'elle ne parvient pas à corriger ses faiblesses. Et où nos voisins européens voient-ils nos faiblesses ? Dans la montée trop rapide des dépenses publiques, dans la centralisation excessive, dans les excès de réglementation, dans les rigidités croissantes et dans un système de formation élitiste qui tend à déconsidérer la formation professionnelle.

Or je ne vois pas suffisamment dans ce texte les corrections de ces faiblesses.

Votre projet présente trois insuffisances : la dimension de la proximité et de la décentralisation est absente, l'opacité financière est grande et l'efficacité des différentes politiques de l'Etat-providence n'est pas suffisamment évaluée.

La dimension de la proximité et de la décentralisation est très largement absente. Or c'est l'échelon de proximité qui est désormais le plus efficace.

Dans un article du *Monde* de samedi, Mme Aubry déclarait : « Les lois ne suffisent pas si elles ne sont pas comprises et reprises par tous ceux qui travaillent sur le terrain. » Et elle ajoutait : « Les niveaux d'insertion les plus performants se situent au niveau des agglomérations et des bassins de vie. »

On ne peut que partager ce point de vue. Mais le projet de loi va, à mon avis, à l'inverse et pousse à l'extrême un schéma qui me paraît étatique, centralisé, très réglementé et d'une telle complexité qu'il va accroître les structures.

Etatique : les collectivités territoriales, qui sont les plus proches du terrain, ne sont souvent impliquées qu'à titre supplétif et les changements réitérés des règles tous les deux ou trois ans démobilisent les hommes de terrain.

M. Germain Gengenwin. Evidemment !

M. Pierre Méhaignerie. Centralisé : j'aurais souhaité que chaque agglomération, chaque bassin de vie, chaque département fasse le bilan de sa propre politique de lutte contre la pauvreté et qu'à chaque niveau géographique soit élaboré un projet qui serve de base à ce texte, afin que chacun en France se sente mobilisé et ne laisse pas à l'Etat la responsabilité de lutter contre l'exclusion. Le projet de Jacques Barrot avait le mérite de prévoir la créa-

tion d'un fonds d'initiative doté de 1 milliard de francs, qui permettrait de mieux répondre à la diversité des situations et à la mobilisation des acteurs.

Sur-réglémenté : combien d'arrêtés, de circulaires, de décrets faudra-t-il avant que la marche en avant ne soit engagée ?

Deuxième observation : l'opacité financière est grande. Vous avez voulu convaincre les associations en additionnant et les années et les actions, mais les propos du ministre des finances laissent percevoir des redéploiements. Ceux-ci vont-ils remettre en cause deux des politiques les plus efficaces, l'allègement des cotisations sociales sur les bas salaires, dont l'efficacité est reconnue par la majorité des pays européens, et la priorité donnée aux plus démunis ? Il est vrai que les 350 000 emplois-jeunes risquent de porter atteinte à l'action conduite en faveur des plus démunis, le marché des collectivités locales et des associations n'étant pas illimité.

M. Germain Gengenwin. C'est vrai !

M. Pierre Méhaignerie. Il est difficile d'aller au-delà de 700 000 emplois dans les associations sans menacer les vrais emplois.

M. Germain Gengenwin. Eh oui !

M. Pierre Méhaignerie. Dernier élément : l'efficacité des différentes politiques de l'emploi providence n'est pas suffisamment évaluée. L'ODAS a très clairement mis en lumière le fait que l'incitation au retour au travail n'est pas suffisamment forte en France. Il est vrai qu'un père de famille avec deux enfants travaillant dans le bâtiment doit avoir du courage pour continuer à le faire lorsqu'il compare sa situation à quelqu'un qui vit uniquement de prestations.

Dans un journal du soir, le président de l'UNIOPSS a déclaré qu'il serait aberrant que ceux qui étaient prêts à voter le précédent projet refusent aujourd'hui d'en adopter une meilleure version parce qu'elle n'est plus sous leur responsabilité. Bien sûr, je porte attention à cette observation.

M. Jean Le Garrec, rapporteur. Vous avez l'honnêteté de le reconnaître !

M. Pierre Méhaignerie. Oui, nous nous posons des questions.

M. Jean Le Garrec, rapporteur. Je l'avais compris !

M. Pierre Méhaignerie. Mais, à la lumière de quinze ans d'expérience sur le terrain, je ne partage pas l'analyse du président de l'UNIOPSS. Nous sommes, en effet, à la fin d'une période et d'une méthode où l'Etat sait tout, l'Etat fait tout et l'Etat régleme partout. Aujourd'hui, les préfets sont surchargés de présidences de commissions, qu'ils ne président plus depuis longtemps.

A la lumière des expériences françaises et étrangères, quelle serait la meilleure synthèse pour lutter contre la fracture sociale et l'exclusion ? Il faut commencer par la franchise de cotisations sociales pour les 1 500 premiers francs. C'est d'ailleurs, depuis toujours, une proposition de M. Bernard Brunhes, l'ancien conseiller social de M. Mauroy. Cette mesure permettrait de revaloriser certains salaires directs. Si nos coûts ne sont pas plus élevés que ceux de nos voisins, c'est que nos salaires directs sont souvent faibles dans certains secteurs de l'industrie et du bâtiment.

Ensuite, il faut créer des emplois-jeunes. Mais le chiffre de 350 000 n'est pas compatible avec la priorité aux plus démunis, puisque le secteur associatif et des collectivités ne peut offrir plus de 700 000 emplois.

Enfin, il faut activer les dépenses passives du chômage, comme le prévoyait le projet antérieur avec les contrats d'initiative locale. Remettre au travail 50 % des titulaires du RMI était une ambition partagée par beaucoup d'élus et dans bien des départements.

C'est à la lumière de ce que Mme la ministre nous répondra sur les politiques de proximité, la priorité aux plus démunis, et la poursuite de l'allègement des charges sociales sur les bas salaires, que l'UDF définira sa position. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

Mme le président. La parole est à M. Jean Pontier.

M. Jean Pontier. Comment, madame la ministre – et certains ont déjà su si bien le dire –, vous exprimer notre gratitude et notre satisfaction pour cette loi d'orientation de lutte contre les exclusions, assortie d'un programme triennal, doté par l'Etat de 38 milliards de francs ?

Gratitude et satisfaction, en effet, puisque, après le changement de majorité d'il y a un an, la reprise de ce chantier, indispensable pour réduire « la fracture sociale », va bien au-delà du premier texte, de l'avis même de certaines, parmi les plus avisées, des grandes associations caritatives, qui réclamaient cette loi si fort et depuis si longtemps.

Oui, ce texte lutte contre les exclusions, puisque le balayage opéré met en lumière, volet après volet, la plupart des objectifs affichés par les acteurs de terrain. Ainsi, il prévoit pour les jeunes un accompagnement vers l'emploi, un accès au programme « nouveaux services » pour ceux qui sont issus des quartiers sensibles, un accroissement de la formation en alternance. Pour les adultes, il propose la création d'un contrat de qualification et des appuis aux projets de création d'activité. Il affiche aussi la volonté de dynamiser l'insertion par l'économique et la mobilisation pour des emplois répondant à des besoins collectifs non satisfaits. Droit au logement, accès aux soins, à l'éducation, à la culture, traitement du surendettement, combat contre l'illettrisme, égalité des chances par le sport, accès au tourisme, exercice de la citoyenneté, extension du dispositif de veille sociale et de premier secours, coordination des fonds d'urgence, amélioration de l'habitat : oui, tous ces aspects sont pris en compte.

Bref, que ce soit dans le monde urbain, le monde rural ou celui des DOM-TOM, sans parler de l'amélioration de la formation des travailleurs sociaux et de la création d'un observatoire des phénomènes de la pauvreté et des exclusions, tout – ou presque – aura été ciblé.

En effet, dans cet inventaire, j'ai vainement cherché, non pas le raton-laveur de Jacques Prévert, mais la place, officialisée en prévention spécialisée, des chantiers éducatifs, qui reposent sur le réservoir des 40 000 jeunes de seize à vingt et un ans en difficulté, relevant notamment de l'article 46 du code de la famille et de l'aide sociale. L'actualité et l'acuité de ces opérations imposent une clarification des rôles entre l'Etat et les conseils généraux en cette période post-électorale, que nous saurons, j'en suis sûr, mettre à profit pour nouer les liens nécessaires avec les collectivités territoriales.

De même, j'aurais souhaité qu'une aide soit prévue pour les centres d'adaptation à la vie active – les CAVA – afin de leur permettre de sortir de la rémunération au pécule. La réalité du secteur est davantage de les pousser à se réappropriier les mesures publiques pour développer des mises en situation réelle de travail, plutôt que de les cantonner à des activités occupationnelles.

Il eût été important également de faciliter l'accès aux différents services des personnes les plus en difficulté, tels les handicapés, afin de prendre en compte la spécificité de leurs besoins qui peuvent constituer un frein à leur intégration sociale.

