

## SOMMAIRE

### PRÉSIDENCE DE M. JEAN GLAVANY

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

#### MOTION DE RENVOI EN COMMISSION (p. 2)

Motion de renvoi en commission de M. Jean-Louis Debré : Mme Roselyne Bachelot-Narquin, MM. Léonce Deprez, Jean-Pierre Brard, Laurent Cathala, Patrick Devedjian. – Rejet.

M. Louis Besson, secrétaire d'Etat au logement.

Mme Marylise Lebranchu, secrétaire d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce et à l'artisanat.

Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité.

#### DISCUSSION DES ARTICLES (p. 22)

##### Article 1<sup>er</sup> (p. 22)

MM. François Goulard, Patrick Devedjian, Serge Poignant, Camille Darsières, Léo Andy, Yann Galut, Jean-Marie Le Guen, Marcel Rogemont, Patrick Bloche, Denis Jacquat, Patrick Delnatte, Claude Billard, Mme Jacqueline Lazard, M. Jean-Michel Marchand, Mme Christiane Taubira-Delannon.

Amendement n° 6 de Mme Jambu : MM. Claude Billard, Jean Le Garrec, rapporteur de la commission spéciale ; Mme la ministre. – Rejet.

Amendement n° 802 de M. Marchand : MM. Jean-Michel Marchand, le rapporteur, Mme la ministre. – Rejet.

Amendement n° 643 de M. Barrot : MM. Denis Jacquat, le rapporteur. – Retrait.

Amendements n°s 367 de Mme Bachelot-Narquin et 247 de la commission spéciale : Mme Roselyne Bachelot-Narquin, M. le rapporteur, Mme la ministre. – Retrait de l'amendement n° 367 ; adoption de l'amendement n° 247.

Amendement n° 713 de M. Galut : MM. Yann Galut, le rapporteur, Mme la ministre. – Rejet.

Amendements n°s 366 de Mme Bachelot-Narquin et 248 de la commission : Mme Roselyne Bachelot-Narquin, M. le rapporteur, Mme la ministre. – Retrait de l'amendement n° 366 ; adoption de l'amendement n° 248.

Amendement n° 598 de M. Braouezec : MM. Claude Billard, le rapporteur. – Retrait.

Amendement n° 249 de la commission : M. le rapporteur. – Retrait.

Amendements n°s 646 de M. Barrot, 525 de M. Gengenwin, 822 de Mme Catala et 250 de la commission : MM. Denis Jacquat, Germain Gengenwin, Mme Roselyne Bachelot-Narquin, MM. le rapporteur, Patrick Devedjian, Mme la ministre, M. Pierre Cardo. – Retrait de l'amendement n° 646.

MM. le rapporteur, Pierre Cardo, Mme la ministre. – Adoption de l'amendement n° 525 ; retrait de l'amendement n° 822 ; adoption de l'amendement n° 250.

Amendement n° 454 de M. Pontier : MM. Jean-Michel Marchand, le rapporteur, Mme la ministre. – Retrait.

Mme la ministre.

Réserve des amendements portant articles additionnels après l'article 1<sup>er</sup> et avant l'article 2 et réserve de l'article 2.

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

2. **Dépôt d'un projet de loi** (p. 35).
3. **Dépôt de rapports** (p. 35).
4. **Dépôt d'un projet de loi adopté avec modifications par le Sénat** (p. 35).
5. **Ordre du jour des prochaines séances** (p. 35).

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENTE DE M. JEAN GLAVANY, vice-président

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

1

## LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS

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

**M. 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<sup>os</sup> 780, 856).

Cet après-midi, la discussion générale a été close.

### Motion de renvoi en commission

**M. le président.** J'ai reçu, de M. Jean-Louis Debré et des membres du groupe du Rassemblement pour la République, une motion de renvoi en commission déposée en application de l'article 91, alinéa 6, du règlement.

La parole est à Mme Roselyne Bachelot-Narquin.

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin.** Monsieur le président, madame la ministre de l'emploi et de la solidarité, mes chers collègues, « accepter qu'il y ait des exclus, c'est nier le pacte républicain, c'est renier les valeurs d'égalité qui ont fait la force de la France ». Ainsi s'exprimait le Président de la République, et nous sommes tous d'accord pour juger indispensable de porter secours aux plus démunis et de restaurer la cohésion sociale de notre pays.

Si nous sommes d'accord sur le but à poursuivre, c'est sans doute sur les moyens à mettre en œuvre que nous différons, pas toujours mais souvent.

Pas toujours puisqu'un comparatif entre le texte d'avril 1997 et celui qui nous est proposé aujourd'hui montre, madame la ministre, que certains articles de votre projet de loi sont le décalque pur et simple de la loi de cohésion sociale.

**Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité.** Je l'ai dit !

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin.** Nous nous en réjouissons et nous voterons ces dispositions.

Mais je me permettrai de rappeler à mes collègues de l'opposition les avis de deux socialistes notoires : d'abord du président Edouard Herriot, qui jugeait qu'on

reconnaissait la qualité d'une majorité à la vigueur de son opposition – n'est-ce pas, monsieur le rapporteur ? –, et de Jules Renard, qui disait qu'on finit toujours par mépriser ceux qui sont trop facilement de votre avis. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française.*)

**M. Jean Le Garrec, rapporteur de la commission spéciale.** Oh ! C'est très joli ! Je vous applaudis !

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin.** Je demande donc à mes collègues de la majorité de ne pas instruire à tout propos un procès simpliste en diabolisation de l'opposition.

Lequel ou laquelle d'entre nous n'est pas à l'origine d'une association intermédiaire, d'un service d'aide à domicile, d'un foyer d'accueil ?

**M. Pierre Lequiller.** Tout à fait !

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin.** Lequel ou laquelle d'entre nous ne repart pas, après avoir été abattu de voir ses efforts parfois vains, plein d'espoir pour renverser les indifférences, faire renaître la vie et trouver les financements ?

Si nous avons présenté une exception d'irrecevabilité, c'est parce qu'on ne sert pas les pauvres contre la Constitution. Si nous avons défendu une question préalable, c'est non parce qu'il n'y a pas lieu de discuter de la pauvreté, mais bien parce que les moyens proposés pour la combattre nous semblent inadéquates.

De plus, certaines dispositions nous paraissant mal observées ou incomplètement étudiées, nous pensons qu'elles méritent d'être réexaminées en commission. Nombre de ces manques ont été parfaitement décrits par mes collègues Patrick Devedjian, Jean-Luc Warsmann et François Goulard. Pierre Méhaignerie pointait l'opacité des annonces financières ; Robert Galley estimait, dans un propos très mesuré, que l'article 8 et les amendements adoptés justifiaient à eux seuls le renvoi en commission.

Je développerai donc à l'appui de ce renvoi trois thèmes qui sont loin d'être exhaustifs.

Tout d'abord, l'exclusion est un phénomène en constante évolution, ses critères de mesure changent et le projet de loi ignore précisément ces évolutions.

Ensuite, le texte se veut un projet de prévention. Or, malgré cet affichage, il n'apporte aucune mesure de fond en matière de prévention, mais ajoute, au mieux, des recettes bien connues à un catalogue déjà fourni.

**M. François Goulard.** Très juste !

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin.** Enfin, il ne saurait y avoir de mobilisation locale – la seule qui vaille car la seule qui marche – sans un profond remodelage des institutions qui pilotent la lutte contre les exclusions. Or cette remise à plat est totalement absente du projet proposé.

**M. Pierre Cardo.** C'est vrai !

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin.** Vous avez commencé votre propos, madame la ministre, par une description de ce fléau moderne qu'est l'exclusion. Vous

avez bien fait d'y ajouter des cas concrets. Le malheur profond de ces hommes et de ces femmes ne saurait en effet se résumer ou se décrire avec des tableaux, des abaques ou des statistiques. Mais votre appréciation, qui conditionne les mesures à mettre en œuvre, si elle n'est pas fautive bien au contraire, apparaît négliger un certain nombre d'évolutions lourdes que l'on devine et qui ne manqueront pas de s'amplifier au cours des prochaines années.

Cet aspect prospectif a été absent de vos travaux en commission malgré la qualité des personnalités auditionnées. J'en citerai quelques exemples.

Le télescopage de plus en plus évident des revenus des bénéficiaires des minima sociaux et de ceux des salariés rémunérés au SMIC. Je sais bien que de nombreuses études, notamment celle de l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée il y a quelque mois, ou le rapport de Mme Join-Lambert, contestent ce télescopage en ne se référant qu'au chiffre officiel des revenus. C'est oublier que l'Etat, les collectivités locales, les associations, les organismes sociaux ont bâti tout un système d'aides directes, en espèces ou en nature, d'exonérations ou de prises en charge. C'est oublier qu'exercer un travail salarié coûte en déplacements, soins de la personne, aides ménagères, gardes d'enfants. C'est oublier que le travail illégal apporte parfois un complément de revenus.

Nous regrettons qu'aucune étude approfondie ne fasse explicitement le bilan de cette stratification, qui constitue un maquis inextricable, dans lequel certains circulent avec une réelle maestria.

C'est ainsi que l'on voit peu à peu glisser d'un groupe humain à l'autre le sentiment de l'exclusion. Qui se sent en marge : du salarié modeste qui paie sa mutuelle, sa taxe d'habitation, sa note d'électricité, la cantine de ses enfants et qui part travailler à six heures du matin en n'ayant pas fermé l'œil de la nuit, ou de ses voisins désœuvrés, qui ont fait hurler leurs chaînes jusqu'au milieu de la nuit ? Dans certains quartiers, il ne faut pas chercher plus avant les raisons de certains votes extrémistes.

**M. François Goulard.** Très juste !

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin.** Deuxième évolution lourde, directement dérivée de la première : celle d'une véritable culture du non-travail. Bien sûr, dans leur très grande majorité, les chômeurs veulent un emploi et se sentent humiliés par les aides ou les secours. Mais ne me dites pas qu'il ne vous est jamais arrivé, qu'il ne vous arrive pas, de proposer des postes – et qui ne sont pas des petits boulots – à des personnes en difficulté, qui vous les refusent. Les raisons de ce refus sont souvent liées à un fort sentiment de dévalorisation de soi, à la crainte de ne pas être à la hauteur, de perdre une allocation qu'on ne pourra pas récupérer si on ne fait pas l'affaire. Mais aussi, on vous explique tout crûment que ce que vous proposez n'intéresse pas : trop fatigant, mal payé. Comment, d'ailleurs, cette culture du non-travail ne fleurirait-elle pas après nos semaines de débat sur les 35 heures ?

**M. Pierre Cardo.** Tout à fait !

**M. Jean-Pierre Brard.** In vraisemblable ! Il vaut mieux être sourd que d'entendre des choses pareilles !

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin.** Le travail nous fut présenté comme une chaîne insupportable, dont il conviendrait de se libérer pour « faire la fête », pour reprendre l'une des sympathiques expressions de Mme la ministre. On en arrive alors à un singulier paradoxe : le

travail aurait une valeur positive pour les exclus, pour les pauvres, tandis que les nantis devraient au contraire l'abandonner au profit d'activités plus nobles et plus valorisantes.

Cette culture du non-travail est considérablement amplifiée par un phénomène inquiétant : la structuration sociale et financière de nombreux quartiers par les trafics en tout genre, et en tout premier lieu le trafic de drogue.

Le président Bartolone avait judicieusement invité les professeurs Henrion et Parquet à venir exposer, devant la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, le résultat de leurs travaux sur la toxicomanie, et en particulier sur sa dimension sociale. Aujourd'hui, des familles entières vivent du commerce des stupéfiants, non pas comme des malfrats, mais avec des dealers sympathiques, sortes de grands frères qui assurent la sécurité et l'organisation sociale, avec bien souvent la compréhension, pour ne pas dire la complicité, des élus et des policiers. C'est ainsi qu'un policier, navré, m'a dit un jour : « Si on fait une descente, le trafic s'arrête quinze jours, et, pendant ce temps-là, les gosses ne vont plus à la cantine parce qu'il n'y a plus d'argent à la maison. » Un élu qui proposait un job à 6 000 francs nets par mois à un jeune s'est vu rétorquer – excusez-moi, je cite dans le texte : « Tu rigoles, mon pote, c'est ce que je me fais par semaine avec mon shit. »

**Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité.** Evidemment !

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin.** Enfin, dernière évolution lourde qu'il faut souligner, le découplage amplifié entre pauvreté et exclusion, qu'un grand journal du soir résumait par ce titre provocateur : « Moins de pauvres, plus d'exclus ». Nous voyons la vanité collective qui fut, qui est, la nôtre de tout considérer à l'aune d'une allocation, d'un emploi-jeune ou d'une carte santé. Un de ces jeunes, sortant de six mois de contrat emploi-solidarité, me confiait que ses collègues ne l'avaient appelé que « le CES ». « J'aurais tellement aimé qu'ils m'appellent par mon prénom », ajoutait-il.

Notre action collective n'est plus que le paravent de nos égoïsmes individuels, et le présent projet de loi, quoique bourré de bonnes intentions, n'y changera sans doute rien.

J'en viens au deuxième point qui justifie le renvoi en commission : l'absence de réel dispositif de prévention.

Empêcher l'expulsion d'un logement et permettre un meilleur accès aux soins arrêtent certes la spirale de la relégation, mais le processus est largement engagé.

Quand on examine les parcours des exclus, quand on écoute l'histoire déchirante de ces vies en miettes,...

**Mme Monique Collange.** Vous allez nous faire pleurer ! Qu'avez-vous fait jusqu'à maintenant ?

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin.** ... nous retrouvons presque toujours trois éléments : la déstructuration des liens affectifs, en particulier familiaux, l'échec scolaire et les inaptitudes physiques, acquises ou congénitales.

Pour ce qui concerne la santé, nous souscrivons bien sûr à la couverture maladie universelle et à la prise en charge du ticket modérateur, même si cela ne fait qu'officialiser des dispositifs locaux mis en place depuis fort longtemps.

**M. François Goulard.** C'est vrai !

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin.** Il est dommageable cependant que les intéressantes propositions du rapporteur et de Pierre Cardo pour l'instauration d'un vrai dispositif de bilan de santé n'aient pas été retenues.

**M. François Goulard.** Très juste !

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin.** Nous sommes en effet confrontés à un terrible enjeu : le niveau de santé de nos concitoyens ne cesse de s'améliorer – l'espérance de vie est là pour en témoigner – mais la demande de performance physique croît encore plus vite. Vous vous indignez à juste raison, madame la ministre, de voir rejetés vers l'allocation d'adultes handicapés, vers les COTOREP, des travailleurs jugés inaptes. Mais la distinction entre handicap et inaptitude se fait plus floue. Aucun dispositif de portée générale ne prend en compte ces difficultés et vous renvoyez les moyens financiers à des plans régionaux, c'est-à-dire à d'autres financeurs.

L'échec scolaire, dont le niveau ultime est l'illettrisme, prend ses racines dans trois processus : les handicaps non détectés dont je parlais à l'instant, sensoriels en particulier, les pauvretés familiales de tous ordres, j'y reviendrai dans un instant, mais aussi l'inaptitude de l'éducation nationale à sortir du modèle dominant.

Votre texte se réfugie, une fois de plus, derrière le « politiquement correct ». Certes, notre système éducatif est performant, adapté à la très grande majorité des enfants et reste un moyen inégalé de promotion sociale. Mais il est incapable de constater que ses techniques ne conviennent pas à certains élèves. Si vous ne savez pas lire, c'est votre faute ou celle de vos parents et votre seule ressource est de vous tourner vers l'enseignement spécialisé ou adapté.

Nous avons souhaité entendre M. Allègre sur ces sujets et notre proposition avait rencontré l'assentiment de nombreux collègues sur tous les bancs. Le renvoi en commission permettrait d'effectuer, avec ses services, un travail approfondi.

**M. François Goulard.** Judicieux !

**Mme Monique Collange.** Et Bayrou, qu'avait-il proposé ?

**M. Marcel Rogemont.** Il écrit des livres !

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin.** C'est également l'absence d'une vraie dimension familiale qui empêche de considérer votre projet de loi comme un texte de prévention.

Hier, Bernadette Isaac-Sibille, cet après-midi, Etienne Pinte, ont relevé cette déficience et proposé plusieurs mesures qui restent à étudier : médiation conjugale, politique de prestations, adaptation des logements aux familles. Ce serait l'occasion de verser au dossier les travaux de Mme Gillot et de les placer dans notre perspective de lutte contre l'exclusion.

**M. Léonce Deprez.** Très bien !

**Mme Monique Collange et M. Marcel Rogemont.** Bravo Dominique !

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin.** Dans une étude remarquable sur les familles monoparentales, Nicole Catala montrait à quel point la monoparentalité altère le revenu des familles.

Dans le récit pitoyable d'être à la dérive, on retrouve un divorce, une séparation aussi souvent qu'un licenciement. Cela est amplifié par l'éloignement géographique, la réduction des fratries.

Ne pas assortir votre projet d'une vision familiale globale, c'est le condamner à l'échec car la famille est bien le lieu premier des solidarités dans un monde où les liens sociaux traditionnels se dissolvent.

L'absence de politique de prévention et de prise en compte de nouvelles évolutions sociétales justifie donc notre démarche de réexamen.

Mais nous voulons aussi insister sur l'absence de mise en perspective des institutions départementales de l'insertion et de la lutte contre l'exclusion. En effet, au-delà de réussites incontestables de certaines politiques départementales, on pointe, avec dix ans de recul, des difficultés ou des lourdeurs.

Les institutions sont presque exclusivement tournées vers les titulaires du revenu minimum d'insertion. Nous savons bien que le monde des exclus est hélas ! beaucoup plus étendu.

**M. Léonce Deprez.** Oh oui !

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin.** Cette segmentation du public entraîne des injustices et une perte en ligne.

Le conseil départemental de l'insertion est trop souvent une structure inefficace, il est rarement un organe de pilotage de l'insertion.

**M. Pierre Cardo.** Très juste !

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin.** On se trouve ici d'ailleurs devant une réelle difficulté. Si on privilégie la fonction de réflexion du conseil, cela suppose l'adjonction de toutes les parties concernées, en particulier des associations et du monde économique. Or un effectif important n'est pas favorable à la prise de décision.

Dans la configuration actuelle, il n'est pas étonnant de constater que les plans départementaux d'insertion sont, pour beaucoup, inconsistants et compliqués à mettre en œuvre. On trouve là une des raisons de la non-utilisation des crédits d'insertion du RMI, que relevait Mme Grzegorzulka cet après-midi, ou leur mauvaise utilisation.

De la même façon, les commissions locales d'insertion, les CLI, auxquelles participent beaucoup d'entre nous, sont accaparées par les tâches administratives liées à l'approbation des contrats d'insertion. Elles se sont éloignées peu à peu du suivi individuel et du rôle d'interface entre le monde économique et les parcours individuels de réinsertion.

Devant cette évaluation critique, sévère peut-être pour certains, je suis prête à le reconnaître, mais qui rassemble bien des informations du terrain, on peut bien sûr balayer d'un revers de main une approche administrative et considérer que les acteurs, associations, travailleurs sociaux, élus, n'ont pas besoin de ces infrastructures ou de ces superstructures. Je ne partage pas cette approche.

Il n'est pas étonnant, madame la ministre, que votre proposition minimaliste de coordination ait reçu l'accord des associations de maires ou de conseils généraux et nous serons peut-être nombreux, sur tous les bancs, à appeler votre attention sur cette question. Vous nous avez dit que vous souhaitiez que le débat s'instaure directement dans l'hémicycle sur vos propositions d'organisation. Nous trouvons qu'introduire, sans passage préalable en commission, une discussion aussi large, aussi importante, aussi complexe ne permet pas une étude sérieuse. A elle seule, cette démarche justifie la motion de procédure que je défends.

Je voudrais lancer quelques pistes de réflexion pour optimiser ces structures départementales de l'insertion.

Il faut d'abord réécrire les missions des structures sur le thème général de la lutte contre l'exclusion, le CDI, les CLI, pour étendre leurs compétences à tous les aspects de prévention, de lutte et de traitement de la précarité.

Il faut ensuite s'assurer des compétences les plus étendues pour faire en sorte d'établir un savoir partagé avec les plus démunis et de faire de la lutte contre l'exclusion l'affaire de tous.

Pour l'instant, les textes prévoient la présence dans le CDI de représentants de l'Etat, de la région, des départements, des communes et d'institutions intervenant dans le domaine économique et social ou en matière de formation professionnelle.

Il faut absolument garantir dans cette structure la présence de représentants de personnes morales qui œuvrent pour l'insertion et de représentants des associations qui représentent les personnes en difficulté.

**M. Pierre Cardo.** En effet !

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin.** La participation de cette dernière catégorie est d'ailleurs ardemment demandée par de nombreuses associations qui ont été auditionnées par la commission spéciale. Les travaux de cette instance pourraient s'organiser autour de commissions spécialisées et, ainsi, proposer un plan départemental qui ferait l'état des lieux, un audit des actions menées précédemment qui déterminerait les priorités et, enfin, proposerait les coordinations indispensables pour éviter les gaspillages et optimiser les prises en charge.

Des rubriques spéciales et obligatoires reprenant les chapitres de votre projet, madame la ministre, seraient annexées au plan – formation et emploi, logement, accès aux soins, hébergement – et des rubriques facultatives permettraient de suivre, année après année, des problèmes spécifiques, des problèmes locaux – gens du voyage, cantines et médecine scolaires.

Ce nouveau CDI, qui reste à baptiser, devrait rester une instance de proposition. La structure décisionnaire serait composée d'un comité de financeurs : collectivités, organismes de sécurité sociale et, éventuellement, d'autres organismes comme les mutuelles ou les bailleurs sociaux. Ce comité se prononcerait en fonction des propositions du nouveau conseil départemental de lutte contre les exclusions et, bien entendu, des moyens financiers dégagés par chacun de ses membres.

Après la réécriture des missions des structures et une meilleure organisation de leurs travaux, il convient bien sûr d'élargir l'utilisation des crédits obligatoires d'insertion, de les « déspecialiser ». En effet, nous sommes tous consternés de voir des crédits inutilisés alors que les chômeurs nous ont rappelé au début de cette année leur révolte et leur misère. Pierre Méhaignerie a souligné, à juste titre, le découragement des acteurs de terrain devant l'empilement des structures, le maquis des dispositifs. C'est du terrain que doit partir la lutte contre l'exclusion, mais il faut lui fournir le cadre administratif qui harmonise, adapte et permet de communiquer. C'est ce cadre que nous devons étudier au fond en commission spéciale.

Au moment de conclure mon propos, permettez-moi une allusion personnelle. Je pense à ma grand-mère. Placée domestique à dix ans, elle ne savait ni lire ni écrire. Elle vécut la plus grande partie de sa vie dans une pauvreté inimaginable, même pour le clochard le plus démuné hébergé en abri. Pourtant, si elle fut plus pauvre que pauvre, elle ne fut jamais exclue. C'est dire les considérables évolutions que nous avons enregistrées en quelques dizaines d'années. C'est dire la modification du regard que nous portons sur l'autre et qui conditionne les politiques de solidarité.

Ainsi, c'est à une étude plus approfondie de la question, au-delà des visions partisans, que nous vous convions par cette motion de renvoi en commission.

*(Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française.)*

**M. le président.** Dans les explications de vote, la parole est à M. Léonce Deprez, pour le groupe UDF.

**M. Léonce Deprez.** Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, le groupe UDF soutient la demande de renvoi en commission, car un tel projet de loi contre l'exclusion devrait faire l'objet d'un large accord sur les bancs de cette assemblée. Or ce consensus n'existe pas actuellement. Pourtant, cet accord devrait être possible, car nous avons tous la volonté de vaincre le chômage et l'exclusion qu'il génère. Quatre points majeurs méritent d'être précisés.

Premier point : payer les gens à travailler plutôt que leur verser des allocations chômage, ce que Jacques Barrot appelait « l'activation des dépenses passives de chômage », c'était, pour nombre d'entre nous, il y a un an, une première obligation de la lutte contre l'exclusion. Cette activation des dépenses passives de chômage nous paraît aujourd'hui quelque peu laissée de côté. *(Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.)*

**M. Marcel Rogemont.** Pourquoi avez-vous voté contre les emplois-jeunes ? C'est de l'argent public qui va à l'emploi !

**M. Léonce Deprez.** Sous le précédent gouvernement, nous avons programmé 300 000 contrats d'initiative locale pour les adultes en grande difficulté titulaires de minima sociaux. Ces contrats étaient particulièrement adaptés à la remise sur pied des personnes en difficulté, tant par leur durée – cinq ans – que par le temps de travail mentionné – 30 heures hebdomadaires – ou leur rémunération au moins égale au SMIC. Nous constatons aujourd'hui que le gouvernement n'établit aucun lien direct équivalent entre minima sociaux et emplois aidés. Nous constatons aussi qu'il n'augmentera le nombre d'emplois consolidés que de 100 000. Nous constatons enfin que, si les CES sont destinés aux publics les plus en difficulté, leur durée – deux ans – et leur rémunération – 2 500 francs mensuels – sont insuffisantes pour permettre une réinsertion durable de ces publics.

Deuxième point : ce projet de loi s'attache à traiter les conséquences de l'exclusion, et il nous paraît fondamental d'en traiter d'abord les causes. La première cause, c'est le chômage. Notre collègue Marie-Thérèse Boisseau, après d'autres, et notamment après notre porte-parole, M. Goulard, l'a dit : le premier remède à l'exclusion, c'est l'emploi. Il faut faire porter l'effort prioritaire de l'Etat sur la couverture partielle des charges sociales, qui découragent les employeurs de créer des emplois. Il faut aussi stimuler la création d'emplois en favorisant la création de dizaines de milliers de très petites entreprises, en assouplissant le droit du travail, en simplifiant les formalités administratives, en permettant à ces très petites entreprises d'acquiescer une personnalité fiscale et juridique spécifique.

