

## RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

### Lutter contre les exclusions

Cassiers, Willy

*Published in:*  
Revue belge de sécurité sociale

*Publication date:*  
1999

*Document Version*  
le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

*Citation for pulished version (HARVARD):*

Cassiers, W 1999, 'Lutter contre les exclusions: une question de dignité', *Revue belge de sécurité sociale*, Numéro 2e trimestre, p. 321-336.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

## LUTTER CONTRE LES EXCLUSIONS : UNE QUESTION DE DIGNITE. ANALYSE DE LA LOI FRANCAISE DU 29 JUILLET 1998 (\*)

PAR **WILLY CASSIERS**

Assistant aux FUNDP et aux FUSL  
Membre du centre Droits Fondamentaux & Lien Social

Le législateur français a adopté l'été dernier une loi (1) visant à « garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, ... de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance. » Vaste programme et projet ambitieux que de vouloir rassembler en un seul corps de normes des mesures destinées à régler des problématiques aussi diverses que celles du logement, de la santé ou encore de l'emploi ! Un tel projet signifie en réalité que la lutte contre toutes les formes d'exclusions devient pour l'État un impératif fondé sur le respect de l'égalité de dignité de tous les êtres humains et une priorité pour l'ensemble des politiques sociales. Le législateur manifeste clairement par ce biais l'interdépendance et le caractère indissociable des droits fondamentaux de la personne.

La loi du 29 juillet 1998 comporte près de 160 articles, répartis en trois sections d'inégale importance. La première section (« *De l'accès aux droits* ») contient différentes mesures destinées à assurer l'*effectivité des droits sociaux*. On y traite successivement de la question de l'*emploi* (art. 3 à 29), du *logement* (art. 30 à 66), des *soins de santé* (art. 67 à 77) et enfin de l'*exercice de la citoyenneté* (art. 78 à 83). La deuxième section (« *De la prévention des exclusions* ») met en place plusieurs mécanismes destinés à *remédier à des situations d'exclusion* ou à éviter que de telles situations n'adviennent ou ne se reproduisent, comme le *surendettement* (art. 84 à 104), l'*expulsion de son logement* (art. 105 à 126), le *manque de moyens d'existence* (art. 127 à 139) ou les *handicaps scolaires, éducatifs et culturels* (art. 140 à 149). Enfin, la troisième et dernière section (« *Des institutions sociales* ») ébauche la création d'*organes de contrôle et de coordination des politiques de lutte contre les exclusions* à la fois au plan national et au plan local (art. 150 à 159).

(\*) Publié avec l'aimable autorisation de la revue *Droit en Quart Monde*.

(1) Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, *Journal Officiel de la République française (J.O.)* du 31 juillet 1998, pp. 11679 et s.

Plutôt que d'analyser chaque disposition de la nouvelle loi, nous ne nous attacherons qu'aux innovations qui présentent un intérêt majeur, à la fois en droit français mais également en droit comparé. En effet, nous aurons l'occasion de souligner des convergences frappantes entre la loi française du 29 juillet 1998 et divers mécanismes déjà en vigueur en Belgique ou actuellement soumis à discussion.

## 1. L'ACCES AUX DROITS

### 1.1. L'EMPLOI

La nouvelle loi française relative à la lutte contre les exclusions accorde une place importante à la politique de l'emploi. Ses toutes premières dispositions introduisent en effet différentes mesures destinées à réduire le niveau de chômage au sein de la population active et plus spécialement à faciliter l'insertion professionnelle des jeunes. Sans entrer dans le détail, on peut dire que le législateur français a choisi de favoriser l'accès à l'emploi en intervenant sur deux plans distincts mais complémentaires : le plan individuel et le plan collectif.