Enfin, et même si un effet d'annonce autour de la modification de la loi de 1975, relative aux institutions sociales et médico-sociales, permet d'ores et déjà de l'espérer, je souhaiterais que, dans le cadre de la prise en charge psychique ou sociale, les lieux de vie et d'accueil figurent aux côtés des dispositifs traditionnels.

Me réservant de revenir ultérieurement sur « l'insertion par l'économique », voilà donc, madame la ministre, quelques réflexions à propos de l'article 1^{er} du projet de loi. Au-delà de ces quelques points qui marquent les préoccupations de mes engagements quotidiens, je vous redis ma grande satisfaction et ma gratitude pour avoir ouvert ce grand et indispensable chantier. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Radical, Citoyen et Vert et du groupe socialiste.*)

Mme le président. La parole est à M. Gaëtan Gorce.

M. Gaëtan Gorce. Mesdames et messieurs les ministres, mes chers collègues, on éprouve toujours un peu de gêne à intervenir si tard dans la soirée sur un sujet à propos duquel beaucoup de choses importantes ont déjà été dites. Vous me permettrez d'ajouter quelques commentaires.

Quel est l'un des principaux enjeux du texte, sinon de faire en sorte que celles et ceux qui furent les premières victimes de la récession que notre pays a connu au cours des dernières années ne soient pas les laissés-pour-compte de la reprise qui s'amorce ?

Entre 1993 et 1997, le nombre de chômeurs est passé en France de 2,7 millions à 3,2 millions pour atteindre un taux record de 12,6 %. Sur la même période, le nombre de demandeurs d'emploi de longues durées a augmenté de près de 400 000. Les travaux menés récemment par le Plan ont montré, enfin, que près de 7 millions de personnes sont directement affectées d'une façon ou d'une autre par l'évolution de la situation de l'emploi.

Derrière ces données statistiques se cache une réalité humaine qui fait mal ! Non seulement, le chômage est profondément inégalitaire, par catégorie d'âge, d'activités, comme par région, mais il introduit une précarité insupportable des conditions de vie. Le niveau de vie des personnes au chômage est inférieur de 30 à 40 % au revenu des ménages actifs. Et les différentes modifications portées au cours des dernières années à l'assurance chômage se sont traduites par une augmentation spectaculaire du nombre de chômeurs non indemnisés, les transférant d'ailleurs de l'assurance chômage aux minimas sociaux.

On sait enfin, et c'est là un élément qui doit retenir particulièrement notre attention, que les chances d'une personne au chômage de retrouver un emploi sont d'autant plus faibles que la durée de chômage est importante. Le chômage de longue durée fonctionne alors comme un piège dont il est presque impossible de se défaire : il entraîne la perte ou l'obsolescence des qualifications, suscite le découragement de ceux qui en sont victimes et la méfiance de employeurs potentiels. C'est si vrai que l'on a pu parler, lors de la reprise des années 89/90, d'un chômage d'exclusion, caractérisé par l'impossibilité pour les chômeurs de longue durée de profiter en termes d'emploi de la reprise de l'activité.

Aujourd'hui, la reprise, plus solide, est de nouveau au rendez-vous. Elle est le résultat d'une politique cohérente qui s'est construite par étage. D'abord, une relance maî-

trisée du pouvoir d'achat, puis la mise en place d'une politique active de l'emploi, à travers les emplois-jeunes et les 35 heures et, enfin, la présentation d'un projet qui vise à permettre le retour à l'emploi des catégories les plus vulnérables : les jeunes non qualifiés et les chômeurs de longue durée.

De ce point de vue, je voudrais souligner combien ce projet se distingue de celui déposé par le précédent gouvernement, même s'il y a une indiscutable continuité. Alors que ce dernier tentait d'atténuer les effets d'une politique qu'il faut bien qualifier d'« austérité » sur les plus fragiles, le projet de loi qui nous est présenté vise, au contraire, à faire bénéficier ceux-ci « à plein » des effets d'une politique de relance. La double logique de la démarche mérite d'être rappelée.

C'est d'abord une logique d'insertion de préférence à une logique d'assistance. Tout, dans le texte, est conçu dans la perspective d'un retour à l'emploi. Il ne s'agit pas d'offrir au chômeur une bouée de sauvetage mais bien de l'aider à reprendre pied sur la terre ferme, avec un revenu et un emploi stable. C'est le sens du programme TRACE : des dispositions visant à permettre le cumul d'un revenu d'activité et d'un revenu d'insertion ou du droit à l'accueil, au suivi et à l'accompagnement – cher à notre rapporteur – pour les chômeurs de longue durée. C'est le sens des amendements que nous avons adoptés sur les CES. Ces emplois d'insertion, en effet, sont trop souvent utilisés pour combler des carences de personnels statutaires. Nous avons donc souhaité remettre la personne au centre du dispositif, en soumettant le renouvellement des CES à la mise en place d'un vrai parcours de qualification.

C'est ensuite une logique de terrain – ce qui devrait répondre aux préoccupations de M. Méhaignerie – de préférence à une logique de guichet. Nous sommes tous conscients que la solution des difficultés d'insertion réside d'abord et surtout dans la mobilisation des acteurs locaux, la globalisation des moyens et l'adaptation des instruments à la situation réelle des personnes concernées. Les renforcements des moyens des services publics de l'emploi et des missions locales, la relance des PLIE et l'attention renforcée, portée aux actions d'insertion par l'économique traduisent cette préoccupation.

De ce point de vue, on doit d'ailleurs souligner l'importance de l'action des entreprises d'insertion et des associations intermédiaires. Sans doute conviendra-t-il de veiller à ce que celles-ci ne puissent paradoxalement contribuer à accroître la précarité qu'elles sont censées combattre. Pour autant, voyons d'abord dans ces structures l'action de responsables militants de l'insertion, dont le dévouement, la disponibilité et la volonté méritent d'être reconnus. La rédaction de l'article 8 à laquelle nous pourrions parvenir devrait pouvoir constituer un compromis satisfaisant.

M. Jean Le Garrec, rapporteur. Très bien !

M. Gaëtan Gorce. J'insiste, enfin, sur le souci qui a été celui de votre commission de travailler à établir des règles de simple bon sens pour mettre un terme à des aberrations qui peuvent contrevenir aux objectifs d'insertion : autoriser les chômeurs à exercer une activité bénévole, ne plus exiger qu'un chômeur de longue durée se soumette à une condition de délai pour bénéficier de nouvelles mesures d'insertion ou encore permettre le cumul d'une allocation et d'un revenu d'activité.

Au-delà des mots, des mesures et des chiffres, le combat que nous menons est un combat pour la dignité. Il s'inscrit, dans le prolongement des grandes luttes qui ont été

marquées, par exemple à la Libération, par la création de notre système de protection sociale. Notre choix est bien celui de la solidarité, c'est-à-dire de mesures fondées sur le respect de la personne et la reconnaissance de ses droits.

Au-delà des aléas de la vie et de l'économie, chaque homme ou femme garde un droit égal. C'est ce droit qu'il nous faut affirmer, défendre et concrétiser, en prenant garde aux ambiguïtés qui accompagnent parfois la définition de termes comme « exclusion ». Il ne saurait, en aucune manière, signifier qu'existerait dans notre société, une frontière étanche entre les exclus et les autres, une ligne qui séparerait le paradis de l'emploi de l'enfer du chômage.

L'explosion de l'intérim, la montée en puissance des contrats à durée déterminée, qui sont désormais les premiers vecteurs d'entrée dans l'emploi, ont brouillé les repères et rendu obsolètes des notions bien établies, y compris celle de contrat de travail.

L'insécurité, la précarité touchent aujourd'hui aussi le salarié, ballotté entre des missions d'intérim, soumis à la menace de non-renouvellement d'un CDD ou travaillant à temps partiel, quelques heures dans la journée ou dans la semaine, y compris, malheureusement parfois, dans les services publics.

La lutte contre les exclusions ne peut donc s'arrêter aux portes du marché du travail. Elle appelle, au contraire, un effort particulier pour remettre de l'ordre dans notre droit social. Par conséquent, cette loi ne saurait être qu'une première étape qu'il nous faudra impérativement compléter par un travail plus approfondi sur la prévention des licenciements, en privilégiant les adaptations internes, sur la précarité des contrats de travail et sur les conditions d'accès à l'emploi.

La lutte contre l'exclusion ne peut non plus s'arrêter aux portes des entreprises. Comment nier, en effet, que l'exclusion trouve aussi sa source dans les modes d'organisation du travail qui conduisent à externaliser les dépenses sociales et à rejeter hors de l'entreprise ceux que l'on ne cherche d'ailleurs ni à former ni à adapter ?