Troisième point : il importe de poursuivre en commission le travail en commun des députés avec les ministres pour aboutir à une clarification financière à laquelle la représentation nationale a droit. Sauf pour 1998, les mesures proposées ne sont pour l'instant pas financées. Sur le montant de 51 milliards de francs annoncés, il apparaît que le coût des mesures nouvelles à la charge de l'Etat serait de 22 milliards en 1998, 7,6 milliards en 1999 et 12,1 milliards à partir de l'an 2000. Avec des sommes aussi limitées en comparaison des 35 milliards

par an pour 350 000 emplois-jeunes, l'exclusion ne semble pas être une priorité pour le Gouvernement, alors que l'effort national devrait se porter sur les adultes en grande difficulté.

Quatrième point : il nous paraît aussi indispensable de réintégrer le rôle de la famille dans la lutte contre l'exclusion et de prévoir les dispositifs permettant à l'Etat d'aider financièrement à la restauration de la fonction familiale. L'exclusion est aussi la conséquence du démantèlement de la cellule familiale. Ce projet de loi devrait tendre à aider financièrement les familles à être le premier cadre d'accueil de l'être menacé ou victime d'exclusion. Le cadre familial, avant le cadre communal ou le cadre étatique, est en effet le plus apte à donner une chance de soutien à ceux qui en sont trop souvent aujourd'hui réduits à se retourner vers l'Etat pour obtenir une assistance.

Madame le ministre, monsieur le rapporteur, un appel mérite d'être retenu. Il doit inciter à compléter les dispositions envisagées. Il vient de l'évêque de Beauvais dont *Le Figaro* publiait ce 5 mai les propos : « L'heure est venue de consolider l'institution familiale, véritable service public de la vie en société, l'heure est venue de la promotion d'une civilisation de l'amour. » Sans viser si haut, un tel projet de loi mérite d'être revu et complété, car il ne s'ouvre pas aux mesures à prendre pour restaurer et stimuler la fonction de la famille dans l'équilibre de notre société.

Activation des dépenses passives de chômage, renforcement de l'effort de baisse des charges sociales pour permettre la création d'emplois, clarification du financement, par l'Etat et les collectivités territoriales, des mesures envisagées sur trois ans, restauration à favoriser du rôle de la famille dans la lutte contre l'exclusion, ce sont ces quatre raisons majeures qui me conduisent à soutenir, au nom du groupe UDF, la motion de renvoi en commission. L'enjeu, c'est l'avenir de notre société.

**M. le président.** Veuillez conclure, je vous prie !

**M. Léonce Deprez.** Après un an de réflexion de votre part, madame la ministre, monsieur le rapporteur, et face à cet enjeu, donnons-nous l'ambition de faire mieux !

Je connais votre amour du travail, monsieur le rapporteur.

Revenir en commission vous donnerait l'occasion d'approfondir les excellents amendements qui ont été présentés par mes collègues et que vous n'avez pas acceptés. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

**Plusieurs députés du groupe socialiste.** C'était long !

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Pierre Brard, pour le groupe communiste.

**M. Jean-Pierre Brard.** Et apparentés, monsieur le président ! (*Sourires.*)

Je comprends que Mme Bachelot-Narquin et M. Deprez demandent la prolongation des travaux de la commission car, pour ce qui les concerne, ils ont eu la commission « buissonnière ». Qu'ils aient besoin d'une prolongation, me semble donc assez normal, mais pour ceux qui ont participé aux travaux de la commission, c'est un mauvais argument et je vais essayer de vous en convaincre.

Mme Bachelot-Narquin a certainement oublié qu'elle fut le rapporteur du précédent projet de loi que nous n'eûmes pas le loisir de conduire jusqu'à son terme à cause d'une initiative malheureuse,...

**M. Alain Cacheux, rapporteur de la commission spéciale pour le logement.** Heureuse !

**M. Jean-Pierre Brard.** ... ou plutôt hasardeuse. Madame Bachelot-Narquin, sans doute avez-vous oublié avec quelles difficultés vous avez défendu à l'époque un projet évanescent, inconsistant ! Sans doute avez-vous oublié comme vous vous êtes empêtrée pour défendre la position du Gouvernement, qui ne voulait même pas exonérer les exclus des frais de carte nationale d'identité !

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

**M. Jean-Pierre Brard.** Vous jouez sur l'amnésie de nos concitoyens, comme vient de le faire M. Deprez, mais vous avez tort, parce qu'ils ont de la mémoire, heureusement ! Rappelez-vous la réponse qui nous fut faite dans la meilleure tradition, telle Marie-Antoinette répondant aux Parisiennes affamées, qui n'avaient plus de pain : « Qu'ils mangent donc de la brioche ! » Qu'avez-vous dit à l'époque ? « Ils n'ont pas droit à la carte d'identité, mais ils ont droit au passeport ». (*Protestations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.*)

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin.** J'ai dit cela, moi ?

**M. Jean-Pierre Brard.** Eh oui, avec le secrétaire d'Etat Emmanuelli, vous avez dit cela !

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin.** Monsieur Brard, vous mentez !

**M. Jean-Pierre Brard.** Madame Bachelot, tout à l'heure vous avez fait semblant d'être modérée, continuez dans ce jeu de rôle !

Il n'est pas possible de vous suivre, car votre discours dilatoire n'est que l'habillage d'une position insoutenable. Rappelez-vous ce que nous disait Mme de Gaulle-Anthonioz l'année dernière quand elle est venue dans cet hémicycle. S'adressant à tous les députés, sur tous les bancs, elle disait : « Osez ! » Or vous, vous n'osez pas, sauf dans le politicien.

**M. Pierre Lequiller.** Elle avait aussi dit que le texte d'alors était bon !

**M. Jean-Pierre Brard.** Pourquoi toutes ces motions de procédures ? En réalité, vous voulez différer une discussion dont personne ne peut pourtant nier l'urgence pour ceux qui, sur le terrain, tous les jours, sont confrontés à l'exclusion, à la misère, à la détresse, à la souffrance. Vous parlez de l'exclusion, mais vous l'ignorez.

**M. Patrick Devedjian.** Affreux démagogue !

**M. Jean-Pierre Brard.** Vous ne l'utilisez que pour protéger les intérêts de ceux dont vous êtes les fondés de pouvoir ici, ne vous en déplaise ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste et du groupe socialiste.*)

**M. Patrick Devedjian.** Exploiteur de la misère !

**M. Jean-Pierre Brard.** En réalité, madame Bachelot-Narquin, vous ne savez que dire aujourd'hui.

**Mme Christine Boutin.** Et vous, qu'est-ce que vous dites ?

**M. Jean-Pierre Brard.** Vos divisions sont telles, votre quête d'identité devient si pathétique,...

**M. Patrick Devedjian.** Nous ne sommes pas encore « apparentés », nous !

**M. Jean-Pierre Brard.** ... que vous en êtes réduite à utiliser des mesures dilatoires pour occuper le devant de la scène. Pourtant, je ne saurais trop vous renvoyer à quel-

qu'un qui, lorsqu'il parle d'exclusion, sait de quoi il parle et n'en fait pas un fonds de commerce, à savoir de M. Denis Viénot, le secrétaire général du Secours catholique. Toutes vos positions ne sont qu'un habillage de votre positionnement politique. M. Viénot a dit très clairement : « Voter contre cette loi, c'est voter contre les exclus ». (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française.*) Je vois que vous m'approuvez, madame Boutin, et vous imaginez comme j'y suis sensible ! (*Sourires.*)

M. Deprez, quant à lui, est un collègue estimable. Mais, il faut lui rendre justice : nous le connaissons mieux par ses interventions en faveur de la fiscalité dans les salles de jeu que par celles sur les conditions de vie des exclus ! (*Rires et applaudissements sur les bancs du groupe communiste et du groupe socialiste.*)

Monsieur Deprez, vous parlez de la cause du chômage. Allons-y ! Mais si vous demandez le renvoi en commission pour examiner plus au fonds les moyens d'extirper les raisons qui conduisent à l'exclusion, on peut considérer que nous n'arriverons jamais au bout de nos investigations. Mais que nous proposez-vous sur un air déjà entendu ? D'alléger les charges sociales et de favoriser la création de dizaines de milliers d'entreprises. Comment ? En assouplissant le droit du travail, dites-vous fort délicatement. Vous nous proposez en fait d'en revenir à Zola et au servage économique. (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française.*)

**M. Pierre Lequiller.** Vous êtes en pleine mythologie !

**M. Jean-Pierre Brard.** Monsieur Lequiller, je sais bien qu'il n'y a pas beaucoup d'exclus à Louveciennes et vous êtes pardonné si vous ne les connaissez pas bien !

**M. Pierre Lequiller.** Houilles est dans ma circonscription !

**M. Jean-Pierre Brard.** Je vous invite à venir sur le marché de Montreuil, dimanche prochain, proposition que j'ai déjà faite à M. Sarkozy, mais qu'il n'a pas osé honorer. Je vous assure que ce serait pourtant intéressant.

**M. Patrick Devedjian.** Mais qui, dans l'opposition, n'avez-vous pas injurié, monsieur Brard ?

**M. Pierre Lequiller.** Monsieur Brard, on ne vous agresse pas personnellement, alors arrêtez ?

**M. Jean-Pierre Brard.** Selon M. Deprez, il faudrait retourner en commission car les crédits prévus seraient insuffisants. Il n'y en a jamais assez quand il faut faire preuve de solidarité. Mais a-t-il oublié que, l'année dernière, le précédent projet de loi n'en prévoyait exactement aucun ? (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste et du groupe socialiste.*) Là encore, il ne faut pas compter sur l'amnésie des Français !

M. Deprez nous parle du rôle de la famille.

**M. le président.** Veuillez conclure, mon cher collègue !

**M. Jean-Pierre Brard.** Dieu sait si le rôle de la famille est important !

**Mme Christine Boutin.** Bravo !

**M. Jean-Pierre Brard.** Mais, monsieur Deprez, vous inversez le rôle des facteurs. Selon vous l'exclusion serait la conséquence de l'éclatement de la famille. Pas du tout ! La plupart du temps, c'est exactement le contraire qui se produit. Vous le savez bien. C'est l'exclusion due au chô-

mage, aux difficultés de fin de mois qui fait éclater la famille. Dans ma Normandie natale on dit : « Quand il n'y a plus de foin au râtelier, les chevaux se battent. » Les fins de mois difficiles débouchent souvent sur l'éclatement des familles. Cela personne ne peut le contester.

Le Gouvernement nous a soumis un texte. Un travail a eu lieu au sein de la commission spéciale présidée par Georges Hage. Nous y avons passé du temps, personne ne peut le nier, et de très nombreux amendements ont été adoptés.

**M. Pierre Cardo.** Pas les nôtres !

**M. Jean-Pierre Brard.** Par ailleurs, vous avez tendance à vivre sur des souvenirs, madame Bachelot-Narquin. Vous voyez le Gouvernement actuel à l'image du précédent, avec des ministres « droits dans leurs bottes », le regard tellement fixé sur le lointain qu'ils ne voient pas ce qui est devant leur nez. (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française.*)

**Mme Christine Boutin.** Monsieur Brard, vous avez mangé des vitamines, ce soir !

**Mme le président.** Monsieur Brard, acheminez-vous vers votre conclusion !

**M. Jean-Pierre Brard.** Mme Boutin m'interrompt, monsieur le président...

On peut espérer, madame Bachelot-Narquin, même si c'est contraire à vos pratiques, que le travail nouveau qui se fait ici entre le Parlement et le Gouvernement continuera.

Rappelez-vous ce qui s'est passé pour la loi sur les emplois-jeunes. Aviez-vous déjà vu un ministre venir présenter un texte comportant trois articles et repartir avec un texte qui en comporte quinze ?

Pensez-vous qu'il n'y a pas de place pour le travail de tous nos collègues, sur tous les bancs, sur la base de celui, fort riche, de la commission spéciale ?

**M. Alfred Recours.** Très juste !

**M. Jean-Pierre Brard.** En réalité, vous atermoyez. Vous ne voulez pas voir au fond le problème des exclus dont vous portez la responsabilité essentielle.

**M. Patrick Delnatte.** La nouvelle pauvreté date des années 80 !

**M. Jean-Pierre Brard.** Vous ne parlez jamais – évidemment – de la répartition des richesses. Car vous faites partie de ceux qui pensent que des riches et des pauvres, il y en a toujours eu et qu'il y en aura toujours. Je suis sûr que Mme Boutin sera d'accord avec moi...

**Mme Christine Boutin.** Je ne pense pas du tout cela !

**M. Jean-Pierre Brard.** Telle n'est pas notre position. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste, du groupe socialiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert.*)

**M. le président.** Pour le groupe socialiste, la parole est à M. Laurent Cathala.

**M. Laurent Cathala.** Sans me prendre pour l'évêque de Beauvais, pas plus que pour celui de Créteil d'ailleurs (*Sourires*), j'ai envie de dire avec l'ensemble des députés socialistes : oui, l'heure est venue de passer aux actes ; oui, l'heure est venue de traduire dans la loi notre volonté de lutter contre l'exclusion.

Madame Bachelot, j'ai écouté avec beaucoup d'attention votre intervention.

**M. Jean-Claude Lefort.** Il a du mérite !

**M. Laurent Cathala.** Je pense que vous souhaitiez nous sensibiliser à des situations que nous connaissons tous. Cette démarche est tout à fait louable. Seulement, plus de trois ans après l'apparition du concept – d'ailleurs discutable – de « fracture sociale » – il n'y a pas d'un côté ceux qui vont bien et, de l'autre, ceux qui vont mal –, il est urgent de légiférer.

Vous nous avez affirmé ne pas vouloir jouer sur la procédure. Toujours est-il que les interventions de l'opposition, et notamment votre motion de renvoi en commission, ont pour objet de retarder l'adoption de ce texte par le Parlement. C'est qu'il faut que vous vous opposiez en disant que les considérations politiciennes l'emportent sur l'intérêt général et sur le consensus qui devrait se dégager pour lutter contre l'exclusion. (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française.*)

Mais, même en me plaçant de votre point de vue, je ne comprends pas très bien votre attitude. On voit bien que vous souffrez ! (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française.*) Pourquoi alors tenez-vous absolument à prolonger cet état, comme si vous accomplissiez un chemin de croix ? (*Rires.*)

**M. Jean-Pierre Brard.** C'est le chemin de Damas !

**M. Laurent Cathala.** Il se trouve, madame Bachelot, que vous étiez rapporteur du texte de 1997. Et votre intervention me conduira à comparer le texte de 1997 à celui que nous discutons aujourd'hui.

Concernant la méthode utilisée, personne n'a contesté que la concertation avec l'ensemble du mouvement associatif a été cette fois-ci aussi large que possible. On n'a pu recueillir le complet assentiment de celui-ci. Mais je remarque qu'il a émis un avis plutôt favorable sur ce texte, en dehors de certaines réserves, notamment financières. Notre collègue Jean-Pierre Brard a d'ailleurs excellemment décrit la méthode qui a prévalu pour préparer ce projet de loi.

Vous avez évoqué des évolutions dans l'exclusion. Si vous entendez par là que l'exclusion n'est pas un état, mais un processus qui amène des personnes fragilisées par l'éclatement de la famille, le chômage ou la maladie à se retrouver marginalisées, vous avez raison. Mais ce qui détermine l'évolution des situations d'exclusion, c'est aussi la politique menée à l'échelle nationale, le contexte et la conjoncture.

Concernant la politique qui est menée, personne ne peut contester que les mesures qui ont été prises pour accompagner la reprise économique et relancer la consommation vont dans le sens d'une amélioration de la situation de l'emploi et, par là même, visent à répondre à des situations d'exclusion.

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin.** Si, nous le contestons !

**M. Laurent Cathala.** C'est le cas du texte sur les emplois-jeunes, qui ne s'adresse pas uniquement aux jeunes en difficulté mais qui peut contribuer aussi à résoudre leurs problèmes.

C'est le cas d'une simple mesure sur la restauration scolaire. Je m'étonne d'ailleurs qu'à ce propos M. Brard n'ait pas relevé la mauvaise foi dont vous avez fait preuve. En effet, lors de la discussion du précédent texte, vous qui évoquez l'importance de la famille, avez refusé l'octroi d'une aide aux cantines scolaires ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

**M. Jean-Pierre Brard.** Très juste !

**M. Laurent Cathala.** Pour notre part, nous n'avons pas attendu la loi sur l'exclusion pour faire en sorte qu'une telle aide soit apportée.

Ne parlons pas de la méthode, ne parlons pas du contexte, ne parlons même pas de politique, parlons simplement de ce projet.

Vous nous aviez habitués, sur trois textes importants – ce n'est pas moi qui le dis, c'était M. Monory, le président du Sénat –, à légiférer à crédit. La loi famille de Mme Veil, en 1994, n'était pas financée. (*« Eh non ! » sur plusieurs bancs du groupe socialiste.*) Le pacte de relance pour la ville n'était pas financé non plus. Pas plus que la loi sur l'exclusion.

**M. Jean-Claude Boulard.** C'était le découvert permanent !

**M. Jean-Claude Lefort.** Le surendettement !

**M. Laurent Cathala.** Aujourd'hui, pour répondre à de telles situations, nous pouvons compter sur un engagement financier de plus de 50 milliards.

En 1997, certains ministères n'étaient pas partie prenante : ni l'éducation, ni la culture, ni la justice. Le projet qui vous est présenté aujourd'hui mobilise l'ensemble des départements ministériels, y compris celui de la culture. C'est un projet global, qui, contrairement au vôtre, prend en compte la prévention.

Mais parlons maintenant de la philosophie de ces projets. Faut-il vous rappeler, au moment où se pose le problème des minima sociaux, que vous financiez certaines mesures en prenant aux pauvres...

**M. Alfred Recours.** Tout à fait !

**M. Laurent Cathala.** ... pour donner à plus pauvres qu'eux ? (*Protestations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française.*) Vous prélevez des crédits sur le RMI, notamment sur le volet insertion, et sur l'allocation spécifique de solidarité ! (*« Très bien » sur les bancs du groupe socialiste. – Protestations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française.*)

**M. François Goulard.** Comment pouvez-vous dire cela ? C'est dépourvu de sens !

**M. Laurent Cathala.** Inutile de le demander au groupe socialiste, qui est convaincu ; il faut passer au plus vite à la discussion des articles et rejeter ce renvoi en commission qui n'a pour objet que de s'opposer de la plus mauvaise des façons. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, du groupe communiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert.*)

**M. le président.** Pour le groupe du RPR, la parole est à M. Patrick Devedjian.

**M. Patrick Devedjian.** Monsieur le président, madame le ministre, madame et monsieur le secrétaire d'Etat, je n'avais pas l'intention de reprendre la parole. Mais l'intolérance...

**M. Jean-Pierre Brard.** Vous êtes un expert ! (*Sourires.*)

**M. Patrick Devedjian.** ... de M. Brard et de M. Cathala m'y obligent.

Monsieur Cathala, vous avez répondu, c'est incontestable, sur un ton beaucoup plus amène que M. Brard. Mais je tiens cependant à relever une certaine contradiction dans votre comportement et dans vos propos.



Vous recherchez, sur ce texte, une attitude consensuelle et donc l'accord de l'opposition. Mais en même temps, vous ne cessez de stigmatiser celle-ci...

**M. Léonce Deprez.** Exactement !

**M. Patrick Devedjian.** ... de lui faire la morale,...

**Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité.** Vous avez bien parlé de lutte des classes ?

**M. Patrick Devedjian.** ... de lui dire que le texte sur l'exclusion qu'elle avait elle-même défendu quand elle était la majorité était un mauvais texte, qui justifiait votre comportement de l'époque. Aujourd'hui, toujours selon vous, vous nous présenteriez un texte merveilleux,...

**M. Marcel Rogemont.** Sûrement meilleur !

**M. Patrick Devedjian.** ... tellement merveilleux que nous devrions lui apporter notre consentement en vous remerciant...

**M. Jean-Pierre Brard.** A genoux !

**M. Patrick Devedjian.** ... d'être aussi généreux et aussi intelligents.

Vous avez trouvé notre texte mauvais ? C'est votre liberté et c'est votre droit de le critiquer. Mais nous considérons que nous avons le même droit que vous. Nous sommes des députés comme vous et nous entendons avoir le droit de dire, à notre tour, que votre texte n'est pas très bon.

Nous vous le disons, monsieur Cathala, et avec beaucoup plus de modestie que vous.

En outre, Mme Bachelot-Narquin a défendu sa motion en vingt minutes, au lieu de l'heure prévue.

**M. Jean-Claude Boulard.** Elle était à court d'inspiration !

**M. Patrick Devedjian.** On ne peut donc pas dire qu'elle ait abusé du procédé.

Dois-je vous rappeler que les trois motions que vous aviez défendues dans le débat sur la cohésion sociale avaient duré sept heures ? Contrairement à vous, nous ne faisons pas d'obstruction. Mme Bachelot-Narquin a entendu s'exprimer. Elle l'a fait avec beaucoup de modération et dans un temps très réduit. Et les 1 000 amendements qui ont été déposés, dont environ 800 d'ailleurs par les députés de votre propre majorité,...

**Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité.** Eh oui, la majorité a de l'imagination !

**M. Patrick Devedjian.** ... prouvent qu'un nouvel examen en commission ne serait pas une formalité. Ce serait une bonne manière d'examiner ces 1 000 amendements autrement que dans le cadre de la procédure rapide prévue par l'article 88 du règlement.

Par conséquent, je ne crois pas qu'on puisse faire grief à l'opposition d'avoir défendu cette motion.

Monsieur Brard, votre méthode consiste à injurier systématiquement chacun des députés de l'opposition. (*Protestations sur les bancs du groupe communiste, du groupe socialiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert.*) Mais nous recevons vos injures comme des décorations. Vos excès et votre démesure sont tels qu'ils honorent les députés qui refusent de se laisser terroriser et qui ont le courage de vous affronter !

Monsieur Brard, vous venez de dire que Mme Bachelot était une Marie-Antoinette. Sans doute vous prenez-vous pour un Fouquier-Tinville ? (*Sourires. – Applaudissements*

*sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française.*)

**M. Jean-Pierre Brard.** Non, pour Robespierre !

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix la motion de renvoi en commission. (*La motion de renvoi en commission n'est pas adoptée.*)

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'Etat au logement.

**M. Louis Besson, secrétaire d'Etat au logement.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, le Gouvernement n'est pas intervenu dans les débats sur l'exception d'irrecevabilité, la question préalable ou la motion de renvoi en commission. Il n'a pas trouvé dans les arguments développés matière à réviser ses appréciations, analyses et positions et n'a pas voulu inutilement retarder l'examen des articles et l'adoption du projet de loi.

Cependant, le Gouvernement manquerait d'égards envers le Parlement s'il ne faisait écho aux excellents rapports qui ont été présentés au nom de votre commission spéciale et au riche débat général qui a suivi leur présentation.

En répondant aux rapporteurs et aux intervenants du débat général nous aurons matière à éclairer la discussion qui va intervenir sur les articles et qui pourra de la sorte être plus concise.

Vous avez fort bien rappelé, monsieur Cacheux, les raisons pour lesquelles le volet relatif au logement occupe une place significative dans le projet qui est soumis à votre assemblée par Mme Martine Aubry.

Le logement est en effet un des domaines où les personnes, les couples, les familles ont le plus besoin de satisfaire leur besoin de stabilité et de sécurité. Dans un environnement marqué par les ruptures familiales et des difficultés personnelles et économiques de plus en plus pesantes, le logement représente un facteur indéniable de sécurisation et d'insertion. Il permet aux ménages de s'inscrire dans un réseau de relations avec le voisinage, avec les services publics et, bien sûr, avec le monde du travail.

Disposer d'un toit est nécessaire pour chacun de nous, mais il faut, au-delà, pouvoir s'insérer réellement dans le tissu social, avoir des conditions de vie normales et accéder effectivement à l'ensemble de ses droits de citoyen.

Vous avez vous-même employé, monsieur Cacheux, le terme de « droit à l'habitat ». Un certain nombre de services sont fondamentaux et indispensables à la vie quotidienne ; il s'agit de l'eau, de l'électricité, du chauffage. De même, un chômeur, à la recherche d'un emploi, qui ne dispose pas d'une adresse téléphonique où les employeurs éventuels pourraient le contacter, se trouve forcément pénalisé dans sa démarche d'insertion ou de conversion.

**M. Jean-Pierre Brard.** Très bien !

**M. le secrétaire d'Etat au logement.** Vous avez également rappelé à juste titre, en conclusion de votre propos, que la citoyenneté est faite de droits et de devoirs et que la réinsertion – meilleure lutte contre l'exclusion – ne passe pas par l'assistance. Il s'agit de garantir les droits fondamentaux par la solidarité nationale tout en veillant, dans une logique de prévention, au respect des obligations qui incombent à chacun. Il s'agit aussi de mieux

mobiliser, en leur donnant les moyens d'intervenir, les partenaires engagés dans la lutte contre l'exclusion. C'est bien dans cet esprit qu'a été conçu le volet logement ce projet.

J'évoquerai ainsi la prévention des expulsions, la mobilisation du parc locatif public et privé pour les plus modestes, l'amélioration des conditions de vie dans l'habitat et, en tout premier lieu, les différentes mesures permettant de renforcer le droit au logement – ou, plus exactement, son effectivité, pour reprendre un mot employé tout à l'heure.

Renforcer le droit au logement implique, bien évidemment, de tirer un bilan de la loi du 31 mai 1990 que rapportait à l'époque M. Carton, votre ancien collègue. Un bilan sans complaisance, mais qui doit aussi reconnaître et conforter les acquis.

Au chapitre des acquis, notons la forte mobilisation d'un certain nombre d'acteurs et la montée en régime des moyens et des outils créés : les logements d'insertion ; les fonds de solidarité pour le logement qui ont été mis en place et qui sont un exemple de dispositif partenarial pour l'accès et le maintien dans le logement, même si, aujourd'hui, ils sont, dans certains départements, quelque peu dépassés par leur succès ; la reconnaissance apportée aux associations et le rôle croissant qu'elles ont joué auprès des populations démunies, dans un rôle de médiation et d'accompagnement social. Beaucoup a été fait et les situations de détresse, de non-droit au logement seraient sans doute infiniment plus nombreuses sans les progrès significatifs dans la prise en compte de ce problème.