Au niveau individuel, deux articles de la nouvelle loi retiennent l'attention. L'article 4 tout d'abord, qui prévoit pour chaque jeune chômeur ainsi que pour les chômeurs de longue durée le droit à « bénéficier d'un nouveau départ sous forme d'une formation, d'un appui individualisé ou d'un parcours vers l'emploi » (2). L'article 9 ensuite, qui autorise, sous conditions, le cumul dans le chef d'une même personne d'une allocation sociale (R.M.I., allocation d'insertion ou de solidarité,...) avec les revenus tirés d'une activité salariée ou non (3). Les deux mesures vont en réalité dans le même sens : il s'agit dans les deux cas de promouvoir l'insertion dans la vie professionnelle d'une part en permettant à chacun d'élever son niveau de qualification (aspect formation) d'autre part en ne pénalisant pas la recherche d'une activité rémunérée (cumul possible avec les allocations sociales). L'autorisation du cumul vise à briser le trop fameux « *poverty trap* », ce mécanisme pervers qui confine les allocataires dans une relation de dépendance et de précarité en les incitant à refuser tout travail afin de conserver intact leur droit aux allocations. L'intention du législa-

(2) Compar. avec le P.A.C. (Plan d'accompagnement des chômeurs) en Belgique, qui doit être bientôt étendu aux jeunes chômeurs, et qui organise également une orientation personnalisée; voy. l'Accord de coopération entre l'État, les Communautés et les Régions concernant le Plan d'accompagnement des chômeurs du 13 février 1996; pour un commentaire du P.A.C., voy. M. Bodart, *Promotion-Emploi-Formation*, FOREM Verviers et Centre Droits fondamentaux et lien social, 31<sup>e</sup> mise à jour (au 30/04/1996).

(3) L'article 10 de la nouvelle loi mérite également d'être épinglé. Il apporte une modification intéressante au Code français du travail : « Tout demandeur d'emploi peut exercer une activité bénévole. Cette activité ... doit rester compatible avec l'obligation de recherche d'emploi. » Une telle disposition présente l'avantage de clarifier la situation des chômeurs engagés dans le monde associatif : leur position est confortée et trouve en quelque sorte une assise légale. Ne pourrait-on raisonnablement espérer l'adoption d'une solution similaire ailleurs, par exemple en Belgique ?

teur français est donc louable, même si l'on peut regretter le fait que les conditions imposées pour bénéficier du cumul risquent d'orienter les allocataires vers des fonctions ingrates, peu qualifiées et sans perspective à long terme (4).

Au niveau collectif, la nouvelle loi française prévoit que l'État peut prendre l'initiative de passer des conventions avec des employeurs privés, des organismes en charge d'un service public ou autres en vue de favoriser l'embauche de chômeurs âgés de plus de cinquante ans, de bénéficiaires du R.M.I. ou d'autres allocations sociales (5). L'article 7 de la loi dispose ainsi que, dans le cadre des conventions passées avec des institutions ayant des missions de service public (collectivités territoriales, personnes morales de droit public, ...), les contrats de travail ouverts aux personnes en difficulté (dénommés *contrats emploi-solidarité*) seront pris en charge financièrement par l'État, soit en totalité, soit partiellement (6). L'État prend une part essentielle dans la détermination des critères d'embauche et prévoit notamment quelles actions d'orientation professionnelle seront menées afin de favoriser l'insertion ultérieure des bénéficiaires de cette mesure (7). Les contrats peuvent être à durée déterminée ou indéterminée (8).

### 1.2. LE LOGEMENT

A côté des dispositions relatives à la politique de l'emploi, la nouvelle loi française contient un ensemble important de mesures destinées à garantir le droit effectif au logement (9). Nous en relèverons trois : la reconnaissance du rôle décisif des groupes de défense des exclus du logement, l'introduction d'une taxe sur les immeubles d'habitation inoccupés et la réquisition d'immeubles avec attributaire.

(4) « Les allocations peuvent se cumuler avec les revenus tirés d'une activité occasionnelle ou réduite. » (Art. 9, I) Pourquoi n'avoir pas plutôt institué un mécanisme de réduction partielle et progressive des allocations ? En Belgique, l'Arrêté Royal du 30 octobre 1974 portant règlement général en matière de minimum de moyens d'existence autorise également un certain cumul entre les revenus provenant d'une mise au travail ou d'une formation professionnelle et le minimex pendant une période de trois ans. Une telle mesure vise à favoriser l'intégration socio-professionnelle en permettant aux bénéficiaires du minimex d'augmenter leurs ressources par leur travail/formation (art. 23 bis et 23 ter de l'A.R. du 30 octobre 1974, modifié par l'A.R. du 11 mars 1998). A ce sujet, voy. M. Bodart, *ibidem*, 55<sup>e</sup> mise à jour (31/12/1998).