Cette loi n'est pas une loi de circonstance. Elle ne cherche pas à apporter une correction ponctuelle à un problème de conscience, elle n'est pas la version charitable de la solidarité. Elle n'est pas non plus inspirée, n'en déplaise à quelques collègues de l'opposition dont j'ai pu lire les déclarations dans la presse, par un esprit de lutte des classes. Je voudrais dire à cet égard combien ces termes m'ont paru déplacés, comme si les mesures de lutte contre l'exclusion étaient l'expression d'une sorte de volonté de revanche des plus fragiles, des plus modestes, des plus en difficulté d'entre nous. Non, le vocabulaire n'est pas adapté à la situation que nous avons à traiter.

En revanche, cette loi traduit une vision de la société, une exigence de cohésion, un souci d'équilibre, rompu par la dureté de la crise et l'injustice des politiques qui ont été suivies jusqu'à ces dernières années. C'est cette exigence qu'exprimaient les grandes grèves de 1995 et les mouvements de chômeurs de la fin de l'année dernière. Notre société refuse l'horreur sociale conjuguée à l'horreur économique.

Il faut le rappeler, le dire et le redire sans cesse, car ce propos qui paraît banal prend tout son sens chaque fois que l'on veut l'appliquer : l'homme n'est pas la matière première de l'entreprise ou de l'économie, le grain que l'on moule, l'objet que l'on tord. L'homme doit être au contraire au centre de notre société, assuré, restauré en ses droits. C'est en tout cas l'ambition de ce texte, qui

répond à une philosophie et à un choix de politique qui sont ceux de cette majorité et qui imprègnent notre société tout entière.

Je ne voudrais pas terminer mon propos sans m'étonner de l'attitude suivie par nos collègues de l'opposition depuis le début de ce débat. Nous aurions pu penser en effet que, dans le prolongement de la discussion sur le projet de loi relatif au renforcement de la cohésion sociale, nous aurions pu trouver un consensus sinon sur le fond du débat au moins sur les termes de celui-ci.

M. Robert Galley. A condition que certaines des dispositions aient été reprises !

M. Gaëtan Gorce. Mais je constate que les explications qui nous ont été données, inutilement polémiques par rapport à l'enjeu,...

M. Robert Galley. Pourquoi n'avez-vous pas repris les contrats initiative-emploi ?

M. Gaëtan Gorce. ... ne sont pas adaptées aux conditions de la discussion que nous devons conduire.

M. Charles de Courson. Vous n'étiez pas là en 1997 !

M. Gaëtan Gorce. Certes. Mais j'ai suivi les débats !

Je le regrette d'autant plus que, si nous comparons vos positions passées et celles qui sont défendues aujourd'hui, je ne suis pas certain que vous puissiez vous en tirer complètement à votre avantage.

Aux promesses électorales avortées sur la fracture sociale a succédé en effet un projet de loi avorté sur la cohésion sociale (*Protestations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française*), comme si, chaque fois que la droite veut se saisir de la question sociale, elle était frappée d'une sorte de malédiction !

M. Gilbert Meyer. N'importe quoi !

M. Gaëtan Gorce. Aux engagements pris par Lionel Jospin en juin dernier succèdent aujourd'hui les engagements tenus sur les emplois-jeunes, le temps de travail et la lutte contre les exclusions.

Nous sommes, cette fois, dans le bon sens. Il serait souhaitable que nous puissions nous y engager au-delà des seuls bancs de la majorité. Mais, si nous sommes les seuls à le faire, nous le ferons en conscience, et déterminés. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

Mme le président. La parole est à M. Gilbert Meyer.

M. Gilbert Meyer. Mesdames et messieurs les ministres, j'ai lu, relu et analysé votre projet de loi. Je me suis intéressé plus particulièrement au volet portant sur le logement.

Après réflexion, j'en suis venu à me poser la question suivante : votre objectif est-il réellement de promouvoir le logement pour lutter contre les exclusions ? Je suis enclin à penser que votre démarche est davantage nourrie par une certaine doctrine que par la logique et l'objectif d'un résultat recherché. Je m'explique.

Comment justifier autrement les interpellations dont sont l'objet les propriétaires dans ce texte ? Instauration d'une taxe d'habitation, élargissement de la procédure de réquisition, protection du locataire indélicat et alourdissement du contentieux locatif, telles sont les avancées que vous voulez leur proposer. Pour moi, il s'agit de sérieux handicaps.

Au lieu de choisir la voie de l'incitation, l'option retenue est celle des contraintes et des impositions.

Pourtant, d'autres solutions existent. Il y a peu de temps, nous discutons ici de ce même sujet.

J'étais celui qui, avec votre appui, monsieur le ministre, rendit possible une mobilisation de logements privés vacants. Ma proposition, devenue loi depuis, permet de revitaliser aujourd'hui, par l'habitat, un énorme gisement de logements.

Alors, pourquoi aujourd'hui les contraintes et non le partenariat à négocier avec les propriétaires ? Pourquoi l'obligation, et non une proposition appuyée d'incitations qui puissent susciter la mobilisation des mêmes propriétaires ?

Il aurait été préférable de rechercher une véritable solution au problème des « sans-logis » ou des « mal-logés ». Votre projet de loi se limite à transférer cette responsabilité vers les propriétaires privés. Le logement ne serait-il plus de la compétence de l'Etat ? Je pense que si, puisque nous tenons à l'assumer ensemble.

A ce titre, un petit rappel s'impose. Dans le parc locatif privé, la vacance est un phénomène subi et non voulu. Quelle en est la cause principale ? Il s'agit des difficultés financières à faire réaliser les travaux nécessaires par les bailleurs. Ce constat est le fruit de l'enquête menée par le ministère du logement auprès de 2 200 propriétaires. Un moyen efficace de lutter contre ce phénomène aurait été de renforcer la dotation de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat ! Malheureusement, ce n'est pas la voie choisie.

Est-ce en sanctionnant le patrimoine, rêve de tout Français, que vous allez encourager l'investissement immobilier ? Je ne peux pas le croire.

Je ne crois pas non plus un seul instant que les recettes dégagées par la nouvelle taxe serviront réellement à favoriser l'insertion par le logement.

L'an dernier déjà, l'Etat a confisqué un milliard et demi – plus du tiers de la collecte ! – de la taxe additionnelle au droit de bail.

Cet impôt, payé par les bailleurs, est destiné à l'ANAH. Il devrait donc servir à réhabiliter, puis à remettre sur le marché, des logements vacants. En réalité, une grande partie est détournée de sa vocation, au profit du budget général.

En tenant ce propos, monsieur le ministre, je suis très serein. Il n'est pas nouveau. Je l'ai déjà tenu à votre prédécesseur. Comment voulez-vous encourager la réhabilitation dans la mesure où les fonds constitués par les propriétaires à cet escient sont dévoyés ?

Ce cas me rappelle celui de la vignette automobile, dont l'instauration est ancienne. Le produit était destiné aux besoins des personnes âgées. A l'époque, l'Etat trouva un autre usage et laissa dans la préoccupation nos aînés. Plus tard, la perception du produit de la vignette fut confiée aux départements. Ces derniers, enfin, lui donnèrent sa destination réelle. Ainsi, des milliers de chambres pour personnes âgées furent créées. La crise des maisons de retraite fut réglée de cette façon. Cet exemple mérite d'être médité, parce que nous sommes devant un problème analogue.

Aujourd'hui, vous nous proposez de taxer les logements inoccupés dans certaines agglomérations et de verser le produit de cette nouvelle taxe à l'ANAH !

Vous dites que le produit va abonder les fonds destinés à l'amélioration de l'habitat. Ne faudrait-il pas commencer à verser la totalité des recettes actuelles ?

Le seul résultat serait l'aggravation du désengagement des bailleurs. Le parc locatif privé a déjà perdu plus de 700 000 logements en moins de dix ans. Adopter la taxe d'habitation ne fera qu'amplifier le phénomène.

Nous disons couramment qu'une mauvaise nouvelle n'arrive jamais seule. La taxe d'habitation n'est pas l'unique problème de votre projet de loi. Je veux parler aussi de la « réquisition ». Nous savons tous que sa mise en œuvre est difficile à gérer, complexe et gravement dérogatoire. La réquisition doit rester dans le domaine de l'exception. Pourtant, par ce projet de loi, le droit à réquisition va être très largement banalisé. Qu'importent ses inconvénients.

Pour le Gouvernement, l'outil existe. Alors, autant l'utiliser, même s'il présente de multiples complications et handicaps.

Les propositions faites sont particulièrement significatives : la durée est portée à douze ans ; les prérogatives des pouvoirs publics sont accrues, notamment en matière de travaux ; la procédure est assortie de lourdes sanctions pénales.

Douze années constituent une période d'indisponibilité de longue durée. La réquisition proposée deviendrait une « expropriation » déguisée, à durée certes déterminée, mais sans aucune indemnisation. C'est inacceptable.