Je parlais des FSL qui ont été débordés par leur succès. Ce sont plus de 700 000 familles, en l'espace de sept ans, qui ont été aidées par eux à un titre ou à un autre.

Quelles sont les améliorations nécessaires ? Il faudra modifier certains objectifs, renforcer et renouveler certains outils.

En premier lieu, il est apparu souhaitable de distinguer les personnes ou les familles dont les difficultés d'accès ou de maintien dans le logement proviennent seulement d'une insuffisance ou d'une irrégularité de ressources de celles qui cumulent difficultés financières et difficultés d'insertion sociale.

Pour les premières, il faut développer une offre de logement à quittances aussi modérées que possible. Il faut les aider à redevenir solvables. Tel est le sens des mesures prises par Lionel Jospin, dès l'été 1997. Celui-ci avait alors annoncé à cette tribune la revalorisation des aides à la personne, quasiment la première depuis quatre ans, dont ont pu bénéficier 6 150 000 ménages.

C'est aussi le sens de l'inscription, au budget du logement pour 1998, de 20 000 PLA à loyer minoré destinés à ces familles ; la gestion des organismes bailleurs aussi souple que possible pour coïncider au mieux avec la réalité des besoins et des situations individuelles.

Il ne s'agit bien sûr pas, madame Jambu, de réaliser du logement de qualité inférieure. L'objectif poursuivi est de minimiser les dépenses à la charge du locataire – le loyer, mais aussi les charges annexes – à normes d'habitabilité inchangées.

**M. Jean-Pierre Brard.** Très bien !

**M. le secrétaire d'Etat au logement.** Il faut aussi éviter de créer des charges obligatoires, comme celle d'un garage pour une famille modeste qui n'aurait pas de véhicule. Imposer à un locataire à très faibles ressources, comme c'est le cas dans certains plans d'occupation des sols, jus-

qu'au coût de deux places de stationnement alors que la famille n'a même pas de voiture, ne peut pas, monsieur Weber, ne pas être considéré comme un excès.

Pour les personnes ou les familles cumulant difficultés financières et difficultés d'insertion sociale, la réponse doit être plus forte, car ce sont souvent ces ménages qui sont laissés pour compte et qui voient leur demande de logement rester insatisfaite pendant des années, parfois peut-être par crainte de problèmes de gestion de la part des bailleurs, mais plus souvent parce que l'offre de logements est trop standardisée depuis des années et que les bailleurs ne disposent pas de logements qui seraient adaptés aux demandes atypiques, en taille comme en localisation.

L'effort pour ces ménages doit porter à la fois sur l'offre, sur le maintien dans les lieux et, si nécessaire, sur l'accompagnement social.

En premier lieu, il s'agira de mieux les identifier dans les plans départementaux pour le logement des personnes défavorisées. La loi précisera les règles communes qui guideront la mise à jour de ces plans et garantiront, dans leur mise en œuvre, que les critères retenus prennent bien en compte, de manière prioritaire, les situations les plus difficiles et les plus douloureuses.

Pour ce qui est du développement d'une offre adaptée, nous avons créé un dispositif spécifique : le PLA d'intégration. Nous avons de quoi réaliser 10 000 logements dans le budget pour 1998. Ces 10 000 PLA d'intégration s'ajoutent aux 20 000 logements à loyer minoré, soit 30 000 logements sur un total de 80 000 PLA inscrits au budget et réellement financés. Ces chiffres n'autorisent pas à dire que l'effort est dramatiquement insuffisant, surtout quand on sait que l'auteur de ce propos avait approuvé les budgets des années précédentes, qui comptaient au maximum 15 000 PLA dits très sociaux. Nous avons doublé ce nombre dès 1998, compte tenu de cette différenciation.

**M. Jean Le Garrec, rapporteur.** Très bien !

**M. le secrétaire d'Etat au logement.** Vous avez eu raison, monsieur Cacheux, de souligner la cohérence qui existe entre les dispositions de la loi de finances et le projet de loi dont nous débattons.

**M. Philippe Vuilque.** Rappel nécessaire !

**M. le secrétaire d'Etat au logement.** Les fonds de solidarité logement, dotés l'an dernier de 175 millions de francs pour la part de l'Etat, se voient attribuer cette année 340 millions de francs. L'augmentation se poursuivra en 1999 de façon significative puisque cette dotation devrait être portée à environ 500 millions.

Enfin, il vous est proposé de promouvoir les différentes formes de médiation. La mission de médiation est différente d'une gestion locative classique. Elle implique un suivi plus attentif, une vigilance plus soutenue et une certaine pérennité.

Le rôle des associations, au-delà de la reconnaissance dont elles bénéficient déjà, sera conforté et sécurisé dans le cadre de conventions triennales. Les moyens mis à leur disposition seront identifiés par la création d'une ligne spécifique d'aide à la gestion locative, dotée de 30 millions de francs en 1998 et de 60 millions à partir de 1999.

En matière de prévention des expulsions, le dispositif envisagé a pour objectif de prévenir les situations d'engrenage irrémédiable dans lesquelles s'enfoncent les locataires en difficulté. Il a aussi pour ambition – j'appelle votre attention sur ce point – d'éviter la perte d'espoir des pro-

priétaires face au prolongement de situations qui leur sont préjudiciables. Il ne s'agit pas de défendre les droits des uns à la charge des autres, mais de trouver, par un dispositif plus actif et plus préventif, matière à une réponse préférable pour l'une et l'autre des deux parties. Je souhaite que la représentation nationale ne déforme pas cet aspect du projet de loi, car ce serait entraîner des bailleurs potentiels dans des craintes qui seraient contredites par la réalité, mais qui auraient des conséquences douloureuses pour les personnes qui ne pourraient plus obtenir le logement qu'elles attendent, celui-ci ayant été retiré du marché locatif.

Aujourd'hui, vous le savez, les services préfectoraux ne sont saisis officiellement – et le traitement social ne peut donc être déclenché qu'à ce moment-là – que lors de la demande du concours de la force publique pour exécution du jugement d'expulsion, c'est-à-dire lorsque toute la procédure s'est déroulée : de l'impayé au commandement de payer, puis à l'assignation, au jugement, à l'intervention de l'huissier pour la tentative d'expulsion et enfin au concours de la force publique. Il peut s'écouler des mois, parfois des années, pendant lesquelles l'impayé continue à s'accumuler, atteint des montants tels que la situation de la famille apparaît comme désespérée et, dans le même temps, rend la situation du propriétaire totalement insupportable.

**M. Yves Fromion.** Il faut engager la responsabilité de l'Etat !

**M. le secrétaire d'Etat au logement.** A cette dette souvent irrécupérable, il faut ajouter le prix humain, le traumatisme vécu par un ménage dans l'insécurité du lendemain, le désarroi que peut également éprouver un propriétaire privé, dont le loyer constitue dans certains cas un revenu indispensable, notamment s'il s'agit de retraités ou d'isolés très modestes.

**M. Yves Fromion.** Vous avez raison de souligner les deux aspects.

**M. le secrétaire d'Etat au logement.** Le projet de loi prévoit un déclenchement à l'amont de la prise en compte des situations individuelles et leur traitement social lorsque, manifestement, le ménage concerné rencontre des difficultés sociales et financières qui nécessitent l'appel à la solidarité. Il sera ainsi possible, dès l'assignation, de procéder à une enquête sociale qui permettra de distinguer les différents cas de figure.

D'abord, les ménages connaissant des difficultés dont on peut espérer qu'elles seront temporaires. Pour ces ménages, une aide de la collectivité, par exemple du Fonds de solidarité logement, peut permettre un maintien dans les lieux sans léser les droits du propriétaire. Un soutien, voire un accompagnement social permettra de reprendre une relation positive locataire-bailleur avec paiement du loyer.

Ensuite, les ménages de bonne foi dont les difficultés apparaissent plus durables. La question posée est qu'ils puissent trouver un logement plus adapté à leur situation. C'est donc en termes de logements adaptés que leur situation pourra être envisagée par les pouvoirs publics, par exemple dans le cadre d'un plan départemental d'action pour le logement des défavorisés ou en recourant aux réservations préfectorales dans le parc social public.

Enfin, troisième cas de figure : les ménages pour lesquels l'impayé résulte d'une attitude délibérée et d'un arbitrage contestable entre le paiement du loyer et la couverture de dépenses de consommation. Dès lors que ces ménages ont les moyens de régler leur loyer et d'apurer

leurs dettes, la solidarité nationale n'a pas à se substituer à eux et, s'ils ne s'acquittent pas de leurs obligations, le maintien dans le logement ne se justifie plus. Il ne s'agit donc pas, je l'indique à M. Meyer, de protéger le locataire indelicat ni de spolier le propriétaire.

Dans tous les cas, le juge disposera des éléments qui lui permettront de s'assurer que la personne a été informée de ses droits ou a pu avoir accès aux différentes aides auxquelles elle peut prétendre, et il rendra son jugement en connaissance de cause.

S'il conclut à l'expulsion, des garanties supplémentaires – je le précise à M. Marchand – seront apportées aux personnes concernées. D'abord, pour les familles de bonne foi, si le traitement préventif a fonctionné convenablement, un relogement aura pu intervenir avant le jugement. Si l'on est dans le cas de figure où l'expulsion sanctionne légitimement une défaillance injustifiée, une offre d'hébergement sera liée à l'octroi du concours de la force publique, dans l'objectif d'un relogement ultérieur plus adapté et dans le respect de ses obligations par chacun.

Ce sont là, mesdames et messieurs les députés, des dispositions équilibrées qui, si vous les adoptez, éviteront bien des drames humains et garantiront par une pratique plus dynamique les droits effectifs des propriétaires. En effet, comme l'a justement souligné M. Cacheux, nous situons alors dans une logique de prévention des difficultés et de traitement social, et non plus seulement de maintien de l'ordre public.

Dans le même ordre d'idées, le versement de l'allocation logement en tiers-payant dans le parc public non conventionné apportera une sécurité aux bailleurs comme aux ménages.

La troisième ambition forte du volet logement de la loi réside dans la mobilisation du parc locatif pour les plus modestes.

J'ai déjà évoqué la relance de la construction de logements locatifs sociaux : plus 22 % en 1998, mais doublement pour les prêts locatifs aidés à finalité très sociale. Je vous rejoins, monsieur Marcovitch, sur la nécessité d'une mobilisation des bailleurs sociaux pour la réalisation effective de ce programme. Sachez que j'ai entrepris de les rencontrer moi-même, région après région, pour les inciter à s'engager dans cette voie.

Je rejoins également votre rapporteur, M. Cacheux, sur le constat d'une répartition aujourd'hui trop inégale des logements sociaux sur le territoire national. La loi d'orientation sur la ville a certes permis des réalisations et des avancées, mais elles sont encore très insuffisantes par rapport aux besoins, d'autant que l'impact de cette loi, vous l'avez indiqué, monsieur le rapporteur, a été largement atténué entre-temps. Vous le savez, nous travaillons, à partir d'un bilan sans complaisance de l'application des textes actuels, à l'élaboration d'un projet de loi traitant de l'urbanisme et de la diversité urbaine. Je peux vous assurer que notre volonté est bien de redonner tout son sens à la notion de mixité territoriale, dans ses objectifs comme dans ses moyens, dans les outils qui seront mobilisables.

**M. Jean Le Garrec, rapporteur.** Très bien !

**M. le secrétaire d'Etat au logement.** Si, d'ores et déjà, un pas peut être fait dans ce sens à l'occasion de l'examen de la présente loi, sachez que le Gouvernement prendra en considération les propositions qui pourraient lui être faites.

La question de l'accès aux HLM et des surloyers se

pose lorsque l'on évoque non plus la mixité territoriale, mais la mixité sociale. Dans de nombreux ensembles HLM, il est clair que le maintien de ménages des classes dite « moyennes » est un élément nécessaire de stabilité et de cohésion sociale...

**M. Yves Fromion.** Tout à fait !

**M. le secrétaire d'Etat au logement...** alors même que ces ménages auraient les moyens et donc le choix d'habiter ailleurs et que des mesures trop pénalisantes pourraient les y inciter.

J'indique à Mme Jambu et à M. Marcovitch que, dans le cadre du projet de loi sur l'habitat évoqué par Mme Martine Aubry, nous travaillons à des dispositions qui modifieront la loi du 4 mars 1996, avec le double souci d'éviter les effets pervers et les injustices du dispositif du surloyer que nous connaissons tout en conservant un réel accès aux ménages les plus modestes. Les personnes dont la situation s'est améliorée ne doivent plus se sentir incitées à partir, même si l'on peut prendre en compte un accroissement significatif de leurs ressources.

**M. Yves Fromion.** Vous avez bien fait de nous écouter !

**M. le secrétaire d'Etat au logement.** A ce titre, et toujours dans l'objectif de faire un premier pas, je puis vous indiquer que les plafonds de ressources devraient être incessamment réévalués pour les isolés et pour les couples dont un seul conjoint est actif, ceux que l'on appelle les « petits ménages ». Nous avons l'ambition d'aller plus loin dans le texte sur l'habitat, mais cette première étape permettrait de corriger des injustices que vous avez été nombreux à dénoncer sur tous les bancs, bien qu'elles ne soient apparues qu'après la généralisation du surloyer et sa taxation depuis la loi du 4 mars 1996.

**M. Gérard Bapt.** Voilà une annonce positive, monsieur le secrétaire d'Etat !

**M. Jean-Pierre Brard.** Mais ce premier pas ne doit pas être petit !

**M. le secrétaire d'Etat au logement.** La réforme des attributions des logements HLM, autre volet du présent projet de loi, assurera la transparence des procédures et la mobilisation de tous les acteurs locaux et rendra possible l'appel à une instance de médiation en cas d'attente anormale. Notre démarche consiste à privilégier la voie contractuelle avec les organismes d'HLM, sur la base de conventions départementales et d'engagements de résultats quantifiés. C'est le sens des protocoles signés le 17 décembre dernier par le président Roger Quilliot, Jean-Claude Gayssot et moi-même.

Cependant, lorsque l'approche contractuelle ne fonctionne pas – et certains d'entre vous ont estimé que trop de pouvoirs étaient donnés aux préfets –...

**M. François Goulard.** Oui !

**M. le secrétaire d'Etat au logement.** ... il faut bien prévoir un autre cadre. L'Etat reste alors le garant de la solidarité nationale et doit se donner les moyens de la faire respecter. C'est le sens de certaines dispositions qui vous sont soumises et dont nous débattons dans la discussion des articles.

**M. Jean-Pierre Brard.** Très bien ! Il ne faut pas de ghettos de riches !

**M. le secrétaire d'Etat au logement.** Concernant toujours l'offre de logements, vous avez été nombreux à évoquer deux autres mesures prévues par la loi : la taxe sur la vacance et la réquisition.

La vacance, ce n'est pas à vous, mesdames et messieurs les députés, que j'expliquerai qu'elle constitue partout un gaspillage, voire un gâchis : un logement vacant, c'est un logement que l'on entretient moins bien qu'un logement que l'on occupe, c'est un logement qui n'induit pas d'activité dans le commerce de proximité et contribue quelquefois à la dépopulation qui affecte les groupes scolaires. Bref, un logement vacant, c'est un bien stérilisé pour son propriétaire, mais avec des incidences fortes pour la collectivité.

En zone rurale, on subit la vacance, on la déplore et on cherche à créer des activités pour la remobiliser. Mais en zone urbaine, là où la demande de logements est forte, la vacance, ce n'est pas seulement un gâchis, c'est aussi une véritable provocation.

**M. Jean-Pierre Brard.** Très bien !

**M. le secrétaire d'Etat au logement.** A Paris, sur 1,2 million de logements, il y avait 5 500 logements déclarés vacants en 1954. En 1997, sur 1,3 million de logements – 100 000 de plus seulement, mais beaucoup ont été convertis à d'autres usages – la vacance atteint 117 500 logements.

**M. Patrick Devedjian.** Pourquoi ?

**M. le secrétaire d'Etat au logement.** Si bien qu'aujourd'hui on dénombre à Paris moins de logements occupés qu'il y a quarante-quatre ans.

Pourquoi autant de vacances, monsieur Devedjian ? Trente-six raisons l'expliquent !

**M. Yves Fromion.** Et même trente-sept ! (*Sourires.*)

**M. le secrétaire d'Etat au logement.** Ce sont quelquefois des motifs parfaitement légitimes : un partage en cours, une succession qui n'est pas terminée, des travaux projetés dont on réunit le plan de financement, l'occupation prochaine par un enfant de la famille.

**Mme Muguette Jacquaint.** Mais cela a toujours existé.

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin.** Il y a aussi la mobilité professionnelle.

**M. Yves Fromion.** Le cadre qui part au Japon pour trois ans.

**M. le secrétaire d'Etat au logement.** On observe aussi bien souvent une sorte de crainte devant l'acte locatif. De nombreuses personnes âgées isolées ont peur du locataire qui ne paierait pas son loyer, ou bien du professionnel de l'immobilier à qui elles devraient s'adresser.

**M. Jean-Pierre Brard.** Elles ont parfois quelques raisons !

**M. le secrétaire d'Etat au logement.** De ce fait, plutôt que de recourir à un tiers, elles préfèrent laisser le logement inoccupé.

Mais quelquefois, les motifs sont moins nobles et c'est dans un but spéculatif que l'on gèle durablement un bien.

**M. Jean-Pierre Brard.** Eh oui !

**M. le secrétaire d'Etat au logement.** Il faut bien voir que la taxation de la vacance a essentiellement une finalité que je dirai citoyenne. Le propriétaire doit être interrogé sur sa capacité à devenir bailleur et il faut, à cette occasion, l'informer des moyens qui existent pour l'aider à remettre en état son logement. L'ANAH est très peu sollicitée dans les villes où les vacances sont nombreuses ; moins qu'ailleurs et ce n'est pas normal.

**M. François Goulard.** Les subventions ne sont pas assez élevées !

**M. le secrétaire d'Etat au logement.** En effet, notamment dans la capitale.

De la même manière, il faut indiquer au propriétaire qui ne souhaite pas recourir aux services d'un professionnel de l'immobilier qu'il existe une possibilité de médiation par l'intermédiaire d'agences immobilières à vocation sociale.

Enfin, depuis une proposition de loi à laquelle le Gouvernement a apporté son soutien, les organismes HLM ont la faculté de prendre à bail les logements vacants depuis plus de deux ans.

Cette palette de moyens d'intervention permet de répondre aux préoccupations des propriétaires qui redoutent de devenir bailleurs. Il faut la populariser, la faire beaucoup mieux connaître et mieux s'en servir que ce n'était le cas jusqu'à présent ...

**M. François Goulard.** Relevez les aides !

**M. Yves Fromion.** Et renoncez à la réquisition, qui ne va pas dans ce sens !

**M. le secrétaire d'Etat au logement.** ... puisque les mesures strictement incitatives, vous le savez bien, n'ont pas permis d'améliorer la situation.

Il faut donc pouvoir taxer la rétention injustifiée et épargner la vacance lorsqu'elle a des motifs légitimes.

Le traitement de la vacance procède également, je le dis à MM. Meyer, Warsmann et Weber, de toute une série de mesures, incitatives elles aussi, qui s'ajouteront à celles que je viens d'indiquer. Elles figureront notamment dans la future loi « habitat » au titre du statut du bailleur privé. Ce texte prévoira des incitations financières pour que les bailleurs aient une plus grande sécurité quant à la perception des loyers, en particulier ceux qui s'engageront dans une démarche de conventionnement avec l'Etat. Il s'agit d'un dispositif équilibré prévoyant tant l'aide des pouvoirs publics que des avantages pour les locataires. Nous voulons donc non pas diaboliser mais, au contraire encourager et susciter de nouvelles générations de bailleurs privés, car nous sommes parfaitement conscients de la nécessité d'avoir une offre très diversifiée de formes d'habitat dans toutes nos villes..

Quant à la réquisition, je ne l'évoque à dessein qu'à la fin de mon intervention, car elle ne saurait constituer pour personne un moyen prioritaire. Elle ne peut être en soi une politique du logement, et nous ne voulons en aucun cas la banaliser, comme nous l'a reproché M. Meyer. Il faut cependant pouvoir y recourir dans des situations manifestement choquantes de rétention et de vacance prolongée de la part de certains propriétaires institutionnels. Dans de tels cas, la réquisition doit être sinon rentable, du moins équilibrée pour la collectivité, en termes de service rendu en matière de logement, au regard des moyens engagés. Or tel n'a pas toujours été le cas dans le passé récent.

J'indique en particulier à nos amis élus de la région parisienne qu'environ un millier de logements sont actuellement réquisitionnés. Alors que, pour le premier train de cinq cents réquisitions nous n'avons pas atteint 3 000 francs de dépenses par mètre carré, il a fallu engager pour les cinq cents suivantes presque 8 000 francs par mètre carré. La réquisition devant faire l'objet d'une procédure répétée chaque année et pour une durée maximale de cinq ans, force est de constater que l'on apporte une

plus-value au bien réquisitionné pour une durée qui est beaucoup trop courte au regard de l'usage que l'on peut en faire.

**M. Jean-Pierre Brard.** Il faut allonger la durée !

**M. le secrétaire d'Etat au logement.** Nous devons donc absolument adapter les dispositions applicables en la matière.

A cet égard, je peux donner acte à M. Devedjian de l'exactitude de son propos selon lequel il y a pour partie plagiat en ce domaine. En effet, la partie qui traite des réquisitions reprend exactement le projet du gouvernement précédent.

**M. Jean-Pierre Brard.** Qu'il n'avait pas mis en œuvre !

**M. Alain Cacheux, rapporteur, pour le logement.** Ils ont dissous pour ne pas l'appliquer !

**M. le secrétaire d'Etat au logement.** Notre objectif est de rendre la réquisition plus efficace en souplissant ses règles, notamment en passant de cinq ans à douze ans, monsieur Brard.

**M. Jean-Pierre Brard.** Très bien !

**M. le secrétaire d'Etat au logement.** Cela permettra de mieux amortir les dépenses, qui sont quelquefois élevées.

**M. Jean-Pierre Brard.** Voilà un secrétaire d'Etat attentif !

**M. le secrétaire d'Etat au logement.** J'ai exprimé ces restrictions sur les réquisitions, car on ne peut pas ignorer l'analyse faite par les travailleurs sociaux qui ont à les gérer. En effet ils estiment que pour les aider à loger les familles qui ont des problèmes d'insertion par le logement, nous ne leur donnons la durée que dans la précarité.

Nous travaillons donc désormais à faire passer dans le domaine locatif public les réquisitions intervenues, et nous continuerons dans ce sens. En particulier, les crédits ouverts pour financer dix mille prêts locatifs aidés d'intégration pourront être utilisés pour procéder à des acquisitions de cette nature, lesquelles augmenteront sensiblement le parc de logements d'insertion, avec toutes les garanties de durée et d'efficacité nécessaires pour favoriser l'insertion des personnes qui en bénéficieront.

Je veux enfin évoquer quelques mesures qui ont pour objet l'amélioration de la protection et des conditions de vie dans l'habitat.

Les premières concernent la lutte contre le saturnisme, fléau qui perdure ou réapparaît et qui touche les plus démunis, en particulier les enfants. A Mme Jacquaint qui a plaidé cette cause, je veux assurer qu'elle sera entendue. La loi permettra donc d'améliorer la détection des cas de saturnisme, d'imposer des travaux aux propriétaires et, en cas de défaillance de ceux-ci, d'y substituer l'Etat.

Nous prévoyons également des sanctions contre les marchands de sommeil, notamment lorsque la dignité humaine des personnes accueillies n'est pas respectée. Je le dis tout particulièrement à M. Marcovitch. Il faut ainsi revoir les règles actuelles concernant la valeur des fonds de commerce de ces biens exploités d'une manière inacceptable par les marchands de sommeil.

Enfin le statut des sous-locataires et des occupants d'hôtels meublés sera renforcé.

Tels sont, monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, les quelques éléments que je voulais porter à votre connaissance, en écho à l'excellent travail de votre

rapporteur, M. Cacheux, et à beaucoup de vos interventions, même si je n'ai pu les citer toutes nominativement.

Le volet « logement » de la loi contre les exclusions, vous le voyez, touche à l'ensemble des aspects et des composantes du logement. Il s'inscrit dans une volonté politique cohérente – dont je n'ai évoqué que quelques aspects – qui vise à assurer le droit au logement, le droit à un logement choisi, adapté et durable, autant que possible, et le droit à la qualité de l'habitat qui est un facteur d'insertion sociale pour chaque individu et de cohésion pour l'ensemble de la société.

Les décisions déjà prises au titre du budget pour 1998, les travaux en cours sur l'habitat ou sur l'urbanisme, participent, eux aussi, de cette volonté et de cette cohérence. Le rappel général sur le budget qu'a fait M. Cacheux dans son rapport m'a conduit à n'en reprendre que certains aspects très liés à la présente loi, mais il me paraît difficile de contester, sauf à faire preuve d'esprit polémique, que ce budget, qui a bénéficié d'une hausse à deux chiffres, donne bien tous les moyens nécessaires à la politique que nous voulons mener, en particulier en ce qui concerne les acteurs sociaux.

Aujourd'hui et dans les prochains jours, vous allez donc discuter de ce texte. Les difficultés liées au logement ne sont évidemment pas indépendantes des difficultés économiques générales. On ne peut donc que se féliciter des signes d'amélioration de la situation économique que nous percevons aujourd'hui et qui sont légitimement porteurs d'espoir. Toutefois il faut répondre dès maintenant à la situation de « non-logement » ou de « mal-logement » que connaissent encore trop de ménages.

Mme Taubira-Delannon nous a rappelé avec force et flamme que cet « inacceptable social » prend des formes multiples et concerne non seulement la métropole, mais aussi les départements d'outre-mer. Elle a cité le cas de la Guyane et, avant elle, M. Moutoussamy avait parlé des Antilles.