(5) Voy. par exemple les art. 7, 9, 11, 13 de la loi. Pour la Belgique, voy. l'art. 61 de la loi du 8 juillet 1976 organique des C.P.A.S., qui prévoit la possibilité de conventions entre les Centres publics d'aide sociale et des employeurs en vue d'une mise au travail.

(6) Art. 7, VI de la loi. Compar. avec l'art. 9, 2<sup>o</sup> et l'art. 13 de la loi.

(7) Art. 7, II de la loi; pour les autres employeurs, voy. not. l'art. 9 : le législateur français parle alors de « contrats emploi-consolidé ».

(8) Voy. les art. 7 et 9 de la loi.

(9) Les articles 30 à 66 de la loi.

### 1.2.1. Implication du monde associatif dans la politique du logement

Le rôle des associations de défense des exclus dans la lutte contre les exclusions est reconnu par tous de longue date. Il n'en demeure pas moins que leur action s'inscrit le plus souvent *en marge de l'intervention des pouvoirs publics* : leur utilité est rarement contestée, pourtant ces groupements sont trop peu souvent associés officiellement à l'organisation des mécanismes de cohésion sociale. La loi française du 29 juillet 1998 tente de remédier à cet état de chose, et ce notamment dans le domaine de l'accès au logement. L'article 31 de la loi dispose ainsi que « les associations de défense des personnes en situation d'exclusion par le logement sont consultées aux plans national, départemental et local sur les mesures visant à la mise en oeuvre du droit au logement » (10).

### 1.2.2. Imposition des logements vacants

Une deuxième mesure positive et courageuse visant à réduire le déficit de logements consiste en l'introduction d'une taxe sur les immeubles d'habitation inoccupés (11). A dater du 1er janvier 1999, un impôt (12) annuel frappera en effet les logements vacants depuis au moins deux ans et situés dans des zones qui comptent au minimum 200 000 habitants (13). La loi exonère cependant de la taxe les logements vacants détenus par des organismes d'habitations à loyer modéré et attribués sous conditions de ressource (14). Par ailleurs, l'impôt ne s'applique qu'aux logements habitables dont la vacance tient à la seule volonté de leur détenteur (15). Sont ainsi exclus les immeubles voués à la démolition à brève échéance, les immeubles en voie de réhabilitation ou encore les logements mis en location ou en vente au prix pratiqué sur le marché et ne trouvant pas preneur (16).

(10) Il est prévu qu'un décret déterminera les conditions d'application de cet article 31. Il conviendra de porter une attention toute particulière à la définition concrète qui sera donnée des « associations de défense des personnes en situation d'exclusion », ainsi qu'aux critères de représentativité retenus à cette occasion.

(11) Art. 51 de la nouvelle loi, modifiant l'art. 232 du Code général des impôts.

(12) Le taux de l'impôt est fixé à 10 % de la valeur locative du bien pour la première année d'imposition, à 12,5% la deuxième année et à 15 % à partir de la troisième année.

(13) Pour peu qu'il existe dans cette zone un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements : art. 51, I et II de la loi. La loi précise qu'un décret fixera la liste des communes où la taxe est instituée.

(14) Des députés de l'opposition ont saisi le Conseil constitutionnel français en lui demandant de déclarer cette exonération non conforme à la Constitution. Ils invoquaient une méconnaissance du principe de l'égalité devant les charges publiques entre les bailleurs privés et publics. Par sa décision du 29 juillet 1998, le Conseil constitutionnel rejeta leur argumentation, en rappelant que l'exonération prévue en faveur des organismes d'habitations à loyer modéré « est justifiée par la *différence de situation* entre ces organismes et les autres bailleurs, l'affectation des logements en cause (santé) l'objet d'un contrôle particulier »; Décision n° 98-403, *J.O.*, pp. 11710 et 11711.