Les nouvelles dispositions menaceraient aussi les propriétaires privés. Nombreux sont ceux, en effet, qui se sont constitués en sociétés civiles immobilières « familiales », pour acquérir et détenir des biens. Faute de les exclure expressément du champ de la réquisition, le risque est grand d'assister prochainement à de véritables spoliations.

Toutes les propositions faites pour préserver les SCI familiales de la réquisition ont été rejetées. Une définition précise existe pourtant : celle donnée par l'article 13 de la loi du 6 juillet 1989. Il aurait été facile tout simplement de s'y référer.

L'autre volet de ce projet de loi qui me heurte concerne la prévention des expulsions.

Vous prétendez, monsieur le ministre, protéger les locataires de bonne foi qui se trouveraient en situation d'impayé de loyers. Vous entendez le faire « dans le respect des droits des propriétaires ». A lire le texte des articles 58 à 63, je constate que les droits des propriétaires sont plutôt oubliés.

Un délai supplémentaire de deux mois, après l'assignation aux fins de résiliation du bail, est ainsi ajouté aux deux mois déjà prévus par l'article 24 de la loi du 6 juillet 1989. Il s'écoulera donc quatre mois avant que le juge n'examine le litige et prononce éventuellement l'expulsion. Ce délai devrait avoir pour but de permettre au préfet une enquête sur la bonne foi du débiteur, de rechercher un financement et de préparer la possibilité d'un relogement. En réalité, le nouveau délai organisera un peu plus l'impunité du locataire indélicat. En l'état actuel de la législation, les procédures sont déjà beaucoup trop longues. Une expulsion peut prendre jusqu'à trois ans. Pendant ce temps, les impayés, les frais de justice sont à la charge du bailleur.

En puisant dans mon expérience vieille de plus de vingt ans, je dirai alors que ces dispositions seront une incitation vers le non-paiement du loyer. Rien d'étonnant qu'après une telle expérience, beaucoup renoncent à remettre en location un bien, après les énormes difficultés à le récupérer.

Votre projet de loi aurait pu être un bon outil, mais avec des mesures véritablement mobilisatrices. Il s'agissait d'une bonne occasion pour inciter les propriétaires à mettre leurs logements vacants au service de nos concitoyens.

Ensemble nous sommes arrivés à donner un outil, à mettre en route une procédure.

En ce qui me concerne, j'ai une heureuse expérience d'une loi qui remonte également à deux mois. Il s'agissait de travailler davantage cette formule pour arriver dans le partenariat avec les propriétaires locaux à remobiliser ceux de logements vacants. Malheureusement, le choix fait est l'impôt et la contrainte. Il ne peut pas conduire à une solution raisonnable.

A travers ce texte, les propriétaires sont diabolisés. On les fait passer pour de mauvais citoyens. Pensez donc, ils refusent de louer leur bien ! Je suis sûr que les moyens proposés nous conduiront droit dans le mur.

A partir de là, j'ai peur, très peur. En effet, nous savons tous que dans leur grande majorité les Français ont un toit grâce à la conjugaison des moyens et des initiatives, d'abord grâce à l'Etat et aux partenaires locaux qui développent le logement à loyer modéré, ensuite et surtout grâce aux centaines de milliers de logements construits par le secteur privé.

Ces derniers logements sont, dans la plupart des cas, initiés par l'investissement à la pierre réalisé par nos concitoyens. Pour eux, l'investissement à la pierre est le fruit de l'épargne populaire. Voulez-vous réellement les décourager ?

Le résultat serait bientôt catastrophique. Nous n'aurions pas seulement à débattre des « sans-logis » et des « mal-logés ».

Notre tâche, régler le problème du logement, serait bien davantage insurmontable si le privé devait lâcher l'Etat dans ce domaine.

J'ai en mémoire le propos de Mme Aubry lorsqu'elle présenta son texte : « Sans toit, la famille éclate. » Je partage cette idée. Je suis d'accord avec elle. J'ai encore plus peur puisque, sur certains points, vous allez dans la mauvaise direction ; j'en suis intimement convaincu.

En définitive, vous allez pénaliser ceux-là mêmes que vous prétendez vouloir aider. Travaillons ensemble, essayons de ne pas nous tromper. Un autre cadrage de votre projet de loi s'impose. Je souhaite que vous entendiez quelques propositions que nous vous présenterons lors de la discussion des différents articles. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française.*)

Mme le président. La parole est à M. Ernest Moutoussamy.

M. Ernest Moutoussamy. Madame la présidente, mesdames et messieurs, en outre-mer, la réalité de la vie quotidienne de milliers d'hommes et de femmes, victimes notamment du chômage et des phénomènes de plus en plus marquants de précarité et d'exclusion, interpelle notre conscience.

Point n'est besoin de dresser un tableau de la misère, des cases insalubres, des enfants mal nourris, mal soignés, des jeunes interdits de sport, de culture, de vacances, des pères et mères de famille incapables d'assumer leurs devoirs et de faire valoir leurs droits. La litanie risque d'être trop lugubre. C'est dire que ce texte qui ambi-

tionne de garantir l'accès aux droits fondamentaux soulève de réels espoirs pour les exclus et constitue pour eux l'ultime bouée de la réinsertion sociale.

Il convient de souligner avec force que si les différentes politiques mises en œuvre jusqu'à ce jour n'ont pas donné de vrais résultats, c'est parce que fondamentalement elles ne s'inscrivaient ni dans un cadre prenant en compte les particularités régionales ni dans un programme cohérent d'actions de l'Etat. Elles se contentaient en effet, le plus souvent, de traduire la solidarité nationale en politique d'assistance et d'assimilation.

Ce projet de loi, qui innove dans sa démarche, dans sa conception et dans ses propositions, ne doit pas s'arrêter en si bon chemin. Il doit conduire à des dispositifs spécifiques pour l'outre-mer. Car, comment inscrire dans la réalité de nos départements une amélioration sensible du droit à l'emploi, à l'accueil, à l'accompagnement et à l'insertion professionnelle si les handicaps structurels sont ignorés, si l'on persiste dans le refus d'un statut fiscal et douanier, si l'on maintient l'actuelle organisation institutionnelle et territoriale alors qu'elle est totalement inadaptée au contexte local, si la direction régionale du travail et de l'emploi pour les Antilles et la Guyane reste basée à Créteil, si le ministère de l'outre-mer lui-même ne dispose pas des moyens appropriés pour mener à bien ses deux fonctions de mission et de gestion ?

La crise que traverse la Guadeloupe impose un examen attentif de tous ces dossiers, particulièrement une réorganisation de l'agence départementale d'insertion, pour la rendre plus fonctionnelle et mieux adaptée à la gestion de l'insertions sachant que le secteur marchand laisse peu de place à des créations d'emplois. Dans l'immédiat, outre les améliorations apportées au CES et au CEC, les bénéficiaires de ces contrats, qui, souvent, n'ont aucune perspective d'insertion durable, attendent leur transformation en vrais contrats de travail à durée indéterminée.

Aussi, pour éviter le cercle vicieux de l'assistanat, conviendrait-il, dans une politique d'insertion spécifique, de rechercher des solutions originales dans le droit du travail afin de concilier les standards sociaux nationaux et les réalités locales, notamment pour ce qui concerne l'intégration de l'économie informelle et le partage du travail.

Dans le domaine du logement, si l'effort de l'Etat a été significatif au cours des dernières années, le nombre de logements n'a pas suivi l'évolution démographique et la défiscalisation n'a pas eu d'impact sur le logement social. Aussi, pour des dizaines de milliers de familles, le droit au logement est à conquérir, ce qui implique la prise en compte de la dimension sociale dès la conception du projet de logement. Le déblocage des verrous administratifs, techniques et financiers qui compromettent l'efficacité de l'utilisation de la ligne budgétaire unique, la résolution du problème de l'apport personnel, la qualité du partenariat entre les établissements de financement du logement social et les opérateurs sont indispensables, si l'on veut que le droit au logement soit effectif pour les populations en attente. A ces conditions, la gestion des processus d'exclusion du logement et du maintien dans le logement sera plus facilement maîtrisable.

Enfin – c'est là l'essentiel – la portée exceptionnelle des dispositions de la nouvelle politique de prévention des exclusions de ce texte traduit une forte et généreuse volonté d'aider les victimes de la société à se ressaisir et à croire encore dans l'avenir de cette société.

Grâce à la mobilisation des moyens de l'Etat et de ses partenaires, nous ne verrons plus, je l'espère, des mères de famille pleurer parce qu'elles ont été mises à la rue avec

leurs enfants, parce que toutes leurs prestations familiales ont été saisies ou parce que l'eau et l'électricité ont été coupées. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste, du groupe socialiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert.*)

Mme le président. La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

3

DÉPÔT D'UNE PROPOSITION DE RÉOLUTION

Mme le président. J'ai reçu, le 5 mai 1998, de M. Jean-Pierre Brard, une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur l'impact réel en France de l'accident de la centrale atomique de Tchernobyl le 26 avril 1986.