M. Goulard ayant déploré l'absence de mesures en faveur des propriétaires occupants impécunieux, je lui rappelle que, dans la loi de finances pour 1998, les crédits consacrés à la prime à l'amélioration de l'habitat progressent de 33 %.

M. Warsmann nous a indiqué que rien n'avait été fait avant le mouvement des chômeurs. Il lui a déjà été répondu que telle ou telle mesure était intervenue bien avant, notamment pour accompagner la rentrée scolaire ou dans les textes fondamentaux soutenus par Mme Aubry, dès le début de la session, en octobre, sur les emplois-jeunes puis sur la réduction du temps de travail.

J'ajoute que, s'agissant du volet logement, la première réunion avec tous les partenaires concernés s'est tenue en juillet 1997. Elle a été suivie de plusieurs autres pour approfondir les dossiers et élaborer les propositions les plus adaptées et les plus consistantes possible.

**M. Jean-Pierre Brard.** Ils étaient encore K.O. !

**M. Gérard Bapt.** Ils n'en sont pas encore sortis !

**M. le secrétaire d'Etat au logement.** Monsieur Devedjian, vous avez cru devoir répéter que les nouveaux pauvres étaient quasiment une création de la législature 1981-1986. Je vous rappelle donc qu'en 1980 M. Gabriel Oheix avait présenté, sur ce sujet, un rapport qui lui avait été demandé par le Premier ministre de l'époque à la fin de 1978. Il vaut donc mieux ne pas chercher à chicaner, mais travailler ensemble pour faire reculer la pauvreté.

Mme Isaac-Sibille, dont je reconnais avec respect l'engagement personnel sur le terrain, a quelque peu polémique, à propos de la famille, en indiquant que le texte n'employait ce mot qu'à l'article 71. Je n'ai pas eu le temps de le relire entièrement, mais je peux lui indiquer que, dans la partie qui me concerne, il apparaît déjà à l'article 17. Peut-être a-t-elle inversé le 7 et le 1 !

Sur cette question du logement et de la famille, je veux aussi rappeler que les aides au logement – je parle des aides personnelles ou des allocations de logement qui sont des prestations familiales – n'avaient été revalorisées que de 1 % en quatre ans alors que la hausse des prix, pendant la même période, avait été voisine de 9 %.

**M. Alain Cacheux, rapporteur pour le logement.** Absoluement !

**M. Gérard Bapt.** Eh oui !

**M. le secrétaire d'Etat au logement.** Ces prestations familiales ont donc subi une perte de pouvoir d'achat de près de 8 % qui a affecté 6 150 000 ménages dont trois millions de familles aux revenus situés entre le RMI et le SMIC.

**Mme Muguette Jacquaint.** Tout à fait !

**M. Alain Cacheux, rapporteur pour le logement.** Voilà la politique familiale de la droite !

**M. le secrétaire d'Etat au logement.** Ce gouvernement et cette majorité ont pris des mesures de solidarité, qui ont été très vivement critiquées. Mais ces familles ne mériteraient-elles pas qu'on leur accorde la priorité ?

**Mme Muguette Jacquaint.** Elles n'ont pas 45 000 francs de revenus mensuels !

**M. le secrétaire d'Etat au logement.** J'appelle d'ailleurs votre attention sur le fait que, dans la loi de finances pour 1998, les crédits complémentaires sont de 3,5 milliards pour ces prestations familiales que sont les allocations logement et l'APL. Leur rôle est vital pour éviter que le processus d'exclusion atteigne des familles qui, grâce à elles, sont maintenues dans leur logement.

**M. Jean-Pierre Brard.** Tout à fait !

**M. Pierre Méhaignerie.** Vous oubliez la suppression des prestations familiales dès le deuxième enfant !

**M. le secrétaire d'Etat au logement.** Madame Isaac-Sibille, ce texte tourne complètement le dos à l'assistance. Savez-vous que ceux qui utilisent quotidiennement ces lois sur le terrain – les travailleurs sociaux et les responsables ou salariés d'associations – les appellent des « trousseaux à outils » ? Ils nous demandent ainsi de renforcer ces outils.

Il s'agit donc bien de responsabiliser les acteurs de terrain, de leur donner des moyens d'agir et nullement de créer un quelconque système d'assistance.

M. Méhaignerie a regretté que nous ne travaillions pas dans le cadre de l'agglomération ou du bassin de vie. Qu'il me permette de lui préciser que les dispositions qui vous sont proposées vont permettre de « territorialiser » l'élaboration et le suivi des plans départementaux d'action pour le logement des défavorisés. L'expérience de son département, l'Ille-et-Vilaine, a, en effet, montré que cette approche méritait d'être généralisée.

J'appelle aussi son attention sur le fait que le bassin d'habitat sera le cadre de la réflexion et de l'action des conférences intercommunales prévues pour fixer les modalités d'application des accords sur les attributions de logements sociaux.

Cela étant, plusieurs de vos interventions ont donné à penser que vous contestiez le bien-fondé du rôle de l'Etat. Permettez-moi de vous inviter à relire la décision du Conseil constitutionnel saisi en 1990 par le groupe présidé au Sénat par M. Pasqua à propos de la loi qui, une fois promulguée, est devenue celle du 31 mai 1990. En effet, il y est indiqué très clairement que l'article 72 de notre Constitution, s'il prévoit la libre administration des collectivités territoriales, précise aussi que celle-ci doit s'effectuer dans le respect des lois, ce qui est bien la moindre des choses. Nous ne sommes donc pas en présence de 36 000 républiques, mais d'une République qui doit être chez elle dans 36 000 communes.

**M. Jean-Pierre Brard.** Très bien !

**M. le secrétaire d'Etat au logement.** Il y a donc une légitimité forte de la présence de l'Etat et je suis convaincu que l'engagement civique de tous les membres de la représentation nationale les portera à adhérer à cette analyse et à la populariser sur le terrain.

Avec la décentralisation, l'Etat tuteur a disparu, mais l'Etat partenaire demeure. Si l'on veut que les principes figurant sur le fronton de tous nos édifices publics soient concrètement respectés, nous devons imaginer des mécanismes permettant à l'Etat de garantir le respect de ces valeurs fondamentales. Nous nous y employons dans ce texte en accordant au représentant de l'Etat dans le département, le préfet, la possibilité d'intervenir.

M. Jean-Jacques Weber nous a fait grief d'élaborer un droit des exclus contre le droit de propriété.

Je ne crois pas qu'il y ait recul social quand le droit au logement progresse pour être mis, dans notre législation et dans notre jurisprudence, à un niveau égal au droit de propriété. Si ce droit au logement s'est progressivement imposé, c'est parce que l'humanité est une dimension constitutive de la constitutionnalité. Ce droit est maintenant reconnu comme ayant valeur constitutionnelle. Dans ces conditions, il n'est pas question d'opposer droit de propriété et droit au logement. Il nous appartient de les faire coexister dans le respect des aspects les plus légitimes de l'un comme de l'autre.

A vous entendre, nous aurions pu craindre que beaucoup de nos concitoyens retiennent de ce texte qu'il était vigoureusement attentatoire à des éléments fondamentaux auxquels ils peuvent tenir.

Si cela peut vous rassurer, je me permettrai de terminer mon propos par une brève citation. Il s'agit de propos tenus lors d'une manifestation récente par le président d'honneur de l'Union nationale de la propriété immobilière, M. Philippe Pelletier : « Réhabiliter l'homme en mal de toit, voilà un impératif social à porter haut et loin. Notre société s'est fixé cette ardente obligation à valeur constitutionnelle : assurer à chacun un logement. Cet objectif – il s'adressait à moi – qui est le vôtre depuis que vous œuvrez dans ce secteur est ambitieux, mais c'est un objectif raisonnable, car la possibilité de se loger est un acte fondateur d'humanité tellement il est clair que le logement participe à la construction de l'homme. Nous ne pouvons admettre des gens sans logis. Nous ne pouvons accepter des hommes de bonne foi expulsés sans relogement. Cette réhabilitation de l'homme démuné de logis doit être l'œuvre de la communauté sociale tout entière. »

**M. Patrick Devedjian.** Nous sommes d'accord !

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin.** Tout à fait !

**M. le secrétaire d'Etat au logement.** C'est bien ce défi, mesdames, messieurs les députés, que nous devons relever : rétablir la réalité de la justice, redonner un sens à la notion de droit et de citoyenneté dans le logement et par le logement. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, du groupe communiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert.*)

**M. le président.** La parole est à Mme la secrétaire d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce et à l'artisanat.

**Mme Marylise Lebranchu, secrétaire d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce et à l'artisanat.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, j'ai l'honneur de défendre, dans le projet de loi présenté par Mme Martine Aubry, le volet de prévention des exclusions par la lutte contre le surendettement.

Mme Neiertz avait présenté une première fois, à la fin de 1989, un texte qui a été appliqué en 1990. Elle a rappelé avec justesse que nous étions passés du surendettement « actif » au surendettement « passif ».

Pour trouver une solution digne et appropriée à ces nouvelles et douloureuses situations, nous avons procédé à de nombreuses consultations : Conseil national de la consommation, Observatoire de l'action sociale décentralisée, associations de consommateurs, professionnels, etc. Je salue le travail de tous ces partenaires avec une mention spéciale, que tout le monde comprendra, à l'adresse du Conseil national de la consommation qui a accepté de travailler en deux mois et qui a réussi à trouver un accord consensuel, et non pas un compromis, entre les associations de consommateurs et les professionnels.

J'ai rencontré certains d'entre vous et deux sénateurs, M. Hiest et M. Loridant, auteurs d'un rapport important,...

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin.** Les rapports du Sénat sont toujours importants !

**M. Yves Fromion.** Et pourtant on voudrait le supprimer !

**M. Patrick Delnatte.** Ce serait une « anomalie » !

**M. Yann Galut.** Eh oui !

**Mme la secrétaire d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce et à l'artisanat.** ... qui a permis au Conseil national de la consommation de travailler plus vite, sur l'ensemble du dispositif ou sur des thèmes précis, comme la procédure particulière existant en Alsace-Moselle qui avait fait l'objet d'un amendement de Mme Neiertz, il y a un an.

Sur ce point, le Gouvernement a confirmé l'importance de la procédure reposant sur une tentative de conciliation conduite par la commission. A ce titre, l'extension de la procédure dite de « faillite civile » que vous avez défendue avec beaucoup d'allant...

**M. Denis Jacquat.** C'est un bon système !

**Mme la secrétaire d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce et à l'artisanat.** ... au cours de la préparation de ce texte, et qui existe dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, a été écartée. Toutefois des éléments d'efficacité de cette procédure peuvent être retenus, à l'exclusion cependant d'un élément très négatif.

Nous avons rencontré, sur place, plusieurs familles qui ont – permettez-moi l'expression – « bénéficié » de la procédure de faillite civile. Si elles ont reconnu que l'efface-

ment de leurs dettes par la faillite civile leur avait apporté un certain soulagement, elles nous ont convaincus que l'obligation de publier la faillite civile dans la presse locale, d'avoir recours à une personne pour ouvrir leur courrier et gérer ses comptes était très difficile à supporter surtout lorsque la faillite civile est, par exemple, la conséquence d'une dette contractée par un enfant ou un petit-enfant ; nous reviendrons sur la caution, qui vous a aussi longuement occupés.

Toutes ces rencontres, tous ces échanges m'ont confortée dans l'idée que la voie choisie par ce texte est la bonne. Telle est aussi l'opinion de votre assemblée puisque les amendements déposés traduisent une volonté d'améliorer le dispositif sans le remettre en cause au fond.

Je pense, avec Mme Jambu, Mme Martin-Moskovitz, M. Gengenwin, M. Braouezec, M. Jacquat, que nous trouverons sans doute – Mme Aubry en a déjà esquissé dans sa présentation – des éléments d'accord sur des sujets très difficiles, tels la composition de la commission ou bien les garanties à donner aux surendettés en matière de représentation ou de vérification de créances. Nous en avons déjà parlé longuement en commission.

Cependant, il y a un point sur lequel le Gouvernement ne suit pas les propositions émises sur les bancs aussi bien de la majorité que de l'opposition : les dettes fiscales.

Mme Neiertz, votre rapporteur, appuyée par M. Warsmann, a regretté l'exclusion des dettes fiscales du traitement du surendettement. Je vais vous expliquer pourquoi nous ne pouvons pas vous suivre.

Aujourd'hui, les procédures spécifiques permettent à l'administration d'accorder des remises totales ou partielles d'impôts lorsque le contribuable est dans l'impossibilité de payer du fait de sa situation de gêne ou, selon le code, d'indigence. Cette possibilité, ouverte par l'article L. 247 du livre des procédures fiscales, est utilisée de façon très courante. Ainsi, en 1997, 560 000 remises gracieuses relatives à l'impôt sur le revenu ou à la taxe d'habitation ont été prononcées, ce qui s'est traduit par plus d'un milliard de francs de dégrèvements à la charge du budget de l'Etat.

**M. François Goulard.** Voilà une argumentation préparée par l'administration !

**Mme la secrétaire d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce et à l'artisanat.** Les études qui ont été menées montrent que les échecs des plans de redressement accordés aux particuliers surendettés ne sont pas imputables à une quelconque intransigeance des administrations concernées.

**M. François Goulard.** C'est ce qu'elles disent !

**Mme la secrétaire d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce et à l'artisanat.** Les dettes fiscales que nous avons relevées dans tous les dossiers qui ne peuvent pas être traités ne représentent que 4 % – je dirai « malheureusement » – de l'ensemble des dettes des surendettés.

Il y a un autre argument auquel il faut réfléchir : si le Parlement, grâce au changement de plafond qu'il a voté après ce qui avait été défait en 1995, a permis à la plupart des familles en grande difficulté de ne pratiquement pas payer de taxe d'habitation, il ne faut pas oublier que le problème se reposera l'année suivante. Par conséquent, il vaut mieux essayer d'avoir une concertation avec l'administration fiscale pour régler ce problème. L'essentiel est que la taxe d'habitation ait un lien avec les revenus des familles, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. C'est

un chantier difficile sur lequel le Premier ministre s'est engagé pour que nous trouvions des solutions aussi vite que possible après le constat des difficultés fiscales de 1995.

Tel est le sens de la proposition du Gouvernement tendant à ce que le directeur des services fiscaux soit présent ou représenté au sein de la commission pour pouvoir rapidement procéder à une remise gracieuse. En plus, nous proposerons au Parlement, par exemple au moment de l'examen du projet de loi de finances, que ceux qui sont en charge pour l'Etat de collecter l'impôt n'aient plus de responsabilité personnelle lorsque la remise gracieuse ou l'admission en non-valeur est demandée par la commission de surendettement. Mme Neiertz ne voit pas l'intérêt de la présence du directeur des services fiscaux si, par la suite, on ne peut procéder à la remise des dettes fiscales. Au contraire, sa présence permet d'avoir une remise gracieuse immédiate.

Autre inconvénient à aligner les dettes fiscales sur les dettes privées : un juge civil ne peut pas remettre les dettes fiscales et un recours nous conduirait à revenir devant l'Assemblée pour discuter à nouveau le texte.

Ajoutez un problème de confidentialité. Lors des procédures de remise gracieuse des dettes fiscales, certains éléments figurent au dossier, par exemple les antécédents de paiement de l'impôt ou bien les antécédents professionnels. Les associations de consommateurs n'ont pas souhaité que ces éléments soient transmis à la commission de surendettement et ont demandé qu'à l'avenir la procédure instituée avec le nouveau texte respecte un maximum de confidentialité.

Tous ces éléments nous confortent dans l'idée que notre solution ne met pas en danger les personnes en situation de surendettement, qui passent devant les commissions. Nous n'avons pas, pour obtenir une perfection apparente, à créer un problème de droit. C'est pourquoi je ne vous suivrai pas dans la voie qui a pourtant, semble-t-il, fait l'unanimité lors de vos discussions.

En revanche, il nous a semblé intéressant, pour respecter les lois de décentralisation et la compétence du conseil général en matière d'action sociale, que le représentant du président ou le directeur des services départementaux puisse déléguer à la commission de surendettement une des personnes chargées du suivi social dans l'arrondissement concerné. Ces personnes, qui assistent aux CLI depuis longtemps, ont la possibilité de dépanner en urgence les familles qui en ont le plus besoin. Or il nous semble assez difficile de leur demander un dépannage immédiat sans leur ouvrir la porte des commissions de surendettement au titre du suivi social départemental.

Nous y reviendrons lors de la discussion de l'amendement, mais on ne peut pas à la fois donner une compétence à une collectivité territoriale et ne pas la lui reconnaître par la suite à l'occasion de l'installation des commissions de surendettement, même si je comprends, au titre de la confidentialité, que ne soient présents dans la commission de surendettement que des représentants des personnels des suivis sociaux puisque les maires des collectivités locales, par exemple, n'y sont pas admis.

En conclusion, ce texte sur le surendettement est une des clés du volet préventif de lutte contre les exclusions parce que, dans une société comme la nôtre qui met le consumérisme en tête des préoccupations, ne plus pouvoir faire son marché soi-même, ne plus pouvoir acheter le petit objet dont on a envie pour ses enfants ou le livre dont on a rêvé, c'est-à-dire l'exclusion par la consommation, est difficile à assumer.



Rendre à certaines personnes la possibilité de consommer même *a minima*, c'est sûrement leur rendre une grande part de leur dignité perdue. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert.*)

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

**Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, je suis désolée de parler si tard et peut-être un peu longuement, mais, comme Louis Besson et Marylise Lebranchu, je pense que cela nous évitera d'entrer trop dans les détails sur chaque amendement.

Je commencerai, comme mes collègues, par remercier la commission spéciale, son président Georges Hage, ses rapporteurs, notamment le rapporteur principal, pour la qualité de leurs travaux.

Je relève que tous les orateurs, même ceux qui ont voulu marquer une distance vis-à-vis du texte, ont reconnu la grande difficulté à lutter contre l'exclusion dans notre pays et notre défaite collective en la matière. Je crois que tous se seront retrouvés dans les propos tenus par Mme Taubira-Delannon, qui a dénoncé cette société capable de renoncer à l'initiative et coupable d'indifférence vis-à-vis des exclus. Elle nous a donné l'énergie nécessaire pour entrer dans ce texte de la manière la plus forte possible.

En ce qui concerne les principales critiques qui ont été formulées, je répondrai d'abord à ceux d'entre vous qui ont déclaré que notre projet était trop étatique, trop centralisé, en rejoignant les propos de Louis Besson.

Si, par « étatique », vous entendez que l'Etat, garant de la solidarité nationale, doit assumer ses responsabilités, je suis prête à accepter ce reproche,...

**Mme Muguette Jacquaint.** Très bien !

**Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité.** ... car l'Etat, garant de la République et de ses valeurs, se doit de faire en sorte que personne dans notre pays ne reste à l'écart des droits.

Si, en revanche, ils pensent que le Gouvernement a souhaité mettre à l'écart les collectivités territoriales, les régions, les départements, les communes, du combat contre l'exclusion, ils se trompent et je vais le montrer.

Au-delà du fait que la loi de décentralisation donne à ces collectivités des pouvoirs propres, notre conviction profonde est que la connaissance des exclus, la capacité à trouver des solutions adaptées à chaque cas, ne peuvent être assurées que sur le terrain.

C'est la raison pour laquelle nous avons, dès le départ, avec le Président de la République, appelé à la mobilisation de tous. L'Etat doit prendre sa part, qui est inscrite dans une loi, mais elle doit être largement complétée par l'action de tous, notamment des collectivités locales.

L'Etat ne peut pas se désintéresser de la lutte contre les exclusions. Il doit d'abord poser des règles, s'assurer qu'il n'y a pas de ruptures d'égalité sur telle ou telle partie de notre territoire. A cet égard, nous serons sans doute amenés à reparler, quand nous traiterons de la PSD, de l'action sociale, des différences très lourdes qui existent aujourd'hui dans notre pays et qui justifient parfois que l'on parle de rupture d'égalité.

Cependant l'Etat ne peut pas tout faire. Le sens de la décentralisation que nous avons voulu, nous l'avons très profondément inscrit dans cette loi et dans l'action menée par le Gouvernement.

Nous avons souhaité mettre en place – je l'ai dit dans mon discours introductif – une instance départementale qui puisse coordonner les différents organismes existants. Je me suis concertée avec les responsables des associations des présidents de conseils généraux de France et des conseils régionaux sur la formule que nous allions retenir. Ils ont honnêtement estimé que la période électorale n'était pas bonne : ils ne voulaient pas engager des présidents qu'ils n'étaient pas sûrs de représenter encore. Pour ceux qui en douteraient, j'avais confirmé ces demandes par lettre le 27 février 1998, car je suis méfiante et je me dis qu'on peut toujours nous adresser des reproches après coup.

**M. Yves Fromion.** Pas à vous !

**Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité.** J'avais indiqué à M. Valéry Giscard d'Estaing et à M. Puech que je regrettais qu'ils ne souhaitent pas que nous parlions de ces sujets à ce moment-là. Je pense qu'ils le confirmeront et l'un et l'autre. Je tiens ces lettres à votre disposition.

**M. Jean Le Garrec, rapporteur.** Sage précaution !

**M. Yves Fromion.** Ce sont de grands démocrates !

**Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité.** Sage précaution dans un tel débat !

Nous avons aussi consulté l'Association des maires dès que le bureau du conseil a été mis en place, le 29 avril dernier.

Nous proposons exactement ce que Mme Bachelot-Narquin a essayé de nous présenter. Je me souviens d'ailleurs de ce qu'elle m'a dit lors de mon audition devant la commission spéciale.

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin.** J'y étais ! M. Brard m'a reproché de n'avoir assisté à aucune séance de commission !

**Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité.** Elle m'a dit : « Surtout ne faites pas une usine à gaz ! » J'ai cru qu'elle pensait à la loi de cohésion sociale à laquelle on aurait pu reprocher d'organiser une véritable centralisation. En effet, sept articles prévoyaient que, dans chaque département, un conseil départemental de l'insertion et de la lutte contre les exclusions – je vous passe la page et demie sur la composition – élaborerait un plan départemental annuel, puis un plan départemental pluriannuel, réunirait une conférence annuelle sur des thèmes bien précis, puis une conférence des programmes chargée de mettre en place le plan départemental qui recenserait des crédits dont certains étaient affectés par l'Etat et gérés par les conseils généraux.

J'avais cru comprendre, madame, que c'était précisément ce que vous ne vouliez pas. Je vous avais d'ailleurs rassurée en vous disant que ce n'était pas la volonté du Gouvernement.

Dans le projet, que j'avais préparé et que je n'avais pas déposé pour poursuivre cette concertation, figurait un comité départemental souple comprenant le préfet, le président du conseil général, des représentants des collectivités locales, mais aussi des représentants de toutes les instances qui contribuent à la lutte contre l'exclusion : le conseil départemental d'insertion, le comité départemental de la formation professionnelle et de l'emploi, de l'habitat, etc. Pour quoi faire ? Pour établir un diagnostic commun de la situation et une coordination des moyens. C'est une instance très souple dans laquelle l'Etat n'intervient pas au nom de la tutelle, n'impose pas que l'on fasse élaborer des programmes obligatoires, mais essaie de mieux coordonner, avec le président du conseil général, ce qui doit être fait.

Voilà ce que le Gouvernement souhaite proposer. Nous terminons nos consultations. Comme vous le voyez, nous préférons la souplesse qui permet aux initiatives locales d'éclorre, de prospérer, et nous restons fidèles à l'esprit de la décentralisation.

J'en viens maintenant au financement.

Je n'aurai quasiment rien à ajouter à la présentation très claire qu'en a fait Gérard Bapt. J'ai fait remettre à la commission, mais aussi à chaque député, un tableau général et des tableaux particuliers sur chaque chapitre, qui expliquent très clairement la situation.

Je répète à M. Méhaignerie, à M. Devedjian, à Mme Boisseau, à Mme Jambu que nous voulons non plus proclamer des droits, mais les rendre efficaces. Pour cela, il faut changer de braquet dans les moyens.

Je ne pense pas, mesdames, messieurs les députés, que l'on puisse parler d'opacité. Nous avons été d'une transparence totale. Dès la conférence de presse qui a suivi la présentation du programme en conseil des ministres, ce tableau a été mis à la disposition des journalistes et de la commission des affaires sociales. Nous avons clairement précisé, sur chaque chapitre, ce qui était déjà annoncé par le Gouvernement en 1998.

**M. Alain Cacheux, rapporteur pour le logement.** C'est vrai !

**Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité.** ... et ce qui serait inscrit dans les budgets pour 1999 et pour 2000.

Nous avons indiqué que cet engagement de 51,4 milliards, dont 38,4 à la charge de l'État, comprenait effectivement des sommes déjà chiffrées, notamment les crédits du Fonds social européen. Mais nous n'avons repris que des crédits liés, c'est-à-dire versés par le Fonds social européen en contrepartie d'un financement de l'État, ainsi que des fonds provenant des régions qui participent au programme TRACE. Quant au coût global de 5 milliards pour la couverture maladie universelle, nous sommes aujourd'hui incapables d'en exposer la répartition : Jean-Claude Boulard travaille en ce moment même à mettre au point les propositions qu'il remettra au Gouvernement afin qu'une loi soit préparée et votée à l'automne.

Nous avons donc agi en toute transparence : le Gouvernement s'est engagé derrière Lionel Jospin ; depuis dix mois, il a montré que ce qu'il entend faire, il le fait, et les Français savent qu'ils peuvent faire confiance à la parole donnée.

**M. Alain Cacheux, rapporteur pour le logement.** C'est vrai !

**Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité.** Je tiens du reste à rappeler que ce financement atteindra bien au total 51 milliards sur trois ans, et non 12 milliards comme l'a prétendu M. Devedjian. A ce propos, monsieur le député, je vous avoue, en toute amitié, que je ne vous ai pas reconnu dans le ton que vous avez utilisé hier, et qu'aucun de vos amis n'a du reste repris aujourd'hui.