(15) Art. 51, VI de la loi.

(16) Voy. à ce sujet l'avis du Conseil constitutionnel, *J.O.*, p. 11711.

Signalons à ce propos que, en Belgique, la Région wallonne vient elle aussi d'instaurer une taxe sur les logements abandonnés (17), recourant à ce moyen fiscal en vue de pallier le manque de logements dans certaines communes (18). C'est aussi ce que semble avoir bien compris la Communauté flamande, qui a adopté voici près de trois ans un décret (19) visant à combattre la désaffectation des habitations en instituant une redevance portant sur les habitations inoccupées depuis plus de 12 mois (20). Notons également qu'une proposition d'ordonnance (21), déposée par M. Serge de Patoul, tend à introduire une mesure fiscale similaire pour la Région de Bruxelles-Capitale, ce dont on ne peut que se féliciter lorsqu'on connaît l'état du parc immobilier bruxellois.

### 1.2.3. La réquisition avec attributaire

Enfin, une troisième mesure mérite toute notre attention : il s'agit de la réquisition d'immeubles avec attributaire (22). L'article 52 de la loi française relative à la lutte contre les exclusions autorise en effet la réquisition de locaux (23) vacants depuis

(17) Décret du 19 novembre 1998, instaurant une taxe sur les logements abandonnés en Région wallonne, *M.B.*, 27 novembre 1998, p. 38086. Par « logements abandonnés », le décret entend à la fois les logements *inoccupés* et les constructions destinées au logement dont les travaux n'ont *pas été achevés dans les cinq ans de la délivrance du permis d'urbanisme* (art. 2). Le décret exonère cependant de la taxe certains redevables, comme les Agences Immobilières sociales (A.I.S.) ou tout propriétaire d'un bien confié à la gestion d'une A.I.S., de même que les propriétaires d'immeubles en voie d'expropriation ou sinistrés, etc. (art. 5).

(18) Le redevable de la taxe est en principe le propriétaire du logement, ou éventuellement le titulaire du droit réel de jouissance en cas de démembrement du droit de propriété (art. 3).

(19) Décret du 22 décembre 1995 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1996, *M.B.* du 30 décembre 1995, p. 36123; voy. également l'Arrêté d'application du 2 avril 1996, *M.B.* du 1er mai 1996, p. 10794.

(20) Art. 25 et 30 du Décret flamand du 22 décembre 1995.

(21) Proposition d'ordonnance sur les immeubles d'habitation inoccupés pendant une longue durée, *Doc. A-24/1*, Session extraordinaire 1995 du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale. Cette proposition avait déjà été déposée au cours de la législature antérieure sous le numéro A-151-91/92. Il est à noter cependant que certaines communes bruxelloises ont déjà instauré un système de taxes sur les immeubles à l'abandon.

(22) Le droit français connaissait déjà une procédure générale de réquisition depuis l'ordonnance n° 45-2394 du 11 octobre 1945, procédure insérée dans le Code de la construction et de l'habitation aux articles L. 641-1 à L. 641-14.

(23) La loi ne précise pas si les locaux susceptibles de faire l'objet d'une réquisition doivent déjà être affectés à l'habitation. Il semble même que le type d'usage des biens réquisitionnés soit indifférent. En témoigne le nouvel article L. 642-1 du Code de la construction et de l'habitation, qui stipule notamment que « les locaux régulièrement affectés à un usage autre que l'habitation peuvent, à l'expiration de la réquisition, *retrouver leur affectation antérieure* sur simple déclaration. » On sait que la loi belge du 12 janvier 1993 organisant la réquisition d'immeubles au profit des sans-abri (Programme d'urgence pour une société plus solidaire, communément appelé loi Onkelinx) parle quant à elle d'« immeubles abandonnés », sans plus de précision.

plus de 18 mois (24) et sur lesquels une personne morale (25) exerce un droit réel lui en conférant l'usage (26). La mesure ne vise que les zones où existe un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logement au détriment des personnes défavorisées (27).

Plutôt que de présenter par le menu la procédure et les conditions imposées par le législateur français pour procéder à une réquisition, il nous paraît plus intéressant de relever spécifiquement les dispositions de la nouvelle loi qui se prêtent à une comparaison éclairante avec le droit belge en la matière.