Cette proposition de résolution, n° 870, est renvoyée à la commission de la production et des échanges en application de l'article 83 du règlement.

4

ORDRE DU JOUR DES PROCHAINES SÉANCES

Mme le président. Aujourd'hui, à quinze heures, première séance publique :

Questions au Gouvernement ;

Suite de la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi d'orientation (n° 780) relatif à la lutte contre les exclusions ;

MM. Jean Le Garrec, Alain Cacheux et Mme Véronique Neiertz, rapporteurs au nom de la commission spéciale (rapport n° 856, tomes I à IV) ;

A vingt et une heures, deuxième séance publique : suite de l'ordre du jour de la première séance.

La séance est levée.

(*La séance est levée, le mercredi 5 mai 1998, à une heure.*)

*Le Directeur du service du compte rendu intégral
de l'Assemblée nationale,
JEAN PINCHOT*

DÉMISSION D'UN DÉPUTÉ

M. le président de l'Assemblée nationale a reçu une lettre par laquelle M. Martin Malvy, député de la 2^e circonscription du Lot, se démet de son mandat de député.

Acte a été pris de cette démission au *Journal officiel* (Lois et décrets) du 5 mai 1998.

CESSATION DE MANDAT ET REMPLACEMENT DE DÉPUTÉS MEMBRES DU GOUVERNEMENT

Vu l'article 23 de la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1099 du 17 novembre 1958 portant loi organique pour l'application de l'article 23 de la Constitution, notamment son article 1^{er}, et l'article L.O. 153 du code électoral ;

Vu le décret du 30 mars 1998, publié au *Journal officiel* du 31 mars 1998 relatif à la composition du Gouvernement,

M. le président de l'Assemblée nationale a pris acte de la cessation, le 30 avril 1998, à minuit, du mandat de député de :

M. Claude Bartolone, nommé ministre délégué à la ville ;

Mme Nicole Péry, nommée secrétaire d'Etat à la formation professionnelle.

Par une communication, en date du 1^{er} mai 1998, de M. le ministre de l'intérieur, faite en application des articles L.O. 176-1 et L.O. 179 du code électoral, M. le président a été informé que sont remplacés jusqu'au renouvellement de l'Assemblée nationale :

M. Claude Bartolone, député de la Seine-Saint-Denis, par M. Bertrand Kern ;

Mme Nicole Péry, députée des Pyrénées-Atlantiques, par M. Jean Espilondo.

PROCLAMATION D'UNE DÉPUTÉE

Par une communication, en date du 4 mai 1998, faite en application de l'article L.O. 179 du code électoral, M. le ministre de l'intérieur a informé M. le président de l'Assemblée nationale que Mme Odette Casanova a été élue, le 3 mai 1998, députée de la 1^{re} circonscription du Var.

MODIFICATIONS À LA COMPOSITION DES GROUPES

(*Journal officiel*, Lois et décrets, du 5 mai 1998)

GRUPE SOCIALISTE

(239 membres au lieu de 242)

Supprimer les noms de MM. Claude Bartolone, Martin Malvy et de Mme Nicole Péry.

LISTE DES DÉPUTÉS N'APPARTENANT À AUCUN GROUPE

(6 au lieu de 3)

Ajouter les noms de Mme Odette Casanova, MM. Jean Espilondo et Bertrand Kern.

(*Journal officiel*, Lois et décrets, du 6 mai 1998)

GRUPE SOCIALISTE

(242 membres au lieu de 239)

Ajouter les noms de Mme Odette Casanova, MM. Jean Espilondo et Bertrand Kern.

LISTE DES DÉPUTÉS N'APPARTENANT À AUCUN GROUPE

(3 au lieu de 6)

Supprimer les noms de Mme Odette Casanova, MM. Jean Espilondo et Bertrand Kern.

DÉPÔT DU RAPPORT D'UNE COMMISSION D'ENQUÊTE

M. le président de la commission d'enquête sur l'état des droits de l'enfant en France, notamment au regard des conditions de vie des mineurs et de leur place dans la cité, a déposé, le 5 mai 1998, le rapport fait au nom de cette commission par M. Jean-Paul Bret.

Ce rapport sera imprimé sous le n° 871 et distribué, sauf si l'Assemblée, constituée en comité secret, décide, par un vote spécial, de ne pas autoriser la publication de tout ou partie du rapport.

La demande de constitution de l'Assemblée en comité secret doit parvenir à la présidence dans un délai de cinq jours francs, à compter de la publication du dépôt du rapport au *Journal officiel* (Lois et décrets) du 6 mai, soit avant le mardi 12 mai 1998.

TRANSMISSION D'UNE PROPOSITION D'ACTE COMMUNAUTAIRE

M. le Premier ministre a transmis, en application de l'article 88-4 de la Constitution, à M. le président de l'Assemblée nationale, la proposition d'acte communautaire suivante :

Communication du 4 mai 1998

N° E 1061. – Proposition de règlement CE du Conseil portant dispositions générales sur les fonds structurels, proposition de règlement CE du Conseil relatif au Fonds européen de développement régional, proposition de règlement CE du Conseil relatif au Fonds social européen, proposition de règlement CE du Conseil relatif aux actions structurelles dans le secteur de la pêche (COM [98] 131 final).

NOTIFICATION DE L'ADOPTION DÉFINITIVE DE PROPOSITIONS D'ACTES COMMUNAUTAIRES

Il résulte de lettres de M. le Premier ministre qu'ont été adoptées définitivement par les instances communautaires les propositions d'actes communautaires suivantes :

Communication du 30 avril 1998

N° E 975 (COM [97] 566 final). – Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord entre les Etats-Unis d'Amérique et la Communauté européenne relatif aux mesures sanitaires de protection de la santé publique et animale applicables au commerce d'animaux vivants et de produits animaux (décision du Conseil du 21 avril 1998).

N° E 983 (COM [97] 631 final). – Proposition de décision du Conseil autorisant le Royaume du Danemark à appliquer ou à continuer à appliquer à certaines huiles minérales utilisées à des fins spécifiques des réductions ou des exonérations d'accises conformément à la procédure prévue à l'article 8, paragraphe 4, de la directive 92/81/CEE (décision du Conseil du 21 avril 1998).

N° E 990. – Décision du Conseil concernant la conclusion de l'accord entre la Communauté européenne et la République d'Azerbaïdjan sur le commerce des produits textiles (décision du Conseil du 7 avril 1998).

N° E 999. – Décision du Conseil concernant la conclusion de l'accord entre la Communauté européenne et la République de Géorgie sur le commerce des produits textiles (décision du Conseil du 7 avril 1998).

N° E 1007 (COM [98] 14 final). – Proposition de règlement (CE) du Conseil concernant la conclusion de l'accord sous forme d'échange de lettres modifiant l'accord sous forme d'échange de lettres entre la Communauté européenne et la Roumanie, relatif à l'établissement réciproque de contingents tarifaires pour certains vins, et modifiant le règlement (CE) n° 933/95, portant ouverture et mode de gestion de contingents tarifaires communautaires pour certains vins (décision du Conseil du 7 avril 1998).

N° E 1017. – Décision du Conseil concernant la conclusion de l'accord entre la Communauté européenne et la République du Kazakhstan sur le commerce des produits textiles (décision du Conseil du 7 avril 1998).

N° E 1023 (COM [98] 43 final). – Proposition de décision du Conseil autorisant le Royaume des Pays-Bas à appliquer ou à continuer à appliquer à certaines huiles minérales utilisées à des fins spécifiques des réductions ou des exonérations d'accises conformément à la procédure prévue à l'article 8, paragraphe 4, de la directive 92/81/CEE (décision du Conseil du 21 avril 1998).

N° E 1025. – Décision du Conseil concernant la conclusion de l'accord entre la Communauté européenne et le Turkménistan sur le commerce des produits textiles (décision du Conseil du 7 avril 1998).

N° E 1029. – Décision du Conseil concernant la conclusion de l'accord entre la Communauté européenne et la République kirghize (Kirghizstan) sur le commerce des produits textiles (décision du Conseil du 7 avril 1998).

NOTIFICATION DU REJET D'UNE PROPOSITION D'ACTE COMMUNAUTAIRE

Il résulte d'une lettre de M. le Premier ministre qu'a été rejetée définitivement par les instances communautaires la proposition d'acte communautaire suivante :

Communication du 30 avril 1998

N° E 1030 (COM [98] 160 final). – Proposition de décision du Conseil relative à l'interdiction de l'utilisation de matériels présentant des risques en ce qui concerne les encéphalopathies spongiformes transmissibles et abrogeant la décision 97/534/CE (décision du Conseil des 16 et 17 mars 1998).