**M. Gérard Bapt.** C'est vrai !

**Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité.** Vous avez trouvé tout à l'heure M. Brard caricatural...

**M. Jean-Pierre Brard.** Quel abus de langage !

**Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité.** ... après avoir hier hurlé au retour à la lutte des classes, parlant d'un projet usurpé, dénaturé, improvisé. (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

**M. Marcel Rogemont.** Quelles insultes !

**Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité.** Je veux croire que seules votre fougue habituelle et votre énergie à soutenir les exclus vous ont entraîné à proférer de telles insultes ; mais, comme je ne les ai plus entendues aujourd'hui, je les ai quasiment oubliées.

**M. Alfred Recours.** C'est le bourreau Devedjian !

**Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité.** Rappelons tout de même que le précédent gouvernement, par la bouche de M. Barrot, avait déclaré que les 3 milliards de dépenses annoncées pour la première année représenteraient en fait un coût nul pour l'État, puisque financées par des économies sur la sécurité sociale et les minima sociaux. N'allons donc pas nous envoyer des chiffres à la figure. La réalité est là et, du reste, le Conseil économique et social lui-même a fort bien comparé les moyens mis en œuvre par les deux projets. Hier soir encore, Mme de Gaulle-Anthonioz remarquait sur France Culture que, ce qui péchait dans le projet de loi du précédent gouvernement, c'était la faiblesse des crédits engagés.

**M. Jean Le Garrec, rapporteur.** Eh oui !

**Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité.** Si tout le monde le reconnaît, point n'est besoin de discuter plus longuement ; mettons-nous plutôt d'accord sur ce que nous pouvons faire pour l'avenir.

Notons à cet égard que les 51 milliards que l'État est aujourd'hui à même de mobiliser ne représentent qu'une partie des crédits susceptibles d'être engagés contre l'exclusion. Vous nous parlez de décentralisation ; nous, nous y croyons. Apportez donc de l'argent pour accompagner votre projet : ces 51 milliards deviendront alors 80, 100 voire 120 milliards. Et c'est bien l'objectif du Gouvernement.

**M. François Goulard.** Mais les collectivités locales consacrent déjà de l'argent à la lutte contre l'exclusion !

**Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité.** J'en viens maintenant au programme TRACE et, du même coup, aux questions posées sur la formation professionnelle dans le cadre de la décentralisation. Sur ce point, je tiens à rassurer M. Méhaignerie, M. Gengenwin et M. Cardo.

La loi quinquennale a effectivement prévu de transférer aux régions les stages de formation professionnelle qualifiants ou pré-qualifiants, mais elle n'a jamais indiqué que le champ de compétence ainsi élargi couvrirait l'ensemble des actions d'insertion professionnelle des jeunes.

Ainsi, les formules d'accès direct à l'emploi, comme les CES et les CEC, par exemple, sont restées au niveau de l'État. Par ailleurs, les partenaires sociaux ont aussi un rôle à jouer dans la formation en alternance, sans oublier bien évidemment les actions des autres collectivités locales, conseils généraux et municipalités. Quant à l'accompagnement des jeunes vers l'emploi – je ne parle pas de la formation professionnelle –, il n'a pas fait l'objet d'un transfert de compétences aux régions. C'est du reste la raison pour laquelle certains se sont plaints de l'insuffisante cohérence entre les actions de formation engagées par les régions et celles menées par l'État. Le comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue, présidé par Mme Geoffroy et dont la majorité des membres est issue des conseils régionaux, préconise dans son dernier rapport une plus grande cohérence dans la formation des jeunes, particulièrement au niveau de l'accompagne-

ment, et une articulation accrue entre les politiques d'insertion et d'emploi, qui dépendent de l'Etat, et les politiques de formation, qui dépendent des régions.

Je me réjouis d'ailleurs que M. Robert Galley ait appelé que le comité national des missions locales a salué le programme TRACE. Celui-ci permettra en effet une coordination accrue des actions de l'Etat et des actions des régions, mais aussi de celles des communes : pratiquement tous les maires, du moins ceux des communes dynamiques, président une mission locale et participent à l'insertion des jeunes.

**M. Jean-Pierre Brard.** Et M. Galley dit toujours la vérité. (*Sourires.*)

**Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité.** Je pourrais reprendre les nombreux propos du comité appelant à une meilleure coordination, et particulièrement son dernier rapport d'évaluation. Force est de constater que le problème des publics en difficulté d'insertion n'est pas considéré partout avec la même intensité. Sur ce plan, l'Etat et les régions doivent travailler ensemble : nous sommes bien dans cette logique.

Il n'y a dans le programme TRACE aucune visée recentralisatrice ni décentralisatrice, mais tout simplement une volonté de mieux coordonner les responsabilités de chacun.

Le bon niveau n'est ni national ni régional, ni même celui du bassin d'emploi. Le bon niveau, c'est le jeune, avec le bon parcours d'insertion à trouver, conjuguant les actions d'insertion et les actions de formation et par conséquent les responsabilités de l'Etat, celles des régions, celles des départements ou celles des communes. Il n'est pas question de mettre en concurrence les institutions, mais bien d'additionner les mesures de diverses origines pour aboutir à un véritable parcours vers l'emploi adapté au cas de chaque jeune. C'est en tout cas notre logique. Dans cet esprit, la mise en place des programmes TRACE donnera lieu à la signature d'une convention entre l'Etat et la région, qui elle-même comprendra une autre convention avec les missions locales à même de mettre ces programmes en place en liaison avec l'ANPE.

Monsieur Cardo, il n'est pas dans notre intention d'oublier les adultes en difficulté, et surtout pas les chômeurs de longue durée. Je l'ai dit depuis mon arrivée : il fallait recadrer les contrats emploi-solidarité, notamment vers les chômeurs de longue durée. C'est ce que j'ai fait dès la fin de l'année dernière pour les nouveaux CES applicables à compter de 1998. Nous commençons du reste à en percevoir, même si je tiens à rester très modeste, les résultats : le nombre des chômeurs de longue durée a tendance depuis deux mois à se stabiliser et même à baisser légèrement.

Au-delà des contrats emploi-solidarité, nous avons souhaité, dans ce projet de loi, trouver des outils appropriés à toutes les catégories d'adultes au chômage et notamment aux chômeurs de longue durée. C'est la raison pour laquelle nous avons souhaité mettre en place un contrat de qualification. Certes, tout le monde ne pourra y avoir accès, mais un jeune de vingt-cinq, trente, voire trente-cinq ans, sorti de l'école en situation d'échec, incapable de retourner dans une formation théorique, doit pouvoir trouver, par un contrat en formation d'alternance, une possibilité de réussite. Dès lors que les entreprises sont partantes pour tenter l'expérience avec nous, faisons-le. Ce sera peut-être une façon de donner une nouvelle chance à ceux qui ne l'ont pas eue durant leur formation initiale.

De la même manière, les contrats emploi consolidé répondent eux aussi à un besoin, et M. Cardo l'a d'ailleurs très obligeamment reconnu. L'Etat y consacre énormément d'argent, et je remarque que personne ne lui reproche d'accompagner ainsi, pendant cinq ans, des personnes qui, à défaut, ne pourraient s'en sortir que grâce à l'assistance. C'est bien dans ce but que nous les avons créés et que nous vous proposons de les financer à 80 %.

MM. Devedjian, Gengenwin et Cardo se sont inquiétés d'un manque de contrats de qualification pour les jeunes. Je leur rappelle que, entre mars 1998 et mars 1997, la progression est de 18 % pour les contrats d'apprentissage, de 37 % pour les contrats de qualification et de 19 % pour les contrats d'adaptation ; cela prouve que, la conjoncture redevenant favorable, les entreprises reprennent leur effort en matière de formation en alternance.

**M. Jean-Pierre Brard.** Très légèrement !

**Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité.** Pour ma part, je m'en réjouis ; j'imagine que M. Gengenwin, très attaché lui aussi à ces formules, s'en réjouit également.

**M. Alain Cacheux, rapporteur pour le logement.** Cela ne se voit pas !

**Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité.** M. Cardo a souligné l'intérêt de l'entreprise à but social. J'en ai moi-même parlé à plusieurs reprises, notamment à l'occasion de questions posées par nos amis Verts. Il nous faut effectivement inventer des entreprises à but social, c'est-à-dire travaillant dans le secteur marchand, mais sans vocation à réaliser des profits, le but restant d'offrir des services ou d'aider à la création d'emplois dans un pays qui en manque beaucoup. Nous avons demandé à nos services, à la DIJ, d'y réfléchir, et je vais demander à un expert de travailler à cette question, tant les problèmes fiscaux sont délicats. Certaines associations sont déjà en délicatesse avec le fisc et la sécurité sociale ; si nous ne souhaitons pas retrouver les mêmes difficultés, nous avons tout intérêt à prendre un peu de temps pour garantir l'existence de ce genre d'entreprises. Je me suis engagée à les mettre en place : nous y travaillons ardemment.

M. Robert Galley et M. Jean-Claude Boulard ont longuement parlé de l'insertion par l'économique. Personne ici ne peut douter, et je remercie M. Robert Galley de l'avoir reconnu, de mon engagement en faveur des entreprises d'insertion. Lorsque j'étais ministre entre 1991 et 1993, j'avais pratiquement doublé les crédits des entreprises d'insertion, faisant en sorte qu'elles reçoivent la moitié de leur subvention dès le mois de janvier et l'autre moitié avant l'été. Cela n'a malheureusement pas été poursuivi. J'avais également créé les entreprises d'intérim d'insertion, afin de combler un vide entre les entreprises d'insertion, les régies de quartiers et les associations intermédiaires.

Je vous rappelle également que, dans le budget 1998, le poste le plus important et qui enregistre la progression la plus forte – plus 6 % – est celui de l'insertion par l'économique.

Mais, si je suis attachée à promouvoir l'insertion par l'économique, je le suis encore plus à asseoir sa légitimité et sa crédibilité. Aussi, lorsque des entreprises d'insertion ne respecteront pas les règles de la concurrence, j'entends bien mener des enquêtes et les faire radier. Je l'ai déjà fait entre 1991 et 1993. Je le ferai à nouveau, car notre but n'est pas de créer des emplois d'un côté en détruisant de l'autre.

**M. Daniel Marcovitch.** Très bien !

**Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité.** De la même manière, dès lors que l'Etat apporte de l'argent sous forme de subventions ou d'exonérations de charges sociales, nous devons à tout prix nous assurer que ces entreprises emploient bien des personnes qui ont réellement besoin d'être insérées et qu'elles ne se laissent pas aller à la facilité, dans le seul but de faire tourner l'institution, voire, dans certains cas, de la détourner de son objet réel.

**M. Léonce Deprez.** Parfaitement !

**Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité.** Nous avons retravaillé et rediscuté de ce problème avec la Coordination des associations d'aide aux chômeurs par l'emploi – la COORACE. Certaines associations intermédiaires ne sont pas créées par ceux qui habituellement dirigent les structures d'insertion par l'économique ; il s'agit souvent d'émanations d'entreprises qui, par ce biais, embauchent des salariés parfaitement qualifiés – je tiens à votre disposition plusieurs publicités – et se les échangent tous les trois mois en se faisant payer cinquante francs de l'heure par l'Etat.

**M. Léonce Deprez.** Ce n'est que trop vrai !

**Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité.** Pour insérer dans l'entreprise des personnes en difficulté, il existe de entreprises d'intérim d'insertion qui respectent les salaires conventionnels et l'indemnité de précarité de l'emploi. Utilisons-les.

En revanche, je suis tout à fait d'accord pour que les associations intermédiaires puissent, afin de vérifier l'aptitude d'un employé à retrouver le marché du travail à la fin d'un parcours d'insertion, lui confier une ou plusieurs « missions » durant un mois ou 240 heures en entreprise. Je l'ai proposé au COORACE et j'ai obtenu son accord. Mais je ne souhaite pas que cette durée soit étendue au risque de provoquer des dérives tout à fait préjudiciables.

Il n'est pas normal que l'Etat mette à la disposition des entreprises des employés payés à des salaires qui ne correspondent pas à la réalité.

**M. Léonce Deprez.** Très bien !

**Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité.** Ne doutez pas de notre volonté de favoriser l'insertion par l'économique. Nous doublons les postes d'insertion en deux ans et demi. Nous sommes prêts à nous engager auprès des élus sur un doublement des plans sociaux pour l'insertion et pour l'emploi ; je les y avais déjà fortement encouragés entre 1991 et 1993. Nous réorganisons les relations entre les structures d'insertion et l'ANPE. Nous généralisons l'exonération des charges sociales, y compris pour les entreprises d'intérim d'insertion qui n'en bénéficiaient pas, et nous orientons vers ces postes d'insertion les publics les plus en difficulté.

Sur ce plan-là aussi, épargnons-nous les fausses querelles. Nous croyons à l'insertion. C'est un outil indéniable pour aider certains de nos concitoyens à remettre le pied à l'étrier. Bien des hommes et des femmes se battent à la tête de ces entreprises pour tout à la fois jouer un rôle de chefs d'entreprise et remplir une mission d'insertion. Raison de plus pour ne pas laisser brouiller leur image par quelques-uns qui cherchent à utiliser ces instruments à des fins sans rapport avec les objectifs poursuivis. Les actuelles négociations doivent nous permettre de parvenir à une bonne solution ; Jean-Claude Boulard l'a rappelé avec force et je l'en remercie. Je note que cet avis est également partagé par le Conseil national de l'insertion par l'économique.

Un mot sur le problème de la rémunération des jeunes. Peu de députés souhaitent la création d'un « RMI-jeunes ». Vous comme moi pensons qu'une société qui n'a que de l'assistance à proposer aux jeunes est une société qui baisse les bras. Pour autant, on ne peut oublier qu'il existe des jeunes en grande difficulté qui, tout simplement, ont du mal à survivre.

C'est la raison pour laquelle, nous avons décidé d'augmenter les crédits des fonds d'aide aux jeunes de 330 millions sur trois ans. Le but est d'aider les jeunes à passer les périodes interstitielles entre plusieurs actions du programme TRACE, mais aussi d'aider ceux qui n'entrent pas dans ce programme et qui éprouvent des difficultés matérielles alors qu'ils cherchent un emploi ou une formation.

Nous devons par ailleurs travailler avec les partenaires de l'UNEDIC afin d'indemniser ceux qui subsistent grâce à des emplois précaires, sans droit à l'indemnisation chômage. Nous devrions par ce biais couvrir les cas les plus criants.

J'en viens à la question posée par Mme Guinchard-Kunstler sur l'accès aux droits et sur le guichet unique. Nous y avons beaucoup travaillé avec la commission en nous appuyant sur l'expérience des fonds d'urgence sociale. Peut-être tomberons-nous d'accord, au moins en partie : à défaut d'un guichet unique qui réunirait tous les fonds, il faut mettre en place un ou quelques lieux où, quelle que soit la porte à laquelle elles viendront frapper, les personnes en grande difficulté trouveront soit une réponse immédiate, soit l'assurance que leur dossier sera transmis à la commission d'urgence sociale qui elle-même aura l'obligation d'apporter une réponse, financière ou structurelle.

Faut-il aller plus loin en créant un fonds au niveau départemental rassemblant tous les fonds d'urgence sociale ? Je ne suis pas sûre que tous les partenaires, notamment les conseils généraux, soient unanimes sur ce point.

**M. Jean Le Garrec, rapporteur.** Tout à fait.

**Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité.** C'est la raison pour laquelle le Gouvernement s'en est tenu à l'idée d'une commission d'urgence sociale chargée d'examiner et de répartir les dossiers, plutôt qu'à celle d'un fonds unique dans lequel seraient transférés l'ensemble des fonds actuellement gérés par les CLI, les CCAS, l'UNEDIC ou l'Etat. Cela dit, si l'ensemble des parlementaires pensent que l'on peut aller plus loin, le Gouvernement reste prêt à examiner cette possibilité ; mais une telle proposition suppose l'accord de tous.

**M. Jean Le Garrec, rapporteur.** Ils ne sont pas tous d'accord là-dessus.

**Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité.** J'ai été un peu étonnée des critiques de Mme Boisseau et de Mme Bachelot-Narquin sur la faiblesse du volet éducation. Rappelons tout de même qu'il n'y avait rien sur l'éducation dans le projet relatif à la cohésion sociale,...

**M. Alain Cacheux, rapporteur pour le logement.** Rien de rien !

**Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité...** alors que nous avons affirmé notre volonté de renforcer l'école dans les quartiers en difficulté, celle aussi, comme l'a évoqué le groupe communiste à deux reprises, d'aider les jeunes en difficulté à l'école, y compris ceux qui ont des problèmes de santé, parfois sources d'échec scolaire. C'est bien une volonté de travailler avec l'école, car c'est là que souvent les premières inégalités naissent.

**M. Jean-Pierre Brard.** Eh oui ! Nul besoin d'appeler sa grand-mère à la rescousse !

**Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité.** Beaucoup de nos grands-parents ont vécu dans la pauvreté, je pense.

**M. Jean-Pierre Brard.** Certes, mais il est inutile de les prendre comme alibi !

**Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité.** Mme Grzegorzulka s'est interrogée sur la consommation des crédits départementaux d'insertion. Les réalités sont très différentes d'un département à l'autre. Le président Méhaignerie nous a donné l'exemple en Ille-et-Vilaine – mais c'est le cas aussi dans les Côtes-d'Armor, non loin de chez lui – où, depuis longtemps, sont conduites des expériences très intéressantes d'insertion et où sont utilisés les crédits du « I » de RMI d'une façon qui devrait prévaloir dans l'ensemble du pays.

J'ai fait dresser un bilan sur ce sujet et l'ai présenté à l'APCG avant les élections. Nous sommes tombés d'accord pour dire qu'il fallait que l'Etat remplisse mieux ses obligations vis-à-vis des RMistes, en leur donnant une place plus grande dans les contrats aidés, CES et CIE. Et nous avons rapproché, pour ce faire, l'ANPE, les préfets et les conseils généraux. Avec l'accord de l'APCG, j'ai en outre demandé aux préfets de remettre en chantier certains plans départementaux d'insertion restés purement formels, pour que se mettent en place de véritables pratiques d'insertion pour les RMI. J'ai aussi demandé aux préfets de contrôler quelques pratiques de conseils généraux – sans doute marginales – utilisant les fonds d'insertion pour conforter, par exemple, les effectifs des bureaux d'aide sociale.

**M. Jean-Pierre Brard.** Vous nous avez mis l'eau à la bouche !

**Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité.** Ayant décidé d'être gentille, ce soir, je n'en dirai pas plus pour ne gêner personne !

Sur ce sujet comme sur bien d'autres, nous avons intérêt à travailler ensemble, Etat et collectivités locales, si nous voulons avancer.

Je n'ai pratiquement rien à ajouter aux propos de M. Lequiller, qui a traité de la lutte contre l'illettrisme. Je partage son opinion : notre vision de l'illettrisme est dépassée. Elle est trop centralisée, trop uniforme. Il faut revoir le statut du groupement permanent de lutte contre l'illettrisme, qui ne lui permet pas de travailler avec efficacité. Nous devons être capables d'inventer des formes d'action décentralisées associant tous les acteurs institutionnels, économiques et associatifs, au bon niveau.

Nous ne connaissons pas vraiment la situation de l'illettrisme en France. Selon l'INSEE, 2,3 millions de personnes seraient concernées. Mais nous ne savons pas quelles catégories de populations ni pour quelles raisons. J'ai donc demandé à l'inspection générale des affaires sociales de diligenter une mission, en vue de mettre en place des structures qui, en coordination avec les acteurs locaux, nous permettraient d'appliquer de nouvelles méthodes administratives mais aussi pédagogiques de lutte contre l'illettrisme.

On nous a reproché de ne pas faire grand-chose. Peut-être. Nous triplons tout de même les crédits qui y sont affectés. Et si nous parvenons à mettre en place des structures plus efficaces, nous n'aurons pas perdu notre temps.

**M. Yves Fromion.** C'est vrai !

**Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité.** J'en arrive aux propos qui ont été tenus sur la famille. Bien sûr, j'adhère à ceux tenus par Dominique Gillot, qui remettra dans quelques jours un rapport au Gouvernement, traduisant bien la conception que nous avons de la famille. Je n'ai pas constaté de grande différence dans les propos d'Etienne Pinte, et j'y ai été extrêmement sensible, ainsi d'ailleurs qu'à ceux de Gilberte Marin-Moskovitz.

Nous sommes tous d'accord pour considérer que la famille est la cellule de base où l'enfant se construit d'abord affectivement. Nous avons peut-être tort, d'ailleurs, de ne pas nous adresser suffisamment aux hommes et aux femmes de ce pays en tant que pères et mères de famille.

**M. Yves Fromion.** Très bien !

**Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité.** Qu'ils travaillent ou non, cela s'impose, non seulement pour les rappeler à leurs responsabilités, mais pour les accompagner et leur permettre de les assumer convenablement.

**M. Léonce Deprez.** Exactement !

**Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité.** Tel est bien l'esprit dans lequel Mme Gillot travaille, et nous attendons ses propositions.

Outre le lieu qui permet à l'enfant de se construire sur le plan affectif, la famille est, nous le savons, le lieu où se forment ses premiers repères, où il apprend à travailler, à vivre en collectivité, et aussi – parce que, pour moi, la famille ne doit pas se refermer sur elle-même – à s'ouvrir sur la société et à la comprendre, à tisser des liens avec l'extérieur.

**M. Léonce Deprez.** Très bien !

**Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité.** C'est dans cet esprit que le Gouvernement prépare une réforme des prestations familiales au sens large, mais aussi un certain nombre de mesures touchant aux conditions de vie quotidienne des familles et prenant en compte leur évolution récente. En effet, leur taille a changé ; elles sont de plus en plus nombreuses à être éclatées ou monoparentales.

Le Premier ministre présidera le Haut conseil de la famille le 12 juin. Vous verrez que nos propositions marquent bien notre volonté de faire de la famille la cellule de base de la socialisation et de la construction de l'enfant.

**M. Yves Fromion.** Boutin, Aubry, même combat ! (*Sourires.*)

**Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité.** Nous n'avons pas pensé, j'en conviens, qu'il fallait en traiter de manière globale dans ce projet, car la famille n'est pas exclue dans ce pays. Elle doit au contraire y retrouver toute sa place. Pour lors, nous proposons essentiellement des mesures spécifiques pour les familles en grande difficulté. Mais ces familles-là bénéficieront aussi, bien évidemment, du plan général sur la famille.

Madame Jambu, nous travaillons à accroître les effectifs de la médecine scolaire et à en améliorer la qualité.

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin.** Mme Jambu est partie !

**Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité.** Elle m'en avait prévenue, très gentiment.

**M. Yves Fromion.** Tout le monde est aimable, ce soir !

**Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité.** Même vous ! Ce qui n'était pas le cas hier ! Comme quoi tout s'arrange ! Vous verrez que tout cela se terminera merveilleusement !

**M. Yves Fromion.** ... par des embrassades !

**Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité.** Nous n'irons peut-être pas jusque-là !

**M. Jean-Pierre Brard.** Point trop de familiarités !

**Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité.** Mme Mignon a souhaité hier voir renforcer les CHAA, centres d'hygiène alimentaire et d'alcoologie. Effectivement, la lutte contre l'alcoolisme est un objectif majeur sur lequel je m'étais engagée l'année dernière. Je le traiterai dans la loi de financement de la sécurité sociale de 1999.

Catherine Géniçon a fortement insisté sur l'accès aux soins. C'est un élément majeur sur lequel nous devons tous travailler. Le Gouvernement a dit comment l'hôpital devrait mieux assurer sa mission sociale, et comment il devrait travailler en réseau avec la médecine de ville, mais aussi avec les associations.

Je vais conclure sans avoir pu répondre à toutes les interventions, je pense notamment à celle de Paulette Guinchard-Kunstler dans les propos de laquelle je me suis tout particulièrement retrouvée.

Comme elle, comme Jean-Claude Boulard, Marisol Touraine et Odette Grzeżulka, mais aussi comme Mme Roselyne Bachelot-Narquin et certains députés de l'opposition, je pense que nous devons tous nous mobiliser et que les acteurs de terrain, les associations qui ont beaucoup travaillé à ce projet, mais aussi les collectivités locales, doivent faire en sorte que le programme de l'Etat soit complété par les actions de tous.

Telle est la conclusion que je souhaite donner à mon intervention au nom de tous mes collègues.

La Fédération nationale des associations d'accueil et de réadaptation sociale – FNARS – a déclaré aujourd'hui que l'exclusion devait mobiliser tous les acteurs. Sans doute l'évêque de Beauvais aurait-il pu dire la même chose. L'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux – UNIOSS – appelle les députés à dépasser leurs clivages politiques. Denis Viénot, M. Brard l'a rappelé, affirme que voter contre la loi, c'est voter contre les exclus.

Je vous invite tous à réfléchir à la façon dont nous pouvons continuer, après la commission, à améliorer ce texte car, je le répète, si les solutions étaient simples, elles seraient trouvées depuis longtemps. Je suis convaincue que le climat serein de cette soirée nous conduira vers un vote qui fera honneur à notre pays et qui redonnera confiance aux exclus. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, du groupe communiste et du groupe Radical, Citoyen et Vert.)*

#### Discussion des articles

**M. le président.** J'appelle maintenant, dans les conditions prévues par l'article 91, alinéa 9, du règlement, les articles du projet de loi dans le texte du Gouvernement.

#### Article 1<sup>er</sup>

**M. le président.** « Art. 1<sup>er</sup>. – La lutte contre les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égalité de dignité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la Nation.

« La présente loi tend à favoriser 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 et de la culture et de la vie familiale.

« L'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics, les organisations professionnelles ou interprofessionnelles et les organisations syndicales de salariés représentatives, les organismes de sécurité sociale ainsi que les institutions sociales et médico-sociales participent à la mise en œuvre de ces principes.