Pour commencer, le titre de l'article 52 de la nouvelle loi (« Réquisition avec attributaire ») mérite quelques explications. Le législateur français impose en effet que les locaux réquisitionnés par le représentant de l'État soient donnés en jouissance à un attributaire - qui peut être indifféremment l'État, une collectivité territoriale, un organisme d'habitations à loyer modéré, une société immobilière d'économie mixte ou un organisme dont l'un des objets est de contribuer au logement des personnes défavorisées (28) - moyennant une indemnité mensuelle versée au titulaire du droit d'usage (29). Contrairement au régime belge où l'autorité procédant à la réquisition (le bourgmestre) s'identifie à l'autorité qui met l'immeuble à la disposition des bénéficiaires, la loi française du 29 juillet 1998 introduit une répartition différente des rôles : le représentant départemental de l'État procède à la réquisition et confie ensuite à un attributaire le soin de désigner les personnes pouvant occuper les locaux réquisitionnés. Ces personnes doivent alors conclure avec l'attributaire un contrat de bail d'une durée maximale d'un an (30). Elles paient un loyer dont le montant est fixé chaque année par décret (31).

(24) On se souvient qu'en Belgique, la loi Onkelinx du 12 janvier 1993 autorise la réquisition d'immeubles abandonnés depuis plus de six mois. Voy. l'art. 134 bis de la Nouvelle loi communale ainsi que l'Arrêté Royal d'exécution du 6 décembre 1993 (M.B. 30 décembre 1993). Pour une première décision en la matière, voy. J.P. de Florennes, 18 novembre 1997, *J.J.P.P.*, 1998, p. 80.

(25) La loi française limite la nouvelle procédure de réquisition aux personnes morales, contrairement à ce qu'organise la loi Onkelinx du 12 janvier 1993 : en Belgique, le bourgmestre dispose en effet du droit de réquisitionner des immeubles appartenant aussi bien à des personnes physiques qu'à des personnes morales.

(26) Compar. avec l'art. 1, al. 2 *in fine* de l'A.R. du 6 décembre 1993 réglant le droit de réquisition d'immeubles abandonnés.

(27) L'A.R. du 6 décembre 1993 va plus loin, en interdisant purement et simplement la réquisition d'immeubles abandonnés lorsque la commune concernée ou son C.P.A.S. dispose(nt) d'immeubles inoccupés susceptibles d'être mis à la disposition des personnes sans-abri (art. 4, §1, al. 2). Certaines voix s'élèvent cependant pour supprimer une telle interdiction de principe.

(28) Voy. le nouvel art. L. 642-3 du Code de la construction et de l'habitation.

(29) Cette indemnité est fixée par décret (art. L. 642-23 du Code de la construction et de l'habitation).

(30) Art. L. 642-22 du Code de la construction et de l'habitation.

(31) Art. L. 642-23 du Code de la construction et de l'habitation.

Les bénéficiaires de la procédure de réquisition avec attributaire ne sont pas nécessairement des sans-abri (32). Les locaux réquisitionnés peuvent être donnés à bail à toute personne justifiant de faibles ressources (33) et jouissant de mauvaises conditions de logement (34).

La durée maximale de la réquisition est fixée à 6 ans, mais peut être portée exceptionnellement à 12 ans lorsque des travaux importants s'avèrent nécessaires pour rendre habitable le bien réquisitionné (35). Par ailleurs, et de façon similaire à ce qu'organise le droit belge (36), les coûts des travaux de réhabilitation entrepris par l'attributaire viennent en déduction de l'indemnité accordée au titulaire du droit d'usage sur les locaux réquisitionnés (37).

Lors des discussions à l'Assemblée nationale française, des députés de l'opposition se sont élevés violemment contre l'adoption du nouveau mécanisme de réquisition. Ils invoquaient à l'appui de leur thèse deux objections de principe.