ANNEXE

*Questions écrites auxquelles une réponse
doit être apportée au plus tard le jeudi 14 mai 1998*

Nos 1835 de M. Jean-François Chossy ; 3783 de M. Philippe Chaullet ; 4680 de Mme Sylvia Bassot ; 6146 de M. Henri Cuq ; 6647 de M. Dominique Baudis ; 6798 de M. Louis de Broissia ; 7283 de M. Jean-Pierre Brard ; 8222 de Mme Sylvia Bassot ; 8367 de M. Patrice Martin-Lalande ; 9525 de M. Alain Gouriou ; 10720 de M. Roger-Gérard Schwartzberg ; 10759 de M. André Borel ; 10772 de M. Didier Mathus ; 10774 de M. Jean Michel ; 10779 de M. Jean-Marc Ayrault ; 10788 de M. Serge Janquin ; 10801 de M. Yvon Montané ; 10813 de M. Paul Dhaille.

QUESTIONS ORALES

*Institutions sociales et médico-sociales
(institut de prophylaxie dentaire infantile –
restructuration – conséquences – Paris XI^e arrondissement)*

323. – 6 mai 1998. – L'institut de prophylaxie dentaire infantile (IPDI), situé rue du Faubourg-du-Temple dans le 11^e arrondissement de Paris, est une structure unique en France qui prend en charge de manière globale la santé bucco-dentaire des enfants. Ouvert en 1964, il assure une double mission de prévention et de soin. Cette particularité a de nombreuses fois été présentée comme un atout dans les rapports de la CNAM. Or elle va disparaître, la CPAM de Paris ayant décidé de fermer le centre de soins de l'IPDI. Cette fermeture programmée résulte de la décision de la CNAM le 19 novembre 1996 de réformer le mode de calcul des dotations paramétriques versées aux caisses dans le cadre du Fonds national d'action sanitaire et social qui s'est traduite pour la CPAM de Paris par une baisse de 17,92 % de cette dotation. **M. Georges Sarre** attire l'attention de **M. le secrétaire d'État à la santé** sur les conséquences de la fermeture du centre de soins de l'IPDI. En 1996, sur les 18 000 enfants de l'Est parisien ayant bénéficié d'un dépistage bucco-dentaire, 12 000 ont pu être soignés par le centre lui-même. Le fort taux de suivi ainsi constaté, 66,67 %, s'explique par le caractère intégré de l'activité de l'IPDI. La restructuration programmée par la CPAM de Paris ne pourra que le faire chuter. Cela n'est guère acceptable pour qui sait combien les processus d'exclusion sont renforcés par le mauvais état de dentition de jeunes toujours plus nombreux, notamment dans l'Est parisien. C'est pourquoi il lui demande de donner les moyens à la CPAM de Paris de maintenir ouvert le centre de soins de l'IPDI.

*Politique extérieure
(Mali – route Yélimané Kayes – création – financement)*

324. – 6 mai 1998. – **M. Jean-Pierre Brard** attire l'attention de **M. le ministre délégué à la coopération et à la francophonie** sur le projet de route Yélimané-Kayes. Le cercle de Yélimané au Mali est traditionnellement une région d'émigration. Les migrants de cette région sont fortement attachés au développement de leur village d'origine. Ce cercle se caractérise par un enclavement géo-

graphique important. Les migrants originaires de ce cercle tentent de compenser par leurs revenus les insuffisances naturelles. C'est un investissement humain et financier considérable qui est en majeure partie absorbé par la consommation alimentaire. Le tissu économique local, essentiellement agricole, est faible, il n'existe que peu d'entreprises artisanales, de service ou commerciales. Toutefois ces dernières années un programme de développement, co-élaboré et mis en œuvre avec la ville de Montreuil a permis des progrès importants, notamment dans le domaine de l'agriculture, lesquels se heurtent maintenant à l'absence de liaison routière. La construction d'une route reliant Yélimané à Kayes, dont on parle depuis vingt ans, en desservant le plus grand nombre de villages, sera un atout formidable pour le développement économique de ce cercle où se joue l'avenir de milliers de personnes qui tentent d'échapper à la misère. Il lui demande donc ce que prévoit le Gouvernement français pour la création de cette route qui démultiplierait l'effet des coopérations existantes.

Voirie

(A2 et A3 – projet de liaison – financement – aides de l'Etat)

325. – 6 mai 1998. – **M. Patrick Leroy** attire l'attention de **M. le ministre de l'équipement, des transports et du logement** sur le projet de liaison entre les autoroutes A 2 (Paris-Bruxelles) et A 23 (Lille-Bruxelles), qui est maintenant défini. Les services de la direction départementale de l'équipement ont estimé son coût, y compris celui des travaux annexes, à 100 millions de francs. Le mode de financement proposé pour cette opération est le suivant : Etat 27,50 % ; région 27,50 % ; département 27 % ; autres collectivités territoriales 18 %, soit 18 millions de francs. A l'heure actuelle, avec l'arrivée de Toyota, de nombreux investisseurs (soustraitants) souhaitent s'installer dans le Valenciennois. Le plateau d'Hérin, 100 hectares de réserves foncières à vocation industrielle, est la seule zone susceptible de les recevoir, mais sa réalisation est subordonnée à la liaison A 2 et A 23. Prenant en compte les nombreuses difficultés rencontrées par les communes du Valenciennois, dues au départ des usines de la sidérurgie, de la métallurgie et du ferroviaire, ainsi que, le XI^e contrat de plan Etat-région (1994-1998, prolongé jusqu'en 1999), qui a retenu un premier crédit de 50 millions de francs pour cette opération, il lui demande s'il serait possible, pour le prochain contrat de plan Etat-région, d'avoir une participation supérieure de l'Etat, afin de prendre en charge les 18 millions de francs sollicités auprès de ces collectivités.

Enseignement supérieur

(Ecole nationale d'art décoratif – perspectives – Limoges)

326. – 6 mai 1998. – L'Ecole nationale d'art décoratif d'Aubusson créée en 1884 assure une formation complète des tapissiers alliant la technique, l'histoire de l'art, le dessin et la peinture. Les plus grands noms de la tapisserie ont apprécié la qualité de l'enseignement de cette école. Depuis les années 60, l'Etat s'est d'ailleurs beaucoup engagé dans la construction et l'aménagement de locaux administratifs, d'ateliers équipés d'outils de formation dont un atelier de teinture, une bibliothèque, des salles d'exposition. C'est pourquoi, **M. Jean Auclair** appelle l'attention de **Mme la ministre de la culture et de la communication** sur le désengagement de l'Etat, voire la suppression pure et simple de cet établissement. Si ce projet se concrétisait, ce serait un coup dur porté au savoir-faire français en ce domaine et aux activités locales. Aussi, lui demande-t-il de revenir sur ce désengagement financier et de lui confirmer la volonté de l'Etat de défendre notre artisanat d'art, et notamment l'Ecole nationale d'art décoratif d'Aubusson.

Enseignement secondaire

(collèges – filières technologiques)

327. – 6 mai 1998. – **M. René André** appelle l'attention de **M. le ministre de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie** sur les vives inquiétudes des élèves de 4^e et de 3^e technologiques quant à leur avenir. Il lui indique que les élèves de 4^e et 3^e technologiques de la Manche ont procédé auprès de leurs camarades de classe à une enquête sur les résultats de ces sections depuis leur création en 1989. Le résultat de cette enquête montre que ces sections technologiques ont permis à des enfants souvent en rupture de ban avec le système scolaire de s'épanouir à nouveau, de reprendre confiance en eux et de réussir une véritable formation allant jusqu'à l'université. Face à ce résultat grandement positif, ils s'inquiètent donc à juste titre des directives ministé-

rielles tendant à la suppression des 4^e et 3^e technologiques et à la disparition à terme du lycée professionnel. Aussi, lui demande-t-il au nom de ces élèves, de revenir sur ces décisions et d'encourager au contraire cette filière.

Communes

(maires – responsabilité pénale – fautes involontaires)

328. – 6 mai 1998. – **M. Gilbert Meyer** appelle l'attention de **Mme la garde des sceaux, ministre de la justice**, sur les dispositions du code pénal qui concernent les fautes dites involontaires, commises par imprudence ou par négligence, dans l'exercice de fonctions électorales. En 1996, le Sénat et l'Assemblée nationale ont adopté certaines modifications à ces dispositions, faisant ainsi obligation aux juges d'apprécier les fautes commises « *in concreto* ». En vertu de ces modifications, un élu ne peut théoriquement être condamné pour des faits non intentionnels commis dans l'exercice de ses fonctions, que s'il est établi qu'il n'a pas accompli les diligences normales, compte tenu des compétences, du pouvoir et des moyens dont il disposait, ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi lui confie. Plusieurs jugements récents montrent cependant que, même dans les conditions ci-dessus rappelées, les élus involontairement impliqués dans des sinistres ne sont pas à l'abri d'une condamnation au pénal. En particulier, la décision rendue par le tribunal de Toulouse – et confirmée par la cour d'appel –, dans l'affaire des « Thermes de Barbotan » va rendre particulièrement difficile l'exercice de la démocratie locale, puisqu'elle exige des élus locaux qu'ils utilisent l'arme de la démission aux fins d'obtenir la fermeture d'un établissement qui posait problème. Il s'agit là d'un argument qui ne relève plus du droit mais de la spéculation. Cet exemple montre également que les modifications apportées par la loi de 1996 restent très insuffisantes pour que les maires puissent exercer leur mandat dans la sérénité. Aussi lui demande-t-il quelles mesures elle compte prendre pour compléter le code pénal dans le sens souhaité.