« Ils poursuivent une politique destinée à connaître et à prévenir toutes les situations pouvant engendrer des exclusions.

« Ils veillent à garantir à tous une information complète et un réel accès aux droits. »

Sur cet article, plusieurs orateurs sont inscrits.

La parole est à M. François Goulard.

**M. François Goulard.** Nous sommes nombreux à avoir apprécié la teneur des propos des membres du Gouvernement, ce soir, qui ont accepté, au moins dans le principe, le droit de critique de l'opposition et reconnu que personne dans ce pays n'avait le monopole de la lutte contre les exclusions.

Sur un sujet aussi grave, chacun dans cet hémicycle s'exprime en conscience, ce qui ne nous interdit pas néanmoins, car c'est notre droit le plus strict, de critiquer certains aspects du présent projet.

D'emblée, je me permettrai une première critique : l'article 1<sup>er</sup> est largement incantatoire. Certes, ce reproche peut être fait à d'autres textes, votés ou proposés par d'autres majorités. Il faut donc rappeler que les lois sont des normes de droit et qu'elles doivent garder leur caractère normatif. En se contentant de déclarations d'intention, de propos parfois vagues, généreux sans doute, mais qui cherchent à être exhaustifs et à satisfaire tout un chacun en le citant, on peut en arriver à des énoncés dépourvus de sens. J'en veux pour preuve la mention dans l'article 1<sup>er</sup>, parmi les organismes publics ou privés, des organisations professionnelles qui sont certes concernées par la lutte contre les exclusions mais qui, à ce titre, en vertu du quatrième alinéa de ce même article, devront poursuivre « une politique destinée à connaître et à prévenir toutes les situations pouvant engendrer des exclusions ». C'est une absurdité ! Les textes doivent être rédigés autrement.

Ce ne serait pas grave si nous ne trouvions ce travers qu'à l'article 1<sup>er</sup>. Hélas ! il ne fait qu'ouvrir la voie à beaucoup d'autres, véritables déclarations de principe qui n'ont aucun caractère normatif.

En revanche, une autre phrase de l'article 1<sup>er</sup> est lourde de sens : « La lutte contre les exclusions est [...] une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation ». Mais nous ne croyons pas que, par exemple, la politique de l'emploi de l'actuel gouvernement contribue à faire de la lutte contre les exclusions une priorité nationale. Nous l'avons dit à propos des emplois-jeunes qui mobilisent massivement des crédits mais qui ne sont pas particulièrement orientés vers la lutte contre l'exclusion, et nous le déplorons. Nous regrettons que le chapitre consacré à l'emploi, qui a des qualités et des défauts, ne soit pas plus hardi et qu'il ne bénéficie pas d'un financement aussi large que la politique des emplois-jeunes. Nous ne pensons pas non plus que la politique des 35 heures manifeste que la lutte contre les exclusions est une priorité de

l'ensemble des politiques publiques de la nation. Au contraire, en augmentant le coût du travail, elle contribue, en pratique, à développer l'exclusion par l'emploi.

Même si nous connaissons à l'heure actuelle une amélioration de la situation de l'emploi due à la croissance, le drame qu'est le chômage de longue durée perdure dans notre pays. La machine à fabriquer de l'exclusion par le chômage de longue durée continue, hélas ! à fonctionner.

Quand nous avons parlé des inconvénients de certaines dispositions de notre droit du travail, qui freinent les embauches et sont donc des obstacles à la création d'emplois, nous avons eu droit à l'ironie de M. Brard, qui a qualifié nos propositions de chapitres de Zola. Il n'en reste pas moins que l'honnêteté oblige à reconnaître qu'il existe, dans notre droit du travail, de nombreuses entraves à l'embauche et qu'il conviendrait de se pencher dessus.

Je le répète, même à propos de cet article avant tout déclaratif et en grande partie incantatoire, nous avons le devoir de dire que ce texte souffre de faiblesses...

**M. Jean Le Garrec, rapporteur.** Vous êtes de mauvaise foi !

**M. François Goulard.** ... tout comme la politique d'ensemble du Gouvernement, ce qui nous amène à émettre un avis plus que réservé.

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

**M. Patrick Devedjian.** Naturellement, le groupe du RPR votera l'article 1<sup>er</sup>, d'autant que, j'ai déjà eu l'occasion de le souligner, il est très largement issu des articles 1<sup>er</sup>, 2 et 3 du projet de loi de cohésion sociale qu'avait présenté le gouvernement d'Alain Juppé. Nous resterons cohérents en adoptant à nouveau ces dispositions.

Il est bien exact que la gauche, à l'époque, comme M. Goulard à l'instant, avait reproché à ces dispositions d'être incantatoires.

**M. Jean Le Garrec, rapporteur.** Eh oui !

**M. Patrick Devedjian.** Et l'on déplorait du côté gauche de l'hémicycle qu'elles ne comportent pas une énumération plus longue et ne mentionnent pas notamment l'éducation nationale, l'entreprise ou les syndicats. M. Brard, avec sa sévérité habituelle, avait déclaré : « Faut-il que vous soyez conscients qu'il n'y a pas grand-chose dans votre texte pour que vous éprouviez le besoin de remplir les vides en réaffirmant les principes qui sont dans la Constitution ». C'est ainsi qu'il nous avait honorés !

Nous ne retiendrons pas cette remarque puisque, ce soir, tout le monde s'embrasse, et nous voterons l'article 1<sup>er</sup>.

**M. le président.** La parole est à Mme Roselyne Bachelot-Narquin.

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin.** M. Devedjian venant excellemment de tout dire, je renonce à mon temps de parole, monsieur le président !

**M. le président.** Formidable ! Nous progressons à pas de géant !

La parole est à M. Serge Poignant.

**M. Serge Poignant.** L'article 1<sup>er</sup> de votre projet de loi, madame le ministre, affirme : « La lutte contre les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égalité de dignité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation. »

Je ne puis bien évidemment que partager cet objectif. Il demeure le même que celui contenu dans le projet de loi de cohésion sociale présenté par le gouvernement d'Alain Juppé, dont nous retrouverons d'ailleurs, dans la suite des articles, un certain nombre de mesures. Je ne puis que m'en féliciter.

Mais il m'apparaît que vous y avez ajouté des éléments dont je ne puis approuver l'opportunité, que vous en avez transformé certains et oublié d'autres, fondamentaux.

Dans le domaine du logement, vous instituez une taxe d'habitation qui pénalise les petits propriétaires bailleurs, même quand ils perdent de l'argent, au risque de décourager les investisseurs et d'aboutir au résultat inverse de celui recherché, n'en déplaise à M. le secrétaire d'Etat au logement.

Dans le domaine de l'insertion, vous transformez un texte sur les associations intermédiaires qui risque ainsi, me semble-t-il, de condamner toutes celles qui respectent des règles bien définies – qui sont nécessaires, j'en conviens. Or, vous avez vous-même reconnu leur grande utilité en matière de réinsertion. Ayant compris votre erreur, vous présenterez un amendement, mais il faudra en discuter, notamment pour ce qui concerne la durée des mises à disposition.

Vous supprimez l'activation des dépenses passives de chômage en supprimant les 300 000 contrats d'initiative locale prévus dans le projet de loi de cohésion sociale pour les adultes titulaires des minima sociaux, contrats qui étaient pourtant particulièrement adaptés à la réinsertion des personnes en difficulté, tant par la durée que par une digne rémunération.

Laissez-moi par ailleurs vous dire, madame le ministre, que nombre de nos concitoyens ne comprendront pas vos louables déclarations. Ce sont toutes celles et tous ceux qui vivent avec moins que le RMI et qui se retrouvent dans des situations de détresse parfois gravissimes.

Lorsqu'on parle de solidarité, ne faudrait-il pas remettre à plat l'ensemble des minima sociaux ?

Vous avez annoncé la revalorisation de l'allocation spécifique de solidarité et de l'allocation d'insertion ainsi que leur indexation sur les prix.

Mais vous n'annoncez rien en faveur des veuves qui, dès la deuxième année, touchent 2 041 francs par mois, puis 1 554 francs la troisième année. Et que dire des petites retraites agricoles qui se montent à peine à 1 450 francs par mois pour certaines, alors que ces agriculteurs ont travaillé dur toute leur vie ! A l'annonce de vos mesures, les représentants des personnes handicapées, des veuves civiles, des retraités ont réagi en demandant eux aussi des revalorisations. Œuvrer pour la cohésion sociale de tous, oui, madame le ministre, mais grâce à un projet complet, clair et cohérent. C'est pourquoi j'ai déposé un amendement en ce sens avant l'article 68. Ce sera un premier pas, si vous vous engagez dans la voie d'une remise à plat de tous les minima sociaux.

Enfin, avec votre projet de loi, comme nombre de collègues l'ont déjà souligné avant moi, l'Etat et la bureaucratie vont dominer encore. Et votre réponse à la discussion générale ne m'a guère convaincu. Vous nous dites que vous restez fidèle à la décentralisation, mais vous confondez toujours décentralisation et déconcentration. Qui va décider dans les départements et quelle place faites-vous aux associations dont on connaît pourtant l'efficacité des actions menées en matière de lutte contre l'exclusion ?

Alors, madame le ministre, oui à l'objectif de l'article 1<sup>er</sup>, oui à la lutte contre les exclusions, oui à la préoccupation qui vous anime comme nous tous face aux plus démunis, mais nous discuterons très largement, vous l'aurez compris, du contenu des autres articles d'un projet qui, je le regrette, comporte, outre l'intitulé, bien d'autres différences avec le projet de loi de cohésion sociale présenté il y a un peu plus d'un an.

**M. le président.** La parole est à M. Camille Darsières.

**M. Camille Darsières.** L'exclusion fait d'énormes ravages dans les départements d'outre-mer. A la Martinique, elle frappe 50 000 personnes, dont les souffrances sont aggravées par le fait qu'elles ressentent que le peuple martiniquais, dans sa globalité, est frappé d'exclusion. Il urge de protéger et l'individu et le peuple.

Les deux derniers alinéas de l'article 1<sup>er</sup> du projet que nous discutons m'incitent à souligner fortement, à l'attention de Mme le ministre, du Gouvernement et de nos collègues, le handicap permanent que crée, au détriment des départements d'outre-mer, la géographie qui les situe à plus de 7 000 kilomètres de leur centre traditionnel d'échanges économiques. L'éloignement les contraint à recourir, pour tout approvisionnement, aux transports maritimes et aériens. Toutes les catégories de producteurs des DOM sont, non pas un jour particulier dans leur existence, mais tous les jours, à la merci du transporteur transatlantique. Et les transports, comme leurs sujétions afférentes, sont, pour tous, et bien sûr, d'abord, pour les plus humbles citoyens d'outre-mer, à la base du coût excessif de tous les articles de la vie courante.

Or ce transporteur et son comparse triséculaire, le lobby de l'importation, occupent une situation clef dans notre économie : ils sont parfaitement en mesure de couler toute initiative d'un producteur local, au profit du fournisseur métropolitain concurrent ; ils sont parfaitement en mesure de consentir tels avantages à telles catégories d'exportateurs, au détriment de telle autre. Le transporteur et son allié naturel de l'import-export, en l'état de la législation outre-mer, sont une force de pression considérable. Tant que cette force n'aura pas été éradiquée, il n'y aura aucun développement dans les départements d'outre-mer. Aucune lutte contre l'exclusion n'y aura de racines profondes.

Robert Lecourt, ministre MRP des DOM, avait démissionné en août 1961, invoquant expressément les pressions des lobbies économiques sur rien moins que la politique gouvernementale menée outre-mer. Ici, lors du débat budgétaire sur les DOM, le 26 octobre 1970, M. Isidore Renouard, rapporteur pour avis de la commission de la production et des échanges, dénonçait de nouveau : « On peut aussi dire que les firmes métropolitaines considèrent les îles comme un marché réservé et tuent dans l'œuf des concurrents éventuels. »

Or rien n'est plus actuel. Au moment de l'adoption de la loi dite Perben, en juillet 1994, la commission mixte paritaire, réunissant sénateurs et députés, a accepté un amendement que je proposais. C'est l'article 21 : « Dans le but d'aider les entreprises locales créatrices d'emplois et le développement économique des départements d'outre-mer qui nécessitent une desserte aérienne et maritime efficace et au plus juste prix, il est créé, dans chacun des départements d'outre-mer, une institution paritaire de concertation qui s'intitule "Conférence paritaire des transports". »

Près de quatre ans après, l'outre-mer attend encore le décret d'application qui permettrait la mise en place de la conférence créée par le législateur. Mieux, le conseil

régional de la Martinique, usant des prérogatives que lui confère la loi de décentralisation, avait voté, le 27 février 1992, une proposition de loi allant dans le même sens, et avait fait des suggestions pratiques sur l'institution qu'implique la mesure. Des influences occultes entravent la concrétisation d'un dispositif qui n'a que l'objectif de mettre à égalité de chances les producteurs de métropole et les producteurs de l'outre-mer, qui n'a pour perspective que d'arrêter d'exclure l'émergence d'une production locale ; bref, de créer un réel accès des citoyens des DOM au droit légitime d'être aussi les fournisseurs de leurs départements.

S'agissant de territoires éloignés, les deux derniers alinéas de l'article 1<sup>er</sup> du présent projet de loi ont une résonance particulière : « L'Etat, les collectivités territoriales poursuivent une politique destinée à connaître et à prévenir toutes les situations pouvant engendrer des exclusions. Ils veillent à garantir à tous une information complète et un réel accès aux droits. »

L'absence absolue de transparence dans les prix des produits circulant entre la métropole et l'outre-mer, le dangereux tête-à-tête qui persiste entre certains copains – tentés d'être des coquins – de l'import-export, assez puissants pour paralyser l'exécution d'une loi pourtant votée par les représentants de la souveraineté nationale, me font naturellement penser au Pacte colonial. A tout le moins, celui-ci était une manière franche de définir les rapports entre la métropole et les colonies. On disait d'ailleurs – voyez comme l'histoire est taquine – que c'était le système de l'exclusive, de l'exclusion des peuples d'outre-mer du droit d'infléchir leur propre développement.

Quand il en aura terminé avec le présent projet de loi qui, hélas, contient en son article 9 le germe même de son inefficacité sur le terrain, puisse le Gouvernement décider d'étendre les principes posés à l'article 1<sup>er</sup> aux pays d'outre-mer eux-mêmes, chacun conçu dans sa globalité. Ce sera, j'en suis convaincu, la voie réaliste d'une décolonisation tranquille.

**M. le président.** La parole est à M. Léo Andy.

**M. Léo Andy.** Le constat que dresse l'exposé des motifs du projet de loi de la situation sociale est accablant. Les statistiques concernant les ménages vivant au-dessous du seuil de pauvreté, les chômeurs, les jeunes sans qualification, les personnes sans logement, les mal-logées, celles ne pouvant se faire soigner faute de moyens financiers révèlent l'ampleur du phénomène de l'exclusion et de la marginalisation, qui n'est plus marginale, mais revêt désormais un caractère de masse.

Cette réalité, avec tout ce qu'elle comporte de détresse humaine, est vécue quotidiennement par une grande partie de la population domienne, car le contexte socio-économique des DOM est encore plus sombre qu'en métropole. Elle devient insupportable et inadmissible dans un pays aussi riche que le nôtre.

Madame la ministre, à terme, la vraie solution contre toute forme d'exclusion est la création de vrais emplois, convenablement rémunérés, et une qualification adéquate pour tous. Mais, dans l'immédiat, des mesures spécifiques permettant aux personnes les plus fragilisées de recouvrer leurs droits fondamentaux sont indispensables.

Votre projet de loi et le programme d'action triennal s'inscrivent dans cette perspective et couvrent un vaste champ incluant l'emploi, l'éducation, la culture, la santé, le logement et la vie familiale. Faute de temps, je limiterai mes observations à quelques thèmes.



En ce qui concerne l'emploi d'abord, je me félicite du programme TRACE qui permettra à chaque jeune de seize à vingt-cinq ans...

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin.** A certains d'entre eux !

**M. Léo Andy.** ... confrontés à des difficultés d'insertion graves de bénéficier d'un accompagnement personnalisé et renforcé vers l'emploi.

Mon département compte près de 30 % de chômeurs, dont 25 % de jeunes, qui sont particulièrement intéressés par ce dispositif. Cependant, il est impératif de prévoir la possibilité de renouveler ce dispositif, dont la durée maximale est limitée à dix-huit mois, jusqu'à une insertion réelle dans le monde du travail et à la garantie de ressources pour les jeunes tout au long de ce parcours.

La même remarque vaut pour le SIFE qui concerne particulièrement les DOM en raison de la structure familiale des ménages marquée par la monoparentalité, qui atteint 15 % en Guadeloupe.

Les autres mesures prévues en faveur des « publics prioritaires », comme le recentrage des contrats emploi-solidarité et les contrats emploi consolidé et, pour ce qui concerne les DOM, des contrats d'accès à l'emploi, semblent aller de soi dans la lutte contre l'exclusion. Leur extension aux jeunes de plus de dix-huit ans et de moins de vingt-six ans retenue par la commission spéciale serait également bénéfique.

Cependant, je dois vous rappeler la situation spécifique de l'outre-mer, où le secteur marchand offre très peu de possibilités d'emplois en raison de sa faiblesse structurelle. Pour que le recentrage et l'extension ne se traduisent pas par de nouvelles exclusions, il faudra augmenter de façon importante le nombre des CES, qui constituent un vivier important d'emplois, même temporaires, en l'absence d'autres mesures.

Par ailleurs, il est nécessaire de prévoir un volet formation dont l'importance est démontrée par l'échec des contrats d'insertion par l'activité qui, en l'absence d'un parcours débouchant sur une qualification, n'ont pas abouti à une intégration durable dans le monde du travail. C'est pourquoi je salue la possibilité ouverte aux bénéficiaires des CIA dans les DOM de conclure des contrats d'emplois-jeunes.

A cet égard, madame la ministre, je dois vous faire part de l'étonnement des élus des DOM de voir appliquer l'article 40 à l'amendement que nous avons déposé à propos de l'agence départementale d'insertion – ADI – et qui a été adopté par la commission spéciale. C'est une question trop grave pour être évacuée par le biais de cet article. Nous y reviendrons certainement lors de la discussion de l'article 9, mais je tiens à vous rappeler votre engagement, lors de la discussion du projet relatif aux emplois-jeunes, d'examiner dans le cadre du présent texte l'amendement qui prévoyait déjà la réforme de l'ADI.

La possibilité de cumuler les minima sociaux et les ressources d'activité nous intéresse également en raison du nombre élevé des bénéficiaires du RMI chez nous. Mais il faudrait veiller à ce que les entreprises ne trouvent dans ce dispositif un moyen d'augmenter l'emploi précaire et mal payé.

Pour terminer sur ce chapitre, je voudrais connaître, madame la ministre, le montant des financements prévu pour les DOM, qui devrait également tenir compte des difficultés financières des collectivités locales.

L'importance du facteur qualification confère, en Guadeloupe, un intérêt particulier au chapitre concernant l'égalité des chances par l'éducation et la culture, car l'échec scolaire y est assez significatif, et les retards s'accumulent à tous les niveaux. La grève déclenchée récemment, a révélé l'ampleur de l'inquiétude sur ce sujet capital pour l'avenir des jeunes. Mais je garde confiance dans les initiatives prises par le ministre de l'éducation nationale pour trouver des solutions adéquates et définitives.

En ce qui concerne le volet accès aux soins des personnes les plus démunies, je salue tout particulièrement l'annonce pour cet automne d'un projet de loi sur la couverture maladie universelle, car il permettra d'assurer l'égalité de chacun devant la maladie. Le texte affirme par ailleurs le rôle social de l'hôpital public. A cet égard, madame la ministre, il faudra corriger l'état de pénurie et de restrictions budgétaires des établissements sanitaires d'outre-mer, notamment en Guadeloupe, afin qu'ils puissent assurer cette mission dans de bonnes conditions.

Concernant l'accès au logement, je vous rappelle qu'il est impératif de construire, outre-mer, des logements sociaux neufs en nombre suffisant et de résorber l'habitat insalubre, sans quoi le droit fondamental à un toit, inscrit dans le projet, demeurera vide de sens.

Madame la ministre, la lutte contre les exclusions est un vaste et difficile défi que nous devons de relever. Votre projet, même s'il peut encore être enrichi et amplifié, constitue une avancée très significative dans ce combat, et je m'en félicite. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Yann Galut.

**M. Yann Galut.** Madame la ministre, l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi affirme que la lutte contre l'exclusion est un impératif national. Mais cette lutte doit être menée aussi bien en milieu urbain qu'en milieu rural.

**Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité.** C'est vrai.

**M. Yann Galut.** Elu d'une circonscription qui compte à la fois des zones urbaines et des zones rurales, j'ai été frappé par la pauvreté en zone rurale. Je crois qu'elle est trop sous-évaluée alors qu'il y a une réelle urgence sociale, à laquelle nous devons répondre.

Si l'exclusion est peut-être moins visible et moins spectaculaire dans les campagnes, les situations de détresse y sont réelles et de grande ampleur.

En effet, l'exclusion en milieu rural frappe durement les personnes qui y vivent, et aussi les territoires.

Ainsi, la réduction des services publics en zone rurale a des conséquences beaucoup plus dramatiques qu'en zone urbaine, car elle revient à transformer en désert inhabitable des pans entiers de notre pays. Chaque fois qu'un bureau de poste est fermé, qu'une classe d'école est menacée, que des dessertes secondaires assurées par la SNCF sont supprimées, on pousse un peu plus les habitants à quitter les zones rurales. Cela finit toujours par se ressentir sur l'ensemble du tissu économique et social, en particulier sur le petit commerce et l'artisanat de proximité, facteurs essentiels d'une bonne qualité de la vie, dont la disparition alimente à son tour le cercle infernal de la désertification rurale. Bref, on crée de véritables ghettos ruraux.

Ce qu'il y a de terrible dans ce processus, c'est le caractère irréversible que nous lui donnerions en laissant disparaître des services publics, alors même qu'il existe des atouts pour lutter contre les exclusions en milieu rural. J'en vois au moins quatre.

En premier lieu, l'aspiration d'un nombre croissant d'urbains à quitter le cadre trop stressant de la ville au profit de la campagne. Ce mouvement relativement récent est difficile à quantifier mais bien réel.

En deuxième lieu, le progrès technologique abolit les distances et l'isolement, offrant ainsi, potentiellement, la possibilité pour les ruraux d'être partie prenante des grands flux économiques, commerciaux, technologiques.

En troisième lieu, l'arrivée à la retraite de personnes qui, bien que dans la soixantaine, sont en bonne santé et pleines d'énergie. Prêtes à s'investir dans la vie associative, à prendre des initiatives sportives, culturelles, de solidarité, elles sont un atout formidable pour nos campagnes. Encore faut-il, là aussi, qu'elles puissent y trouver un minimum de confort de vie.

En quatrième lieu, notre volonté de développer une agriculture favorise l'installation des jeunes agriculteurs, pérennise des exploitations à taille humaine et privilégie la qualité des produits. La loi d'orientation agricole dont nous débattons en juin lancera cette évolution de l'agriculture que j'appelle de mes vœux.

Nous devons donc répondre à cette exclusion en favorisant l'emploi. Pour y parvenir, nous devons développer aussi les transports collectifs. Quand, faute de moyens de transport, un chômeur en zone rurale doit compter quatre heures pour se rendre à une audition pour une embauche à moins de cinquante kilomètres de chez lui, il est clair qu'il fera plusieurs fois l'effort de se lever aux aurores pour n'être de retour chez lui que dans l'après-midi. Mais si sa recherche d'emploi ne débouche pas, la difficulté de circuler deviendra un puissant facteur de découragement. De même, une personne qui pourrait accéder à des formules de stages peu ou pas rémunérés, ou à des emplois à temps partiel, sera fortement découragée.

Face à cette forme d'exclusion, l'Etat et les collectivités territoriales doivent faire un effort d'imagination pour trouver les formules adaptées permettant une vraie offre de transport collectif.

La deuxième question-clé est celle du logement. Il faut savoir que l'offre locative est particulièrement faible et les logements sociaux extrêmement rares en zone rurale. Il est donc très difficile pour de jeunes ménages de trouver sur place des logements à des loyers abordables, alors même que le taux de vacance dans les communes rurales de moins de 2 000 habitants reste très élevé avec 32 %.

Ne pourrions-nous pas imaginer de transposer les dispositifs prévus dans le présent texte de loi concernant les logements vacants dans les métropoles de plus de 200 000 habitants aux communes de moins de 2 000 habitants afin de stimuler l'offre locative ?

La troisième question clé concerne le maintien à domicile de personnes âgées dans des conditions d'habitat décentes et sûres. Celui-ci éviterait le placement toujours onéreux dans des structures médico-sociales et participerait à la lutte contre la désertification rurale. C'est pourquoi j'ai proposé un amendement à l'article 17 afin que le plan départemental pour l'habitat prenne en charge l'amélioration des conditions d'hébergement des personnes âgées.

L'aide sociale personnalisée à laquelle ces personnes âgées ont droit constitue en outre un facteur d'emploi.

On mesure mieux l'enjeu quand on sait que le pourcentage de personnes âgées dans les départements les plus ruraux représente, en moyenne, 40 % du total de la

population départementale et qu'après les chômeurs, les retraités sont la catégorie sociale la plus défavorisée en termes de revenus.

**M. le président.** Il faut conclure, mon cher collègue.

**M. Yann Galut.** Je conclus.

La quatrième et dernière question clé en matière de lutte contre l'exclusion concerne la santé.

Au regard des chiffres que je viens de vous citer à propos des personnes âgées, je pourrais m'arrêter net en pensant que la démonstration est faite d'elle-même quant à la nécessité de maintenir un service de santé de proximité. Si nous affirmons que la santé est un droit et que nous voulons qu'il le soit effectivement dans la réalité, alors nous devons faire très attention à la façon dont s'appliquera la réforme de la carte hospitalière.