D'une part, la réquisition avec attributaire porterait atteinte au droit de propriété individuelle tel qu'il se trouve consacré notamment par l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et par l'article 34 de la Constitution de 1958. La durée légale de la réquisition (qui peut aller jusqu'à 12 ans) et les prérogatives exorbitantes laissées à l'attributaire (droit d'exécuter des travaux de réhabilitation, droit de conclure un contrat de bail, droit de percevoir un loyer, ...) correspondraient à autant de violations du droit fondamental de disposer librement de son bien (38).

D'autre part, les députés faisaient valoir l'inconstitutionnalité de la procédure de réquisition, celle-ci ne respectant pas le droit élémentaire à la protection de la vie privée (39). La nouvelle loi autorise en effet le représentant du gouvernement, ainsi que les agents mandatés par lui, à consulter les fichiers des organismes chargés de la distribution de l'eau, du gaz, de l'électricité, du téléphone, de même que les fichiers tenus par les professionnels de l'immobilier, en vue de prendre connaissance des informations nécessaires à la recherche des locaux vacants et à l'identification des titulaires du droit d'usage sur ces locaux (40). La consultation de ces différentes bases de données s'effectuant sans aucun contrôle de l'autorité judiciaire (41).

(32) En Belgique, au contraire, les réquisitions d'immeubles abandonnés s'exercent au seul bénéfice des personnes sans-abri : voy. l'art. 134 bis de la Nouvelle loi communale.

(33) Un décret fixera un plafond de ressources.

(34) Art. L. 642-5 du Code de la construction et de l'habitation.

(35) La loi Onkelinx du 12 janvier 1993 et son Arrêté d'exécution restent, quant à eux, muets sur la question de la durée de la réquisition : aucun terme *a priori* n'est fixé. L'article 7 de l'Arrêté Royal du 6 décembre 1993 stipule simplement que l'arrêté de réquisition du bourgmestre « fixe la durée de celle-ci ».

(36) Voy. l'art. 9, §3, al. 2 de l'A.R. du 6 décembre 1993.

(37) Art. L. 642-15, al. 2 du Code de la construction et de l'habitation.

(38) Voy. le texte transmis par les députés de l'opposition au Conseil constitutionnel français le 9 juillet 1998, *J.O.*, 1998, pp. 11716 et s.

(39) Droit qui se trouve consacré notamment par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

(40) Art. L. 642-7 du Code de la construction et de l'habitation.

(41) Voy. le texte de saisine du Conseil constitutionnel, *J.O.*, 1998, p. 11717.

Appelé à se prononcer sur ces deux moyens, le Conseil constitutionnel français a développé d'intéressantes considérations pour finalement confirmer la constitutionnalité de la procédure de réquisition avec attributaire. Concernant la violation supposée du droit de propriété, le Conseil constitutionnel a ainsi estimé que la mesure de réquisition ne viole pas l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen mais consiste en une simple *limitation* du droit d'usage des locaux. Une limitation justifiée par un objectif impérieux et à valeur constitutionnelle : l'*effectivité du droit au logement* (42). En outre, le Conseil relève l'importance et la variété des *garanties procédurales* conférées aux titulaires du droit d'usage : droit à la notification de l'intention de procéder à la réquisition, droit de faire connaître son opposition, droit de reprise après 9 ans, droit d'aliéner le bien réquisitionné, etc. En ce qui concerne l'atteinte postulée au droit à la protection de la vie privée, le Conseil écarte l'argument en soulignant que la consultation des fichiers confidentiels est strictement limitée à des *agents assermentés et astreints au secret professionnel* (43). En conséquence, la procédure d'information, destinée uniquement à la recherche de locaux vacants et des titulaires de droits réels sur ceux-ci, ne viole aucune disposition constitutionnelle ou à valeur constitutionnelle (44).