Enseignement maternel et primaire

(fermeture de classes – Brumath)

329. – 6 mai 1998. – **M. Bernard Schreiner** appelle l'attention de **M. le ministre de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie** sur la question de la globalisation des effectifs de l'éducation nationale. Le 8 avril dernier, l'inspection académique du Bas-Rhin a décidé, contre l'avis unanime du conseil municipal, de fermer une classe à Brumath. Or, selon les seuils de fermeture de classes définis par l'éducation nationale, Brumath est en mesure de garder l'ensemble des classes qui existent aujourd'hui. Cependant, la politique de réaffectation des enseignants qui repose sur le principe de la globalisation ajoutée à l'absence de création de postes d'enseignants pour 1998 conduirait à la suppression d'une classe pourtant essentielle à notre ville qui connaît, de plus, une sérieuse augmentation démographique. Il lui demande s'il n'est pas possible que les seuils soient déterminés en fonction du contexte local et de ses besoins.

Culture

(maisons des jeunes et de la culture – financement – Loire-Atlantique)

330. – 6 mai 1998. – **M. Edouard Landrain** appelle l'attention de **Mme la ministre de la culture et de la communication** sur le soutien de l'Etat à la maison de la culture de la Loire-Atlantique (MCLA). Grâce à un enracinement local très important, la MCLA présente des bilans de fréquentation qui témoignent de sa réussite. Le budget de fonctionnement 1998 de la MCLA s'élève à 40 MF avec des concours financiers du conseil général de la Loire-Atlantique (22,780 MF) et de la ville de Nantes (3,2 MF). En ce qui concerne le soutien financier de l'Etat, après un premier financement de 3,5 MF obtenu en 1994, une convention triennale avec le ministère de la culture a été signée pour la période 1995/1996, au bénéfice des activités décentralisées de la MCLA (spectacles décentralisés, animations, expositions...). Les concours obtenus à ce titre ont été les suivants : 3 MF en 1995, 3 MF en 1996 et 5 MF en 1997. Conformément aux clauses de renouvellement de cette convention, un nouveau dossier culturel et artistique a été présenté par la MCLA, afin d'aboutir à la signature d'une nouvelle convention triennale portant sur la période 1998/2000. Or, selon les informations connues au niveau régional, la participation de l'Etat au bénéfice des activités de la MCLA serait désormais limitée à

1 MF pour 1998, ce qui serait préjudiciable pour l'ensemble des publics concernés et ne manquerait pas de casser la forte dynamique culturelle développée avec le soutien financier de l'Etat. Il lui demande donc d'intervenir en faveur de ce dossier et de renouveler le soutien financier de l'Etat à la MCLA à hauteur des financements précédemment accordés.

*Aménagement du territoire
(zonage – délimitation – perspectives)*

331. – 6 mai 1998. – **M. Jean-Claude Lenoir** attire l'attention de **Mme la ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement** sur le décret n° 82-809 du 22 septembre 1982 qui régit les possibilités d'intervention des collectivités en faveur de l'immobilier industriel, et est actuellement en cours de modification. Cette modification a pour objet d'élargir le territoire sur le périmètre duquel des aides peuvent être accordées et de préciser les modalités d'attribution des aides sur les différentes parties du territoire. Du fait du zonage retenu dans le projet actuel, les départements éligibles à la prime d'aménagement du territoire (PAT) continueront d'être plus attractifs que les départements non éligibles. Or ce zonage ancien n'est plus toujours pertinent aujourd'hui, comme en témoigne l'exemple de la Basse-Normandie, où l'Orne, exclue de la zone PAT, est lourdement pénalisée par rapport aux départements voisins. Dans la mesure où l'Union européenne laisse aux Etats membres la responsabilité de définir leurs zonages, il lui demande s'il ne serait pas envisageable que le projet de décret se réfère à des zonages plus récents que la PAT, comme par exemple les territoires ruraux de développement prioritaire ou les zones de revitalisation rurale, qui ont été entérinés par la Commission européenne. Il souhaite connaître son point de vue sur ce sujet.

*Sécurité publique
(sécurité des biens et des personnes –
gendarmerie – police – effectifs de personnel –
Villefranche-sur-Saône)*

332. – 6 mai 1998. – La sécurité est un élément essentiel des droits du citoyen, assurée par deux grands services : la police et la gendarmerie. Mais en dépit des efforts menés à tous niveaux, les habitants de l'agglomération de Villefranche-sur-Saône (Rhône) déplorent chaque jour, avec beaucoup d'inquiétude, la délinquance et l'insécurité tant pour les personnes que pour les biens. **M. Bernard Perrut** souhaite connaître les intentions de **M. le ministre de l'intérieur** concernant le district urbain de l'agglomération de Villefranche soumis à un zonage police/gendarmerie. Il lui demande quelle réponse il entend apporter à la reconnaissance du rapport parlementaire Carraz-Hyest qui estime que « le transfert à la police des communes autour de Villefranche permettrait de donner le même régime de police à l'ensemble du district », et quels moyens humains et matériels adaptés à ce territoire seront accordés au nouveau commissariat, et sous quels délais. Le député veut avoir l'assurance que, sans fragiliser d'autres zones du département, ce redéploiement apportera, grâce à des effectifs suffisants, plus de sécurité et ne se limitera pas à un simple transfert de compétences. Enfin, parce que le partenariat est essentiel et l'action complémentaire entre policiers et gendarmes qui doivent bénéficier de meilleures conditions de travail, il lui demande de prendre l'engagement, avec son collègue ministre de la défense, d'inscrire comme prioritaire en 1999 la construction – repoussée par l'actuel gouvernement – de la nouvelle gendarmerie de Villefranche.

*Anciens combattants et victimes de guerre
(réfractaires – revendications)*

333. – 6 mai 1998. – **M. Jean Proriot** attire l'attention de **M. le secrétaire d'Etat aux anciens combattants** sur l'absence d'évolution du statut des réfractaires. Si certaines avancées symboliques ont été acquises, comme le droit au port de la médaille commémorative de la guerre 1939-1945 et l'octroi du privilège de recouvrir leur cercueil d'un drapeau tricolore, il n'en demeure pas moins qu'aucun progrès n'a été accompli en vue de l'obtention d'un statut personnel, ou, au moins, de la reconnaissance de la qualité de résistants, et ce malgré la loi du 22 août 1950 : celle-ci stipule en effet que toute personne ayant « porté un grave préjudice à l'ennemi et comportant pour son auteur des risques graves (trois à cinq ans d'emprisonnement et déportation dans les camps

de concentration d'Allemagne) est considéré comme acte de résistance ». Les réfractaires ne comprennent pas que leur refus d'obtempérer aux ordres du régime de Vichy ne leur permette pas de bénéficier d'un statut équivalent à celui des résistants, tout comme ils ne comprennent pas que M. le secrétaire d'Etat leur réponde (lettre du 19 février 1998) que l'attribution du titre de reconnaissance de la Nation est toujours liée à la notion de participation à des opérations comportant un risque d'ordre militaire, alors que la carte du combattant d'Afrique du Nord vient d'être accordée à ceux qui peuvent attester d'une seule présence de service d'au moins dix-huit mois en Algérie pendant la durée du conflit. Aussi lui demande-t-il comment il entend corriger l'inégalité de traitement, dont les réfractaires, qui attendent depuis plus de cinquante ans, sont les principales victimes.

*Transports aériens
(Air France Europe –
lignes intérieures – horaires – respect)*

334. – 6 mai 1998. – **M. Jean Michel** attire l'attention de **M. le ministre de l'équipement, des transports et du logement** sur la dégradation des prestations du service public d'Air France Europe sur certaines lignes intérieures tant en ce qui concerne le respect des horaires, les réservations en surnombre, parfois la menace d'expulsion des passagers de l'avion, le traitement des passagers par un personnel, depuis le commandant de bord jusqu'aux employés d'aéroport, qui semble considérer que la Compagnie nationale est à leur service alors qu'ils doivent être à son service et à celui des usagers. Un récent exemple illustre cette attitude : le vol Orly - Clermont-Ferrand prévu le vendredi 10 avril, qui n'est jamais parti de Paris, dont les passagers ont été transférés sur Roissy sans qu'aucune disposition n'ait été prévue pour leur acheminement depuis ce dernier aéroport, ce qui a obligé des familles avec de jeunes enfants, ou des enfants non accompagnés, à utiliser des taxis de nuit pour rejoindre Clermont-Ferrand. Il s'interroge sur la répétition des manquements aux obligations du service public, contribuant à donner une image lamentable de l'Etat, de l'entreprise nationale, des villes desservies en période où les échanges avec les pays d'Europe s'intensifient.