En conclusion, madame la ministre, mes chers collègues, j'espère que la discussion qui s'engage permettra de faire entendre la voix des campagnes et que nous adopterons des dispositions pour lutter efficacement contre l'exclusion sociale en milieu rural, objectif pour lequel j'ai déposé un amendement au présent article. Au vu de la situation, il y a urgence à susciter une prise de conscience et à agir.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Marie Le Guen.

**M. Jean-Marie Le Guen.** Je n'ai pas tout à fait la même lecture que vous, monsieur Devedjian, de l'article 1<sup>er</sup>. Je pense, en effet, que cet article est particulièrement utile dans ce projet de loi.

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin.** Nous avons dit que nous allions le voter !

**M. Patrick Devedjian.** Nous votons pour !

**M. Jean-Marie Le Guen.** J'ai bien entendu vos critiques, légèrement ironiques, mais comme j'ai l'intention de faire en sorte, avec d'autres évidemment, que vous votiez pour l'ensemble du projet, laissez-moi développer mes arguments.

**M. Jean Le Garrec, rapporteur.** Ne troublez pas la sérénité de ce débat !

**M. Jean-Marie Le Guen.** Je vais vous montrer combien cet article 1<sup>er</sup> est nécessaire à la lecture de l'ensemble du projet.

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin.** Nous avons dit oui !

**M. Jean Le Garrec, rapporteur.** Ils le votent !

**M. Jean-Marie Le Guen.** L'article 1<sup>er</sup> me paraît donc fort utile à la fois par les objectifs qu'il fixe et les méthodes qu'il propose pour l'ensemble du projet de loi.

Vous réaffirmez, madame la ministre, vouloir vous attaquer avec force aux exclusions et vous vous en donnez en effet les moyens. Mais en fait, et ce sera l'objet essentiel de mon intervention, la volonté de ce projet est plus ambitieuse : il n'entend pas seulement remédier à l'exclusion, il veut aussi la prévenir.

Si les phénomènes d'exclusion sont en augmentation sensible à Paris par exemple, le sentiment d'exclusion est certainement plus vivace encore.

Tout d'abord, le logement. Le projet de loi propose de nombreuses mesures qui confortent le droit au logement déjà affirmé par la loi du 31 mai 1990 : réforme des fonds de solidarité, des modes d'attribution des logements

du parc social, des procédures de réquisition, instauration d'une taxe d'occupation – et nous connaissons à Paris l'importance que peut prendre cette mesure pour trouver des ressources, mais surtout pour essayer de mobiliser un parc locatif qui est, et c'est parfois assez scandaleux, laissé en jachère.

Les populations exclues vivent malheureusement trop souvent encore dans des logements insalubres qui constituent un danger pour leur santé. Une étude récente de Médecins du monde estimait ainsi à plus de 35 000 le nombre des enfants menacés par le saturnisme en Ile-de-France. C'est la raison pour laquelle les parlementaires parisiens de mon groupe interviendront auprès du secrétaire d'Etat au logement afin que la loi Vivien de 1977 soit actualisée et qu'une proposition soit élaborée d'ici à la deuxième lecture.

Plusieurs dizaines de milliers de Parisiens habitent dans un logement soumis à des procédures particulièrement dangereuses socialement – je veux parler plus particulièrement des procédures de congés pour vente – ou se trouvent dans des cités transformées en ghettos, notamment du fait de l'application des surloyers.

Les amendements que nous avons déposés renforcent la prévention des expulsions, accroissent les droits des locataires en cas de congés pour vente, et favorisent la mise en œuvre de la mixité sociale, dont nous connaissons l'utilité dans l'application des politiques d'insertion et de lutte contre l'exclusion.

Ensuite, la protection sociale. Elle fait partie des besoins « primaires », dont chacun d'entre nous doit pouvoir bénéficier, notamment ceux qui en ont le plus besoin, les exclus. Ce projet constitue indiscutablement une avancée majeure, en attendant le texte de loi qui nous sera soumis à l'automne concernant la couverture médicale universelle.

Ce projet fait des propositions en matière de couverture complémentaire. Il conviendra de constituer un fonds national de mutualisation, sans doute le système le plus simple et le plus efficace pour faire en sorte que chacun puisse bénéficier à la fois des ressources de la protection sociale obligatoire mais aussi d'une protection sociale complémentaire, qui fait défaut à plus de 13 % des Français. Il ne s'agit pas forcément de personnes en situation de grande exclusion, il s'agit souvent de salariés qui, n'ayant pas les moyens d'accéder à une couverture complémentaire, se trouvent dans l'incapacité d'accéder pleinement aux soins.

Nous devons analyser ce texte avec le souci de renforcer et d'affiner les dispositifs de lutte contre l'exclusion, mais aussi de veiller à ce que les dispositifs de prévention soient suffisamment mobilisés pour que nous ayons moins de difficultés par la suite à mettre en œuvre des politiques de lutte contre l'exclusion. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Marcel Rogemont.

**M. Marcel Rogemont.** La lutte contre l'exclusion est un impératif pour chacun de nous, quelles que soient nos responsabilités dans la société. En ce sens, compléter la liste prévue initialement, composée des acteurs des politiques publiques comme l'Etat, les collectivités territoriales notamment, par les entreprises, la mutualité, témoin actif de l'économie sociale, mais aussi les associations et, partant, les citoyens, me semble très utile.

En effet, au-delà des démarches institutionnelles que chacun reconnaît comme essentielles, et qui sont un facteur de pérennité des politiques conduites, il faut recher-

cher la décision collective et individuelle la plus large possible, ne pas attendre tout de l'Etat et se mobiliser. Mettre en avant les citoyens et, parmi eux, ceux qui agissent avec compétence et disponibilité au profit des plus humbles, fait partie d'une mobilisation nécessaire et constitue en même temps probablement une tentative de réponse aux phrases qui condamnent si souvent les chômeurs.

L'une des premières expressions de l'exclusion se trouve dans nos esprits et ces phrases qui condamnent les chômeurs expriment moins une condamnation que l'existence d'une angoisse partagée par un grand nombre puisque 57 p. 100 des Français ont peur du chômage pour eux-mêmes

Il faut regarder en face la réalité de l'exclusion, mais aussi l'angoisse qu'elle engendre. Victor Hugo écrivait au siècle dernier : « Il faut bien que la société regarde ces choses, puisque c'est elle qui les fait. N'est-il pas exorbitant que la société traite ainsi précisément ses membres les plus mal dotés dans la répartition des biens que fait le hasard, et par conséquent les plus dignes de ménagement ?

Agissons ensemble, c'est l'esprit de l'article 1<sup>er</sup> dès lors qu'il sera amendé.

La mobilisation est requise pour garantir l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux. Ce n'est pas le fait d'être un homme qui confère des droits, ce sont plutôt des droits qui confèrent le titre d'homme, pour autant, bien sûr, que l'on puisse accéder à ces droits.

Face à l'exclusion, nous n'avons pas seulement une obligation de moyens, nous avons aussi une obligation de résultat. Nous devons travailler à ce que la personne, même la plus démunie, soit acteur de sa propre vie. Ce faisant, pas à pas, nous agissons pour exclure de notre langage le terme même d'exclu, pour retrouver la personne humaine, celle-là même qui est au cœur de notre action.

Voilà pourquoi j'ai souhaité contribuer, avec d'autres collègues, à la réécriture de cet article 1<sup>er</sup>, tant il est vrai qu'il n'est pas incantatoire, puisqu'il est suivi de quarante-deux autres articles, qui engagent pas moins de 51 milliards de francs de crédits. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Patrick Bloche.

**M. Patrick Bloche.** Mesdames les ministres, mes chers collègues, l'article 1<sup>er</sup> fait donc de la lutte contre les exclusions un impératif national. Cette affirmation est en elle-même essentielle et nous devons prendre aujourd'hui toute la mesure de ses conséquences concrètes.

La puissance publique n'a certes pas vocation à assurer le bonheur des individus. En revanche, il est de sa responsabilité de donner à chaque citoyen les conditions d'un exercice plein de ses droits. Cela nécessite que soit préalablement remplie une condition : l'intégration dans le corps social.

L'évolution, dans les termes, de la pauvreté vers l'exclusion est secondairement de nature sémantique. L'exclusion signifie, en effet, que les groupes concernés sont en rupture avec la collectivité. Elle signifie aussi que, à l'insuffisance des ressources matérielles et financières, s'ajoute une absence de tissu relationnel. C'est ainsi une réalité ancrée dans la durée et qui, paradoxalement, exige l'urgence. Aujourd'hui, la réponse ne peut plus être celle d'actions conjoncturelles ou cloisonnées. La lutte contre les exclusions s'inscrit de façon pérenne dans toute politique publique et doit s'inspirer pour cela d'une philosophie clairement définie.

A cet égard, le principe d'égalité reste un principe fondamental de notre république. L'égalité a vocation à demeurer un vecteur et une finalité de l'action publique. Est-elle pour autant l'unique réponse à l'interpellation de ceux de nos concitoyens qui survivent avec des minima sociaux ? L'exclusion ne peut être traitée de façon abstraite et c'est la raison d'être du projet de loi dont nous débattons aujourd'hui. L'exclusion a un visage, ou plutôt des visages. C'est le chômeur en fin de droits, c'est le jeune sans qualification qui n'a plus foi en l'avenir, c'est la personne sans domicile, c'est celui ou celle qui a subi le choc simultané ou l'accumulation de ruptures familiales et sociales.

L'ampleur qu'ont prise les exclusions exige de faire la distinction entre, d'une part, les inégalités subies, existant de fait, qui doivent être vigoureusement combattues, et, d'autre part, les inégalités voulues et instituées en faveur des plus défavorisés, dans le but d'une plus grande justice sociale. Les inégalités subies conduisent aux exclusions. Les inégalités justement instituées permettent, au contraire, de prévenir ou de combattre les exclusions. Le choix des discriminations positives s'impose ainsi pour qui veut réellement assurer la présence de tous au sein de la collectivité nationale. Il n'en demeure pas moins que c'est la solution ultime, tant son effet stigmatisant ne doit jamais l'emporter sur son efficacité en termes de justice sociale.

Ce risque doit être d'autant plus évité qu'il renforcerait précisément une des manifestations de l'exclusion : je veux parler du développement du fait communautaire. Qu'il s'appuie sur des bases culturelles, culturelles ou territoriales, le communautarisme est lié à l'exclusion. Si la société n'offre plus de repères, la communauté devient alors un refuge et un bouclier. En milieu urbain tout particulièrement, le problème n'est plus de l'ordre de l'épiphénomène.

Je pense qu'il faut considérer comme durable le fait que des femmes et des hommes retrouvent ou se réinventent des références dans un cadre communautaire distinct du modèle républicain d'intégration, base habituelle des politiques publiques en France.

De fait, le projet de loi qui nous est présenté doit avoir l'ambition de relever le défi de cette crise identitaire en rendant effectifs et, plus encore, efficaces les moyens d'accès « 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 et de la culture et de la vie familiale », pour reprendre les termes mêmes de l'article 1<sup>er</sup>.

L'action publique globale est d'autant plus essentielle que c'est bien souvent son absence ou sa faiblesse qui sont à l'origine du développement du fait communautaire qui progresse un peu plus à chaque fois que l'Etat, garant de l'intérêt général, recule. La redynamisation de l'action publique dans le champ social est, ainsi, de première importance pour lutter contre les exclusions.

Avec les emplois-jeunes et les 35 heures, et dans un contexte de reprise de la croissance, le Gouvernement a pris toute la mesure de sa responsabilité en considérant, y compris dans le présent projet de loi, que le travail demeure une valeur centrale de notre société.

C'est en relégitimant l'Etat social de droit que l'action publique se développera pleinement. A côté des « droits-liberté », par lesquels l'Etat définit la sphère d'autonomie de l'individu, ce sont ici les « droits-créance » qui sont réaffirmés, c'est-à-dire ceux en vertu desquels l'Etat se

doit d'intervenir afin d'assurer l'égalité effective des individus. Ces deux catégories de droits ne sont évidemment pas contradictoires.

Reconnaître des droits sociaux, d'une part, en faire une réalité, d'autre part, constitue, finalement, les deux exigences de l'Etat social de droit, de cet Etat qui fait de la lutte contre les exclusions un impératif national. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Denis Jacquat.

**M. Denis Jacquat.** Monsieur le président, mes chers collègues, l'article 1<sup>er</sup> est le « chapeau » du texte qui nous est proposé. Le groupe UDF, dont je suis le porte-parole, considère qu'il faut affirmer de façon solennelle l'engagement de la nation dans la lutte contre les exclusions, dire que celle-ci est un impératif national et que la réalité des droits fondamentaux doit être garantie, enfin que l'exclusion doit être appréhendée de façon globale.

Comme l'a demandé Jacques Barrot, la lutte contre l'exclusion ne relève pas simplement de l'Etat ; elle doit impliquer aussi l'ensemble des acteurs de terrain.

Madame la ministre, nous espérons que les amendements proposés par le groupe de l'Union pour la démocratie française connaîtront un sort meilleur que celui qu'ils ont subi, dans l'ensemble, en commission, car ils sont tous constructifs.

Nous tenons à rappeler solennellement que l'action sociale est une action quotidienne, de proximité. Les mesures prises devront en tenir compte.

Nous regrettons, vous n'avez d'ailleurs pas répondu aux questions que je vous ai posées tout à l'heure sur ce sujet, que le principe de l'assurance maladie universelle ne soit pas inscrit dans le projet de loi, mais nous savons qu'un texte spécifique doit être soumis à l'Assemblée nationale à l'automne.

Nous avons en revanche noté avec satisfaction que l'amendement du rapporteur proposant que les centres communaux et intercommunaux d'action sociale soient cités dans le projet de loi ait été accepté. Il était, en effet, tout à fait anormal qu'ils ne soient mentionnés dans aucun des quatre-vingt-deux articles du projet.

Je voudrais, pour conclure, regretter que M. Brard ne soit plus là.

**M. Alain Cacheux, rapporteur pour le logement.** Il est sur le terrain. (*Sourires.*)

**M. Denis Jacquat.** Ce n'est pas un reproche. Je voulais répondre à son interpellation à l'égard de Mme Bachelot-Narquin. Je me suis souvenu de la discussion de l'an passé. Mme Bachelot-Narquin proposait l'amendement suivant : « Les cartes d'identité à délivrer aux personnes véritablement indigentes et reconnues hors d'état d'en acquitter le montant sont délivrées gratuitement. » M. Brard a affirmé le contraire tout à l'heure. S'agissant des passeports, Mme Bachelot-Narquin indiquait simplement que des passeports pouvaient être obtenus gratuitement pour certains types de population. Elle considérait que ce que l'on pouvait faire pour les passeports, on pouvait le faire également pour les cartes d'identité. Je voulais rétablir Mme Bachelot-Narquin dans sa dignité.

**M. Alain Cacheux, rapporteur pour le logement.** N'exagérons rien.

**M. Denis Jacquat.** D'ailleurs elle ajoutait : « Je propose que les cartes d'identité des personnes véritablement indigentes et reconnues hors d'état d'en acquitter le montant leur soient délivrées gratuitement. Je reprends à cet égard

une disposition déjà prévue par le code général des impôts pour les passeports. » Je précise que l'amendement avait été accepté.

**M. Yves Fromion.** Bravo !

**M. le président.** La parole est à M. Patrick Delnatte.

**M. Patrick Delnatte.** L'article 1<sup>er</sup> se fonde sur les principes républicains. Quelle que soit la majorité, il est quasiment écrit de la même façon. Je pense qu'il est tout à fait normal que nous nous retrouvions sur un tel article.

Avec beaucoup d'assurance, vous avez, madame la ministre, marqué les moyens importants que vous mettiez en place. « Il faut changer de braquet dans les moyens », avez-vous dit. Un de nos collègues a surenchéri : « Il faut passer aux actes. »

Vous avez aussi beaucoup fait état de l'accord des associations. Je suis au regret de vous dire que, sur le terrain, ce n'est pas toujours vécu ainsi.

**Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité.** Elles ne l'ont pas encore lu !

**M. Patrick Delnatte.** Dans une récente lettre adressée par la DDASS du département du Nord – que vous connaissez bien, madame la ministre, à des associations, le ministère de l'emploi et de la solidarité notifiait une délégation de crédits à hauteur de 17 973 977 francs au titre de la lutte contre l'exclusion, chapitre 47-21-70. A la suite d'une décision de gel d'une partie des crédits, l'enveloppe actuelle était, disait cette lettre, en diminution de 14 % par rapport à l'année 1997.

Cette lettre nous a été communiquée au mois d'avril. Pour les associations qui reçoivent un tel courrier en cours d'année, ce n'est pas facile à vivre. Au moment où nous entamons un débat aussi important que la lutte contre les exclusions, cela prouve qu'il y a un décalage, pour ne pas dire un fossé, entre votre discours et les actes sur le terrain.

**M. le président.** La parole est à M. Claude Billard.

**M. Claude Billard.** Que l'impératif de solidarité nationale se rapportant à la lutte contre les exclusions et figurant en toutes lettres dans le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 soit rappelé en cet article 1<sup>er</sup> ne me paraît pas une clause de style. Cependant, au-delà de cet impératif, il est impérieux de se préoccuper des causes et des conséquences premières des phénomènes et des mécanismes favorisant les exclusions, que nous devons combattre. C'est aussi un impératif national.

Aujourd'hui, nous ne pouvons plus simplement compter sur la lutte – ô combien nécessaire ! – contre les exclusions. Il faut aussi s'attaquer de façon significative à la racine du mal si l'on veut guérir notre société de la misère, de la pauvreté qui sévissent chaque jour davantage et concernent une part de plus en plus importante de notre population, jeunes comme moins jeunes, et parfois salariés comme privés d'emplois. Pour cela, nous devons de favoriser l'accès de tous aux droits fondamentaux. Nous pensons en particulier au droit à l'emploi, et correctement rémunéré. Cela implique de porter un coup d'arrêt aux licenciements abusifs et au développement endémique des emplois précaires. Il faut aussi mettre en place une véritable politique de l'emploi.

Il faut affirmer le droit au logement en favorisant la mixité sociale, en supprimant le surloyer et en interdisant les expulsions ; garantir le droit à l'existence par un pouvoir d'achat revalorisé, une augmentation des salaires et des minima sociaux – nous continuons d'ailleurs de pen-

ser qu'il faudrait augmenter tout de suite ces derniers de 1 500 francs – et, dans le même temps, établir une revalorisation constante et à long terme en définissant ces minima sociaux proportionnellement au SMIC. Il s'agit non pas de soutenir toute forme d'assistanat, mais de prendre en compte la réalité de nos quartiers, de nos villes et communes, c'est-à-dire de donner les moyens à nombre de nos concitoyens de vivre dignement, de se nourrir, de se loger, d'élever leurs enfants.

Il convient aussi d'assurer l'égalité entre les citoyens pour l'accès aux soins. En ce sens nous préférons un retour au droit commun en matière de santé plutôt qu'un dispositif stigmatisant pour les plus démunis. Cela implique que le service public de santé soit doté de moyens humains et financiers lui permettant de répondre véritablement aux besoins. Cela suppose également que soit repensé le financement de notre système de protection sociale, fondé en 1945 et ayant la solidarité nationale pour socle.

Enfin, assurer un véritable droit à l'éducation nécessite des moyens conséquents afin de former les citoyens de demain en garantissant la possibilité d'accéder au niveau de culture le plus élevé possible. De ce point de vue, le Gouvernement a apporté une première réponse à la grave situation de la Seine-Saint-Denis vécue douloureusement par les élèves, leurs parents et les enseignants. L'urgence de satisfaire ces impératifs et ces droits et la priorité que la nation leur confère doivent être inscrites de manière forte dans ce projet de loi. Tel est le sens de nos interventions et de nos amendements. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Jacqueline Lazard.

**Mme Jacqueline Lazard.** La solennité de l'article 1<sup>er</sup> et son caractère déclaratoire n'empêchent pas la précision des termes employés. Cet article est un condensé du projet de loi. Il décline les impératifs de lutte contre les exclusions, de prévention des risques, d'information des usagers sur leurs droits et les impératifs d'accès aux droits. Il précise les domaines d'action : emploi, logement, santé, éducation, surendettement. Il désigne les acteurs : Etat, collectivités territoriales, établissements publics, organisations professionnelles et syndicales, institutions sociales et médico-sociales.

Mais je remarque des lacunes qui seront comblées si l'Assemblée le décide en votant les amendements visant à ajouter à cette liste d'acteurs les CCAS et les associations, complétant ainsi – je m'en féliciterais – la liste des responsables de l'application de ce texte tant attendu et porteur d'espoir pour nombre de nos concitoyens.

Je souhaite aussi que, dans le cadre de l'examen du projet de loi que Mme la ministre de la justice soumettra à l'Assemblée, nous évacuions l'accès des plus démunis au droit à la justice, complétant ainsi les domaines pris en compte par votre projet de loi, madame la ministre.

Enfin, je souhaite que, conformément à la rédaction de l'article 1<sup>er</sup>, « 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 et de la culture et de la vie familiale » ne soit pas contrecarré par une vision trop exclusivement centrée sur les problèmes des villes, au détriment de la lutte contre les exclusions en milieu rural, peut-être moins visibles, mais tout aussi dramatiques. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Michel Marchand.

**M. Jean-Michel Marchand.** Cet article 1<sup>er</sup>, article introductif du projet de loi d'orientation relatif à la lutte contre les exclusions, affirme un impératif pour la nation et une priorité pour les politiques publiques. Il traduit l'ambition politique qui nous habite et notre volonté d'éradiquer ce mal touchant un trop grand nombre de nos concitoyens qui, privés d'un seul de leurs droits fondamentaux, se retrouvent en situation précaire, dans l'antichambre de l'exclusion. Cet article doit aussi prouver notre engagement et affirmer que nous voulons garantir ces droits fondamentaux pour chacun. En même temps, il doit faire référence aux textes fondamentaux de notre République. Quel meilleur repère que la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ou le préambule de notre Constitution ?

Quant à la liste des acteurs pour prévenir l'exclusion et lutter contre, elle ne sera jamais aussi exhaustive que nous le voudrions. Cependant, n'oublions pas de souligner leur rôle essentiel et n'oublions pas que tous les citoyens sont concernés. Nous nous réjouissons que soit reconnu à sa juste place le mouvement associatif dans sa diversité et sa richesse, notamment les associations qui œuvrent auprès des plus démunis et des exclus, que soit reconnu aussi, à côté des entreprises, ce qui est une spécificité de notre pays, je pense à la mutualité. Nous insistons pour que l'on n'oublie pas tous les acteurs de l'économie solidaire, mais nous avons noté tout l'intérêt que vous leur portez, madame la ministre.

**M. le président.** La parole est à Mme Christiane Taubira-Delannon.

**Mme Christiane Taubira-Delannon.** Je vais m'arc-bouter sur l'une des vertus cardinales de ce projet de loi, sa transversalité ministérielle, pour alerter quatre membres du Gouvernement : le ministre de l'éducation nationale, le ministre délégué à la ville, la secrétaire d'Etat chargée de la formation professionnelle et la ministre de la culture. En effet, la diversité des cultures qui cohabitent dans l'Hexagone et la vitalité des cultures syncrétiques de l'outre-mer plaident contre le singulier de l'accès à la culture dans cet article 1<sup>er</sup>.

Certes, la Constitution établit clairement que le français est l'unique langue de la République. Cela se concevait lorsque la France devait construire sa cohésion sociale et qu'elle estimait qu'elle le ferait mieux et plus vite sinon en immolant, du moins en minorant, les cultures régionales. Aujourd'hui, le français a rang de langue internationale. Il peut accepter sans panique le voisinage d'autres langues et d'autres cultures. L'enjeu est double. Il est d'abord sociétal avec la reconstruction du lien social, il est ensuite prosaïque avec l'objectif d'une alphabétisation réussie et d'une formation professionnelle qui cesserait d'être discriminatoire.

En Guyane, par exemple, cohabitent trois langues régionales : le créole, l'amérindien et l'aloukou. Les deux dernières sont reléguées dans des zones enclavées. Autrement dit, à une exclusion qui touche pour l'instant des catégories sociales, des jeunes, des femmes, des plus de cinquante ans, s'ajouterait une exclusion touchant globalement des groupes ethniques, des zones géographiques dont les services publics sont déjà absents. Il s'agit pour nous aujourd'hui de savoir comment nous allons porter un coup d'arrêt à cette situation. En effet, lutter contre l'exclusion, c'est aussi casser le processus de reproduction de la précarité et la dynamique de marginalisation. Il faut refuser de condamner avec préméditation des générations

de défavorisés, d'assigner à exclusion des enfants d'exclus. La question est donc de savoir ce que nous faisons des différences.

Hannah Arendt disait que nous devons accepter comme une grâce extraordinaire de comprendre que ce n'est pas l'homme mais les hommes qui habitent la terre. Certes, nous n'allons pas régler le problème dans le cadre de ce projet de loi puisque mon amendement sur les langues régionales n'a même pas été retenu. Mais un gouvernement qui a déjà magistralement démontré qu'il était capable de courage politique, d'audace intellectuelle et d'une réelle liberté d'innovation – il l'a prouvé récemment lors des négociations sur la Nouvelle-Calédonie – doit savoir qu'il ne pourra indéfiniment évacuer ces questions.

**M. Yves Fromion.** Très bien !

**M. le président.** Mmes Jambu, Jacquaint, MM. Brard, Hage, Gremetz, Birsinger et les membres du groupe communiste ont présenté un amendement, n° 6, ainsi rédigé :

« Dans le premier alinéa de l'article 1<sup>er</sup>, après les mots : "la lutte contre les exclusions", insérer les mots : "la pauvreté et la misère". »

La parole est à M. Claude Billard.

**M. Claude Billard.** L'impératif national de la lutte contre les exclusions, qui figure dans le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, est rappelé dans l'article 1<sup>er</sup>. Préciser qu'il s'agit aussi de lutter contre « la pauvreté et la misère » renforcerait de manière significative la détermination du Gouvernement en la matière.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission spéciale ?