### 1.3. LES SOINS DE SANTE

La question de l'accès aux soins de santé ne fait l'objet que de quelques rares dispositions dans le cadre de la loi française de lutte contre les exclusions (45). Deux priorités se dégagent du texte de loi : la *médecine scolaire* et l'*action préventive concertée* au plan régional. D'un côté, l'article 70 de la loi prévoit que le Gouvernement présentera dans l'année un rapport sur le rôle de la médecine scolaire dans la politique de prévention et sur les conditions de son renforcement pour améliorer le suivi médical des enfants scolarisés, avec une attention particulière pour les zones où le recours aux soins est insuffisant. D'un autre côté, l'article 71 de la loi vise à établir des programmes régionaux d'analyse et de coordination des politiques de prévention et d'accès aux soins pour les personnes les plus démunies. Des représentants d'associations oeuvrant dans le domaine de l'insertion et de la lutte contre les exclusions peuvent être associés à l'élaboration de ces programmes (46).

(42) Décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998 rendue par le Conseil constitutionnel français, *J.O.*, 1998, p. 11712.

(43) *Ibidem*, p. 11713.

(44) *Ibidem*, p. 11713.

(45) Les articles 67 à 77 de la loi.

(46) Art. 71, al. 4 de la loi. Il reste néanmoins à préciser quelles associations sont ainsi visées.

## 2. LA PREVENTION DES EXCLUSIONS

### 2.1. LUTTE CONTRE LE SURENDETTEMENT

La situation des personnes et surtout des familles engagées dans un processus de surendettement doit nécessairement être prise en compte dans le cadre d'une politique globale de lutte contre les différentes formes d'exclusions. Le droit français de la consommation contenait déjà un mécanisme de prévention du surendettement au niveau de chaque département territorial : la *Commission de surendettement des particuliers* (47). Cette Commission avait notamment pour mission de recommander des mesures d'apurement, de concilier débiteurs et créanciers en vue d'élaborer un *plan conventionnel de redressement* (48) qui tienne compte des ressources mais aussi des charges du surendetté.

La loi du 29 juillet 1998 apporte des modifications importantes au Code de la consommation, modifications qui vont dans le sens d'une protection renforcée des débiteurs insolubles (49). Ainsi, la *Commission de surendettement des particuliers* voit-elle son rôle et ses prérogatives étendues : désormais, lorsqu'elle constate que l'état d'insolvabilité du débiteur ne permet pas d'aboutir à un plan conventionnel de redressement, elle peut recommander la *suspension de l'exigibilité des créances* (50) pour 3 ans maximum (51). En l'absence de contestation des créanciers, le juge de l'exécution confère alors force exécutoire aux mesures recommandées par la Commission après en avoir vérifié la régularité et le bien-fondé (52). La nouvelle loi va même plus loin : si à l'issue de la période de suspension, le débiteur demeure insolvable, la Commission recommande l'*effacement total ou partiel des créances* (53). Le juge de l'exécution donne force exécutoire à cette recommandation dans les mêmes conditions que pour la suspension. La loi introduit cependant une réserve : aucun nouvel effacement ne peut intervenir pour des dettes similaires pendant une période de huit ans (54).

Le législateur français a donc opté pour une solution radicale au problème du surendettement : dans l'arbitrage des intérêts respectifs des créanciers et des débiteurs, il a choisi d'offrir à ces derniers la possibilité de bénéficier d'une nouvelle chance dans la vie, d'un nouveau départ sur des bases assainies. Mais, et ceci nous intéresse plus directement, cette solution présente en outre des similitudes frappantes avec le régime de règlement collectif de dettes récemment adopté en Belgique (55). La loi

(47) La composition, le fonctionnement et le rôle de cette Commission sont organisés par le Code français de la consommation (art. L. 331-1 et s.).

(48) Art. L. 331-6 du Code de la consommation.

(49) Art. 84 à 102 de la nouvelle loi.

(50) A l'exception toutefois des créances alimentaires et fiscales. Durant cette période, seul le capital peut produire des intérêts au taux légal.

(51) Nouvel art. L. 331-7-1 du Code de la consommation.

(52) Nouvel art. L. 332-1 du Code de la consommation.

(53) Art. L. 331-7-1, al. 3 du Code de la consommation. La mesure ne vise pas les créances alimentaires. Les créances fiscales peuvent, quant à elles, être remises dans les conditions visées à l'article L. 247 du Code de procédure fiscale.

(54) Etre insolvable ne doit en effet pas devenir un sport !