*Professions sociales
(aides à domicile –
associations – financement – aides de l'Etat)*

335. – 6 mai 1998. – **Mme Monique Collange** attire l'attention de **Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité** sur les graves difficultés rencontrées par les associations d'aide à domicile. En effet, deux modes de solvabilisation sont en place pour l'aide à domicile, avec d'une part, la prestation de service financée sur les fonds sociaux de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), pour la mise en œuvre d'une politique sociale de maintien à domicile des personnes âgées à faibles ressources, d'autre part, les services mandatés, destinés à créer des emplois, solvabilisés par les exonérations de charges et déductions fiscales. Ces deux systèmes sont aujourd'hui entrés en concurrence dans une logique d'abaissement du coût du service. La qualité du service rendu et la professionnalisation des métiers risquent d'en faire les frais à brève échéance. La liste des associations tarnaises menacées de mettre la clef sous la porte se rallonge telle que l'ADAR Agardon, implantée à Aussillon. Après avoir desservi plus de 1 700 personnes en 1997, elle est aujourd'hui au bord du gouffre avec un déficit prévisionnel pour 1998 de 532 772 francs. 140 emplois d'aides-ménagères sont menacés à très court terme. Elle lui demande si le gouvernement entend mettre en place une adaptation des systèmes d'exonération de charges pour mettre à parité le prestataire et le mandataire, ainsi que la prise en compte des coûts réels dans le taux de remboursement de l'aide ménagère par la CNAV, en le portant à 87 francs (au lieu de 80,49 francs actuellement) ou la suppression de la proratisation de l'exonération des charges sociales sur les bas salaires.

*Frontaliers
(sécurité sociale – CRDS)*

336. – 6 mai 1998. – **M. Marcel Dehoux** attire l'attention de **Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité** sur l'assujettissement des travailleurs frontaliers à la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS), décidée par l'ordonnance du 25 janvier 1996. Or, la Commission européenne reproche à la

France cette imposition estimant que la CRDS est « une véritable cotisation sociale ». En effet, la création de la CRDS n'a-t-elle pas pour but de combler le déficit de la sécurité sociale, ce qui en fait une véritable cotisation ? Dans l'Union européenne, les travailleurs ne relèvent que du système de sécurité sociale de l'Etat membre où ils travaillent. Pour les travailleurs transfrontaliers, cet assujettissement contribue à créer une inégalité de traitement en fonction du lieu de travail et à faire payer par des salariés un déficit auquel ils n'ont pas contribué. C'est pourquoi, il lui demande quelle mesure le Gouvernement compte prendre pour mettre fin au plus tôt à cette inégalité.

Voirie

(RN 66 – tronçon alsacien – aménagement perspectives)

337. – 6 mai 1998. – **M. Jean-Pierre Baeumler** souhaite une nouvelle fois attirer l'attention de **M. le ministre de l'équipement, des transports et du logement** sur un dossier, dont il connaît l'importance particulière pour le pays de Thann, la vallée de la Thur, mais aussi pour les régions Alsace et Lorraine. Il s'agit de la RN 66, classée grande liaison d'aménagement du territoire et axe européen E 512 depuis 1992 et pour lequel, son prédécesseur, avait affirmé la priorité nationale. Le trafic sur son tronçon alsacien est en augmentation constante. Il lui demande de confirmer que ce projet demeure bien prioritaire et par conséquent, de confirmer également la légalité, que d'aucuns remettent en cause, du lancement de l'enquête publique par tranches successives, décision prise en décembre 1995, par son prédécesseur afin d'accélérer ce dossier ; la date à laquelle sera prononcée la déclaration d'utilité publique de l'aménagement du tronçon Thann-Bitschwiller-lès-Thann ; la date d'engagement effectif des travaux sur ce tronçon, car, comme il le sait, une enveloppe de 300 millions de francs est inscrite à l'actuel contrat de plan Etat-région ; la réalisation en 1998, comme il l'écrivait en octobre dernier, des études d'aménagement de la section Vieux-Thann-Thann, pour laquelle une enveloppe de 60 millions de francs est également inscrite à l'actuel contrat de plan. Enfin, il insiste également pour qu'un calendrier d'avancement et de réalisation de ce projet soit enfin fixé.

Ministères et secrétariats d'Etat

(intérieur : services extérieurs – sous-préfectures – création – construction – perspectives – Torcy)

338. – 6 mai 1998. – **M. Daniel Vachez** appelle l'attention de **M. le ministre de l'intérieur** sur le projet de construction de la sous-préfecture de Torcy à Marne-la-Vallée (Seine-et-Marne) qui est actuellement en suspens. Le développement de la ville nouvelle a amené l'Etat à décider le 26 février 1993 la création d'un nouvel arrondissement. A la suite de cette décision, le ministère de l'intérieur a acquis le 5 décembre 1995 auprès de l'établissement public d'aménagement de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée le terrain d'assiette nécessaire. Les concurrents pour la consultation de maîtrise d'œuvre ont été sélectionnés. L'achèvement de la procédure d'attribution de cette maîtrise d'œuvre et le démarrage de la réalisation de la sous-préfecture sont subordonnés à l'affectation de crédits d'études et de travaux dans le cadre d'une dotation globale dont bénéficie chaque année le ministère de l'intérieur pour des opérations de ce type. Or, à ce jour, aucune des répartitions de cette dotation ne s'est traduite par une telle affectation. Il en résulte une situation plus que critique pour la population concernée tout comme pour le personnel de la sous-préfecture. L'arrondissement de Meaux compte actuellement près de 560 000 habi-

tants, ce qui le place au niveau d'un département tel que la Charente-Maritime qui comporte à lui seul quatre sous-préfectures ! C'est pourquoi, il le sollicite pour que les crédits d'études d'un montant de l'ordre de 6 millions de francs puissent être notifiés rapidement, et que des crédits soient d'ores et déjà programmés afin que les travaux puissent commencer dès 1999 et pour qu'une solution de préfiguration soit envisagée, permettant l'implantation provisoire des services de la nouvelle préfecture et l'accueil d'un sous-préfet. Rappelant la très forte attente que suscite ce projet chez les habitants, il lui demande donc de bien vouloir lui indiquer quelles suites il compte y donner.

Enseignement secondaire

(collèges – maintien – perspectives – collège René-Pauthenet – Saint-Aubin)

339. – 6 mai 1998. – **M. André Vauchez** attire l'attention de **M. le ministre de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie** sur la fermeture du collège public René-Pauthenet de Saint-Aubin (Jura). Le président du conseil général du Jura avait, par arrêté du 4 juillet 1994, prescrit la fermeture de ce collège, décision confirmée le 6 octobre 1994 par le tribunal administratif saisi par les parents d'élèves de cet établissement. Mais le 6 février 1998, le Conseil d'Etat a annulé ces deux décisions. Désormais, l'arrêté de fermeture de M. le préfet du 4 août 1994 qui découlait de l'arrêté du président du conseil général, devient donc caduc. Plus de deux mois après la décision du Conseil d'Etat, aucun contact n'a été pris avec les parents d'élèves par le président du conseil général ou l'Etat. Il lui demande donc ce qu'il compte faire pour que justice soit rendue aux parents d'élèves de cet établissement.

Impôts et taxes

(politique fiscale – associations)

340. – 6 mai 1998. – **M. Bernard Madrelle** attire l'attention de **M. le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie** sur le problème des associations qui sont victimes d'actions en redressement fiscal de plus en plus nombreuses. Par lettre en date du 17 novembre 1997, M. le Premier ministre précisait qu'en l'attente des conclusions du rapport de M. Goulard, conseiller d'Etat, il demandait à l'administration fiscale de suspendre toutes les procédures de redressement en cours d'instruction à l'encontre des associations. Confirmant cette position, un communiqué du service de presse de M. le Premier ministre, en date du 10 mars 1998, annonçait qu'une instruction fiscale sur le régime des associations, respectant les recommandations de M. Goulard, serait publiée très prochainement par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Cependant les services fiscaux poursuivent les actions engagées, sans tenir compte des deux textes précités. A titre d'exemple, une association de la Gironde qui joue un rôle éminent d'utilité sociale est convoquée devant la commission départementale des impôts le 15 mai prochain. L'administration fiscale se fonde sur une doctrine non adaptée aux associations et sur des règles floues qui lui permettent des interprétations variables et hasardeuses, et cela au moment où de très nombreuses associations font un gros effort pour clarifier leur fonctionnement. Compte tenu de ces éléments, et dans l'attente de l'instruction fiscale annoncée, il lui demande de faire en sorte que les services fiscaux suspendent effectivement les procédures en cours, en accord avec les vœux exprimés par M. le Premier ministre.