**M. Jean Le Garrec, rapporteur de la commission spéciale.** La commission a rejeté cet amendement. Certes, le problème est réel, mais l'expression « lutte contre les exclusions » est plus large. Elle englobe tous les aspects de la réalité hétérogène de la situation sociale – nous en avons longuement parlé dans la discussion générale. En outre, l'expression « pauvreté et misère » présente un caractère stigmatisant qui ne correspond pas à la volonté que nous exprimons dans l'article 1<sup>er</sup>. Je souhaite donc le retrait de cet amendement, à défaut son rejet.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité.** Même avis que la commission.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 6. (*L'amendement n'est pas adopté.*)

**M. le président.** M. Jean-Michel Marchand, M. Aschieri, Mme Marie-Hélène Aubert, MM. Cochet, Hascoët et Mamère ont présenté un amendement, n° 802, ainsi rédigé :

« Dans le premier alinéa de l'article 1<sup>er</sup>, après les mots : "est un impératif national fondé", insérer les mots : "sur les dispositions du préambule de la Constitution, des accords internationaux ratifiés par la France et". »

La parole est à M. Jean-Michel Marchand.

**M. Jean-Michel Marchand.** J'ai pour une large part défendu cet amendement lors de mon intervention sur l'article 1<sup>er</sup>. Nous avons tous besoin de repères. Introduire dans cet article introductif des références au préambule de la Constitution et aux accords internationaux ratifiés par la France donnerait à ce texte la solennité qu'il mérite.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jean Le Garrec, rapporteur.** Cet amendement a été rejeté par la commission. Les principes constitutionnels et les accords internationaux sont évidemment respectés par la loi. La précision est donc inutile.

Comme l'a dit M. Goulard, l'article 1<sup>er</sup> est effectivement un article déclaratif et il nous semble important qu'il figure en tête de ce projet de loi. Il donne une signification à l'ensemble du texte. Nous l'avons voulu plus court que celui figurant dans le projet de loi sur la cohésion sociale dont, je le reconnais volontiers, il reprend l'esprit, voire parfois la lettre. Nous souhaitons néanmoins qu'il demeure précis et concis.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité.** Le Gouvernement s'en remet à la sagesse de l'Assemblée. Cependant, si cet amendement devait être adopté, il faudrait mettre une virgule après le mot France, à la place de « et », qui figure déjà à la fin de la phrase.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 802.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** M. Barrot et M. Jacquat ont présenté un amendement, n° 643, ainsi rédigé :

« Compléter le premier alinéa de l'article 1<sup>er</sup> par la phrase suivante :

« Les citoyens, les collectivités territoriales, les organismes de sécurité sociale et de protection sociale, les associations et les entreprises concourent avec l'Etat à la réalisation de cet objectif. »

La parole est à M. Denis Jacquat.

**M. Denis Jacquat.** La lutte contre l'exclusion est un domaine dans lequel l'efficacité rime avec proximité. Cet amendement a pour objet de préciser que cette lutte ne relève pas d'une logique étatique, mais implique l'ensemble des acteurs de terrain concernés.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jean Le Garrec, rapporteur.** Cette préoccupation est satisfaite par l'amendement n° 254, qui est plus précis. Je souhaite donc, monsieur Jacquat, que vous retiriez votre amendement.

**M. le président.** Monsieur Jacquat, retirez-vous l'amendement n° 643 ?

**M. Denis Jacquat.** Je suis prêt à le retirer, avec regret, car j'ai le sentiment qu'il aurait été accepté si j'avais appartenu à la majorité !

**M. le président.** A l'impossible nul n'est tenu !

**M. Jean Le Garrec, rapporteur.** Monsieur Jacquat, je vous propose de devenir cosignataire de l'amendement n° 254, qui relève du même esprit que le vôtre mais qui vise à réécrire l'ensemble de l'alinéa.

**M. Denis Jacquat.** D'accord, mais à la condition que M. Barrot y soit également associé, puisque nous sommes tous les deux coauteurs de l'amendement n° 643.

**M. Jean Le Garrec, rapporteur.** Cela va de soi !

**M. le président.** L'amendement n° 643 est retiré.

Je suis saisi de deux amendements n°s 367 et 247, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n° 367, présenté par Mme Bachelot-Narquin, M. Devedjian et M. Martin-Lalande est ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa de l'article 1<sup>er</sup>, substituer aux mots : "tend à favoriser" le mot : "garantit". »

L'amendement n° 247, présenté par M. Le Garrec, rapporteur, et Mme Génisson, est ainsi rédigé :

« Au début du deuxième alinéa de l'article 1<sup>er</sup>, substituer au mot : "favoriser" le mot : "garantir". »

La parole est à Mme Roselyne Bachelot-Narquin, pour soutenir l'amendement n° 367.

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin.** Patrick Devedjian faisait remarquer tout à l'heure que cet article 1<sup>er</sup> reprenait les trois premiers articles du projet de loi sur la cohésion sociale, à quelques nuances près.

**M. Marcel Rogemont.** Cela montre notre efficacité : un article au lieu de trois !

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin.** En effet, au lieu de préciser qu'il s'agit de garantir les droits des exclus, le texte comporte l'expression « tend à favoriser », qui paraît singulièrement en retrait par rapport au projet sur la cohésion sociale. Les commissaires du groupe socialiste l'ont d'ailleurs remarqué puisque Mme Génisson a proposé à la commission de lui substituer les mots « tend à garantir », et son amendement est devenu celui de la commission.

**M. Jean Le Garrec, rapporteur.** Eh oui !

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin.** Il n'y a pas de moyen terme en ce domaine. Soit on retient l'expression « tend à favoriser » parce que l'on se réfère à des déclarations d'intention et que l'on estime que les dispositions prévues ne peuvent pas permettre de garantir des droits, soit on « garantit » ces droits et on adopte une démarche volontariste. Mais l'expression « tend à garantir » est absurde. Elle n'a pas de sens.

**M. Yves Fromion.** Absolument !

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin.** En raison de sa force, le verbe garantir me semble avoir sa place dans un article déclaratif.

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur pour présenter l'amendement n° 247 et donner l'avis de la commission sur l'amendement n° 367.

**M. Jean Le Garrec, rapporteur.** Madame Bachelot-Narquin, nous n'allons pas livrer bataille là-dessus ! L'amendement n° 247 vise à substituer au verbe « favoriser », le verbe « garantir », c'est l'essentiel ! Nous avons une conception volontaire et un peu plus modeste, c'est tout. J'aurais en effet tendance à dire que le volontarisme doit s'accompagner d'une certaine modestie. C'est pourquoi je préfère l'expression « tend à garantir ».

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement sur ces deux amendements ?

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement sur ces deux amendements ?

**Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité.** Le Gouvernement préfère, lui aussi, "tend à garantir" et, comme nous partageons les mêmes objectifs, je pense que Mme Bachelot-Narquin, M. Devedjian et M. Martin-Lalande devraient s'associer à l'amendement de la commission.

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin.** D'accord !

**M. le président.** Vous retirez donc l'amendement n° 367 ?

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin.** Oui, monsieur le président. Et je me rallie à l'amendement de la commission.

**M. le président.** L'amendement n° 367 est retiré.

Je mets aux voix l'amendement n° 247.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** M. Galut, Mme Perrin-Gaillard, M. Yamgnane et les membres du groupe socialiste ont présenté un amendement, n° 713, ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa de l'article 1<sup>er</sup> après le mot : "effectif", insérer les mots : ", aussi bien en milieu urbain que rural". »

La parole est à M. Yann Galut.

**M. Yann Galut.** Il s'agit, dans un souci d'équilibre, de faire mention de la notion de ruralité.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jean Le Garrec, rapporteur.** Cet amendement n'a pas été déposé suffisamment à temps pour être examiné en commission, mais j'en ai discuté avec M. Galut. Je n'ignore pas qu'il y a des problèmes en milieu rural que ce soit dans le Cher, en Flandre intérieure ou ailleurs. Mais l'idée d'introduire dans cet article déclaratif, à une place d'ailleurs peu commode, la formule « aussi bien en milieu urbain que rural » alors même que nous indiquons très précisément que les problèmes se posent à tous ne nous a pas semblé extrêmement judicieuse.

Nous aurons d'autres occasions, notamment à propos du logement, d'aborder les problèmes de la ruralité, qu'il n'est d'ailleurs pas question de nier. Pensons seulement aux difficultés de déplacement que rencontrent les jeunes...

Avis défavorable donc.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité.** Même avis.

**M. le président.** Je mets aux voix l'amendement n° 713.

*(L'amendement n'est pas adopté.)*

**M. le président.** Je suis saisi de deux amendements, n°s 366 et 248, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n° 366, présenté par Mme Bachelot-Narquin, M. Devedjian et M. Martin-Lalande, est ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa de l'article 1<sup>er</sup>, substituer aux mots : "individuels et collectifs fondamentaux" les mots : "de tous". »

L'amendement n° 248, présenté par M. Le Garrec, rapporteur, M. Recours, Mme Mignon, MM. Gorce, Boulard et les commissaires membres du groupe socialiste, est ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa de l'article 1<sup>er</sup>, supprimer les mots : "individuels et collectifs". »

La parole est à Mme Roselyne Bachelot-Narquin, pour soutenir l'amendement n° 366.

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin.** Ce sont des amendements de forme. Il m'apparaît néanmoins important de substituer aux mots : droits « individuels et collectifs fondamentaux » les mots : droits « de tous » car c'est une formulation à laquelle les associations sont très attachées.

Ainsi au cours d'une audition devant la commission, les représentants de l'UNIOPSS, ont dit que le principe général est de garantir « l'accès de tous aux droits de tous ». Il en a été de même de Mme Anthonioz-De Gaulle, présidente d'ATD-Quart monde, à laquelle il a été très souvent fait référence lors de notre discussion de ce soir.

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur, pour donner l'avis de la commission sur l'amendement n° 366 et défendre l'amendement n° 248.

**M. Jean Le Garrec, rapporteur.** Il y a au moins un point sur lequel nous sommes d'accord avec Mme Bachelot-Narquin : c'est la suppression de la référence aux droits individuels et collectifs. Le texte pourrait ainsi devenir : « La présente loi tend à garantir l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux, notamment... »

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin.** Je déteste « notamment ».

**M. Patrick Devedjian.** « Notamment » est juridiquement perturbateur !

**M. Jean Le Garrec, rapporteur.** Il ne figure pas dans l'amendement !

**M. Jean Le Garrec, rapporteur.** D'accord !

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin.** Cela dit, je suis prête à retirer mon amendement et à me rallier à l'amendement de la commission, si vous y renoncez.

**M. Patrick Delnatte.** De plus en plus consensuel !

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité.** Avis enthousiaste ! *(Sourires.)*

**M. le président.** L'amendement n° 366 est retiré.

Je mets aux voix l'amendement n° 248.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** M. Braouezec a présenté au amendement, n° 598, ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa de l'article 1<sup>er</sup>, après les mots : "aux droits individuels et collectifs fondamentaux", insérer les mots : "tels que l'énergie et l'eau, ainsi que". »

La parole est à M. Claude Billard, pour soutenir cet amendement.

**M. Claude Billard.** L'exposé sommaire l'indique clairement : il s'agit de considérer l'eau et l'énergie comme des minimums vitaux.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jean Le Garrec, rapporteur.** Cette question sera abordée longuement à l'article 72, qui traite de tous les problèmes liés à l'énergie et à l'eau. Je ne souhaite donc pas que cet amendement soit retenu.

**M. Claude Billard.** Il est retiré !

**M. le président.** L'amendement n° 598 est retiré.

M. Le Garrec, rapporteur, a présenté un amendement, n° 249, ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa de l'article 1<sup>er</sup>, après le mot : "fondamentaux", insérer le mot : "notamment". »

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Jean Le Garrec, rapporteur.** Nous n'allons pas nous livrer à une bataille d'amendements à propos du « notamment ». S'il vous gêne vraiment, madame Bachelot, je retire l'amendement.



**Mme Roselyne Bachelot-Narquin.** C'est bien !

**M. le président.** L'amendement n° 249 est retiré.

Je suis saisi de quatre amendements, nos 646, 525, 822 et 250, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n° 646, présenté par M. Barrot et M. Jacquat, est ainsi libellé :

« Après les mots : “dans les domaines”, rédiger ainsi la fin du deuxième alinéa de l'article 1<sup>er</sup> : “de la vie familiale, de l'éducation, de la formation et de la culture, de l'emploi, de la protection de la santé, du logement et de la justice”. »

L'amendement n° 525, présenté par MM. Gengenwin, Méhaignerie, de Courson, Mme Boisseau et M. Bur, est ainsi rédigé :

« Dans le deuxième alinéa de l'article 1<sup>er</sup>, après les mots : “protection de la santé”, insérer les mots : “, de la justice”. »

L'amendement n° 822, présenté par Mme Nicole Catala, est ainsi rédigé :

« A la fin du deuxième alinéa de l'article 1<sup>er</sup>, substituer aux mots : “et de la vie familiale”, les mots : “, de la protection de la famille et de l'enfance”. »

L'amendement n° 250, présenté par M. Le Garrec, rapporteur, M. Recours, Mme Mignon, MM. Gorce, Boulard et les commissaires membres du groupe socialiste, est ainsi rédigé :

« A la fin du deuxième alinéa de l'article 1<sup>er</sup>, substituer aux mots : “et de la vie familiale”, les mots : “, de la vie familiale et de la protection de l'enfance”. »

La parole est à M. Denis Jacquat, pour soutenir l'amendement n° 646.

**M. Denis Jacquat.** La formulation que nous proposons nous paraît mieux traduire l'échelle des priorités de la lutte contre les exclusions.

Pour nous, le projet de loi ne s'attaque pas assez à la prévention en amont de l'exclusion. Le chapitre sur la prévention des expulsions ne doit pas faire illusion. Il ne traite que de la prévention des expulsions du logement et du traitement du surendettement.

L'illettrisme scolaire n'est pas abordé. Seul l'illettrisme des adultes fait l'objet d'un article.

Enfin, nous l'avons déjà dit, le rôle de la famille dans la prévention initiale de l'exclusion est totalement absent du projet de loi.

**M. le président.** La parole est à M. Germain Gengenwin, pour l'amendement n° 525.

**M. Germain Gengenwin.** L'amendement que vient de défendre Denis Jacquat est plus complet que l'amendement n° 525, qui tend simplement à faire figurer dans le texte de loi que l'accès à la justice doit être garanti.

**M. le président.** L'amendement n° 822 présenté par Mme Catala est-il défendu ?

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin.** Il est défendu. Son exposé des motifs est très clair.

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur pour défendre l'amendement n° 250 et pour donner l'avis de la commission sur les trois autres amendements.

**M. Jean Le Garrec, rapporteur.** L'amendement n° 250 tend à mentionner l'importance qui s'attache à la protection de l'enfance, même si, je le sais très bien, ce texte ne concerne pas l'enfance.

**M. Patrick Devedjian.** Est-ce que cet amendement pourrait être cosigné par Mme Catala ? Dans ce cas, nous retirerions l'amendement n° 822.

**M. Jean Le Garrec, rapporteur.** Cela me ferait même très plaisir, car ce n'est pas si fréquent que cela !

S'agissant de l'amendement n° 646, avis défavorable.

En commission, nous avons considéré que, parmi les causes d'exclusion, le problème n° 1 était incontestablement celui de l'emploi ; le problème n° 2 celui du logement ; le problème n° 3 celui de la santé. Or l'ordre des priorités posé par l'amendement de M. Barrot et de M. Jacquat est différent et ne semble pas correspondre à l'esprit de l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi.

S'agissant de l'amendement n° 525 de M. Gengenwin et de M. Méhaignerie, j'avais eu personnellement quelque hésitation. Introduire l'accès à la justice parmi les droits fondamentaux aboutirait en effet à une très longue énumération. Cela dit, sur le fond, je ne suis pas contre.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement sur ces quatre amendements ?

**Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité.** Pour les raisons qu'a exposées M. le rapporteur, je ne suis pas favorable à l'amendement n° 646. Je crois effectivement que l'emploi est la première des priorités, avant la famille. J'ai d'ailleurs précisé qu'une politique générale de la famille serait définie, qui ne s'appliquerait pas seulement aux familles exclues.

En revanche je donne un avis favorable à l'amendement n° 525 de M. Gengenwin et M. Méhaignerie. L'accès aux droits, et donc à la justice, est fondamental. C'est la raison pour laquelle Mme le garde des sceaux présentera, sur le sujet, un projet de loi faisant partie intégrante du programme gouvernemental de prévention et de lutte contre les exclusions. Je pense d'ailleurs que les auteurs de l'amendement n° 646 se retrouveront dans cet amendement.

Enfin, je suis favorable à l'amendement n° 250 de la commission, cosigné par Mme Catala.

**M. le président.** La parole est à M. Pierre Cardo.

**M. Pierre Cardo.** On voit l'inconvénient qu'il y a, dans un article assez général, à entrer dans le détail et à se lancer dans des listes à la Prévert. Y a-t-on bien mis tout ce qu'il fallait ? Les rectifications apportées par ces différents amendements ont-elles abouti à une rédaction convenable ?

La nouvelle version est la suivante : « La présente loi tend à favoriser l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux, dans les domaines de l'emploi, du logement, etc. »

Ne pourrait-on pas plutôt écrire : « aux droits fondamentaux que sont l'emploi, le logement, la protection de la santé » ?

**M. le président.** La parole est à M. Denis Jacquat.

**M. Denis Jacquat.** Monsieur le président, j'ai bien écouté les explications de Mme la ministre. Nous étions partis, dans notre amendement n° 646, du principe qu'une vie familiale et une éducation correctes contribuent favorablement à résoudre les problèmes d'emploi, de protection de la santé ou autres. Mais je suis, moi aussi, axé sur les problèmes d'emploi et je retire donc cet amendement.

Je le fais d'autant plus volontiers que cet amendement faisait référence à la justice, prise en compte dans l'amendement n° 525 de M. Gengenwin, auquel le Gouvernement s'est déclaré favorable.

**M. le président.** L'amendement n° 646 est retiré.

La parole est à M. le rapporteur.

**M. Jean Le Garrec, rapporteur.** M. Cardo a raison. Un problème se pose. C'était d'ailleurs pour l'éviter que nous avons introduit le terme « notamment ».

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement sur la proposition de M. Cardo ?

**Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité.** La vie familiale n'est pas un droit fondamental, c'est un fait. Autant écrire : « les droits fondamentaux que sont l'accès à l'emploi, au logement, à la santé, à l'éducation, à la formation, à la culture, à la justice et à la vie familiale ».

**M. le président.** Si je peux me permettre cette petite remarque, l'expression « que sont l'accès » n'est pas heureuse.

**Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité.** Certes, mais la justice, ce n'est pas un droit fondamental. C'est l'accès à la justice qui en est un.

**M. Jean Le Garrec, rapporteur.** C'est pourquoi l'adverbe « notamment » avait son charme. *(Sourires.)*

**M. le président.** Mes chers collègues, il y aura plusieurs lectures. Vous aurez donc le temps d'affiner la rédaction de cet article.

Je mets aux voix l'amendement n° 525.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** L'amendement n° 822 est retiré.

Je mets aux voix l'amendement n° 250.

*(L'amendement est adopté.)*

**M. le président.** M. Pontier a présenté un amendement, n° 454, ainsi rédigé :

« Compléter le deuxième alinéa de l'article 1<sup>er</sup> par la phrase suivante :

« Elle tend également à assurer l'accès des personnes physiques handicapées aux services publics chargés de l'application de ses dispositions et à la prise en compte de leurs besoins spécifiques dès lors qu'ils apparaissent comme un frein à leur intégration sociale. »

La parole est à M. Jean-Michel Marchand, pour soutenir cet amendement.

**M. Jean-Michel Marchand.** Nous avons longuement discuté en commission sur les problèmes des personnes physiques handicapées. Je suis tout à fait d'accord pour qu'il n'y ait pas assimilation entre le handicap et l'exclusion. Notre collègue Jean Pontier souhaitait toutefois que cet amendement soit défendu, pour entendre le Gouvernement s'exprimer sur les mesures ou sur les projets traitant de la prise en compte de la revalorisation des indemnités proposées aux personnes handicapées.

**M. le président.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Jean Le Garrec, rapporteur.** La commission n'a pas retenu cet amendement. Toutes les personnes que nous avons rencontrées ont fait part de leur refus d'intégrer les problèmes du handicap dans une loi sur l'exclusion. Elles ont raison, car ce ne sont pas des problèmes de même nature.

**M. le président.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité.** Je demande le retrait de cet amendement. Je répondrai à l'adresse de M. Pontier qui souhaitait obtenir une

réponse, que j'ai réuni le comité national consultatif des personnes handicapées le 17 avril dernier. Les associations et les membres de ce comité m'ont confirmé qu'ils souhaitaient éviter tout amalgame entre handicap et exclusion.

Après les premières mesures prises dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 1998, j'ai annoncé un grand programme législatif et réglementaire pour les personnes handicapées. Je le résume.

Une première priorité portera sur la socialisation et l'intégration des jeunes handicapés, que nous préparons en ce sens avec le ministère de l'éducation nationale.

Une deuxième priorité concernera l'accompagnement des personnes handicapées dans leur vie quotidienne, en milieu ordinaire et dans les institutions médico-sociales ; c'est, notamment, le projet de loi réformant la loi du 30 juin 1975 sur les institutions sociales et médico-sociales, qui sera déposé au Parlement avant la fin de l'année. Je rappelle qu'une mission conjointe de l'inspection des finances et de l'IGAS examine les dispositifs d'aide à ces personnes.

Nous nous sommes, de plus, engagés sur un programme pluriannuel de cinq ans, afin de créer 8 500 places de centres d'aide par le travail, 2 500 places d'ateliers protégés et 5 500 places supplémentaires de maisons d'accueil spécialisées et de foyers à double tarification.

Enfin, la troisième priorité vise la formation et l'accompagnement des travailleurs handicapés et des personnes handicapées à la recherche d'un travail. Des consultations sont en cours.

Je dois consulter le conseil responsable de ces questions dans quelques semaines. Cela correspond à un très vaste programme, sur lequel les associations ont réagi de manière très positive le 17 avril dernier.

Ces précisions étant fournies, je pense que cet amendement pourrait être retiré.

**M. le président.** Monsieur Marchand, retirez-vous l'amendement n° 454 au nom de M. Pontier ?

**M. Jean-Michel Marchand.** J'en prends la responsabilité !

**M. le président.** L'amendement n° 454 est retiré.

La parole est à Mme la ministre.

**Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité.** La conférence des présidents, avec l'accord du Gouvernement, a modifié l'ordre du jour de l'Assemblée en inscrivant une nouvelle séance demain matin. Or je suis obligée de me rendre au Sénat pour y être entendue par une commission d'enquête.

Souhaitant participer à la discussion sur les articles additionnels après l'article 1<sup>er</sup> et avant l'article 2, ainsi que sur l'article 2, je serais ravie, monsieur le président, que vous puissiez les réserver jusqu'à la séance de l'après-midi. Je souhaitais, par courtoisie, en prévenir les députés afin qu'ils puissent se préparer à l'examen des autres articles.

**M. le président.** Vous en serez à coup sûr ravie, madame la ministre, puisque la réserve est de droit.

La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

2

**DÉPÔT D'UN PROJET DE LOI**

**M. le président.** J'ai reçu, le 6 mai 1998, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi relatif aux enquêtes techniques sur les accidents et les incidents dans l'aviation civile.

Ce projet de loi, n° 873, est renvoyé à la commission de la production et des échanges, en application de l'article 83 du règlement.

3

**DÉPÔT DE RAPPORTS**

**M. le président.** J'ai reçu, le 6 mai 1998, de M. Marc Reymann, un rapport, n° 874, fait au nom de la commission des affaires étrangères, sur le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de la convention d'assistance administrative mutuelle en matière douanière entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Pologne (n° 517).

J'ai reçu, le 6 mai 1998, de Mme Marie-Hélène Aubert, un rapport, n° 875, fait au nom de la commission des affaires étrangères, sur le projet de loi autorisant la ratification de la convention relative à l'aide alimentaire de 1995 (n° 525).

J'ai reçu, le 6 mai 1998, de Mme Martine Aurillac, un rapport, n° 876, fait au nom de la commission des affaires étrangères, sur le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Mongolie en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune (ensemble un protocole) (n° 682).

J'ai reçu, le 6 mai 1998, de M. François Loncle, un rapport, n° 877, fait au nom de la commission des affaires étrangères, sur le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'avenant à la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Canada tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, signée le 2 mai 1975 et modifiée par l'avenant du 16 janvier 1987 (n° 681).

J'ai reçu, le 6 mai 1998, de M. François Guillaume, un rapport, n° 878, fait au nom de la commission des affaires étrangères, sur le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'avenant à la convention entre la République française et la Confédération suisse en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune signée le 9 septembre 1966 et modifiée par l'avenant du 3 décembre 1969, et au protocole final annexé à la convention entre la République française et la Confédération suisse en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur les successions signée le 31 décembre 1953 (n° 783).

4

**DÉPÔT D'UN PROJET DE LOI ADOPTÉ AVEC MODIFICATIONS PAR LE SÉNAT**

**M. le président.** J'ai reçu, le 6 mai 1998, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté avec modifications par le Sénat, en deuxième lecture, portant transposition de la directive 94/47/CE du Parlement européen et du Conseil, du 26 octobre 1994, concernant la protection des acquéreurs pour certains aspects des contrats portant sur l'acquisition d'un droit d'utilisation à temps partiel de biens immobiliers.

Ce projet de loi, n° 872, est renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, en application de l'article 83 du règlement.

5

**ORDRE DU JOUR DES PROCHAINES SÉANCES**

**M. le président** Aujourd'hui, à dix heures, première séance publique.

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 quinze heures, deuxième séance publique :

Suite de l'ordre du jour de la première séance.

La séance est levée.

*(La séance est levée, le jeudi 7 mai 1998, à une heure.)*

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