(55) Loi du 5 juillet 1998 relative au règlement collectif de dettes et à la possibilité de vente de gré à gré des biens immeubles saisis, *M.B.* du 31 juillet 1998. Voy. également l'A.R. établissant le modèle des avis de règlement collectif de dettes du 9 décembre 1998, paru au *Moniteur* le 1er janvier 1999.

belge du 5 juillet 1998 relative au règlement collectif de dettes et à la possibilité de vente de gré à gré des biens immeubles saisis introduit en effet dans le Code judiciaire un article 1675/12 qui autorise notamment le juge des saisies à imposer le *report ou le rééchelonnement du paiement des dettes* en principal, intérêts et frais (56). Bien plus, l'article 1675/13 ajoute que si les mesures prévues à l'article 1675/12 ne permettent pas de rétablir la situation financière du débiteur, le juge des saisies peut, à la demande du débiteur, « décider toute autre *remise partielle de dettes*, même en capital ». La remise de dettes totale n'est donc pas possible, contrairement à ce qu'organise désormais le Code français de la consommation. Il n'empêche, le mécanisme d'« effacement (partiel) de l'ardoise » répond, en Belgique comme en France, à une même préoccupation, au même souci de réinsérer socialement des personnes empêtrées dans le cycle infernal du surendettement (57).

Parallèlement au mécanisme de suspension/remise de dettes, la loi française met en place un *système centralisé de recensement des mesures de redressement* : un fichier est institué à cette fin au sein de la Banque de France (58). L'*inscription nominative* des mesures accordées aux débiteurs malheureux est conservée pendant 8 ans (59).

## 2.2. LE MAINTIEN DES PERSONNES EN DIFFICULTE DANS LEUR LOGEMENT

Poursuivant l'objectif de garantir un droit effectif au logement, le législateur français s'est attaché à *prévenir* autant que possible *les expulsions* des personnes défavorisées hors de leur habitation (60). Trois types de mesures méritent d'être signalées.

La première mesure consiste en l'instauration d'un *droit de préemption au bénéfice de la commune* en cas de vente sur saisie immobilière d'un immeuble - ou partie d'immeuble - affecté à la résidence principale d'une personne défavorisée (61). La raison d'être de ce droit de préemption est le maintien du saisi et de toute sa famille dans leur lieu d'habitation.

(56) Art. 1675/12, §1, 1° du Code judiciaire.

(57) Il est d'ailleurs intéressant de remarquer que le mécanisme de remise de dettes trouve un écho dans la nouvelle législation en matière de faillite : les commerçants faillis peuvent en effet désormais être déclarés *excusables* à l'issue de la procédure de liquidation, et à ce titre, se trouver à l'abri de toute action ultérieure de leurs créanciers : voy. les art. 79 et s. de la loi du 8 août 1997 sur les faillites, *M.B.* du 28 octobre 1997. Même si le jugement sur l'excusabilité diffère d'une remise de dettes au sens strict, les créances ne disparaissant pas, il faut bien reconnaître que l'effet pour le failli excusé est similaire.

(58) Art. 97 de la loi. En Belgique, la loi du 5 juillet 1998 concernant le règlement collectif de dettes prévoit un mécanisme similaire : un arrêté royal doit en effet déterminer les informations relatives aux mesures de redressement du débiteur qui seront enregistrées à la « banque centrale de données » de la Banque nationale de Belgique (voy. l'art 19, § 1er de la loi).

(59) On se souvient que la remise de dettes ne peut être accordée deux fois au même débiteur dans ce délai de 8 ans. L'inscription au fichier de la Banque de France permet de contrôler ce « délai de latence » : cfr. supra, note 54.

(60) Voy. à ce sujet les observations du Gouvernement français publiées au *Journal Officiel* du 31 juillet 1998, pp. 11719 et s.

(61) Art. 108 de la loi, portant modification de l'art. L. 616 du Code de la construction et de l'habitation.

La seconde mesure porte modification de la loi de 1989 sur l'amélioration des rapports locatifs : elle frappe d'irrecevabilité la *demande de résiliation de bail* qui n'aurait pas été *notifiée au représentant de l'État* au moins 2 mois avant l'audience (62). L'obligation de notification préalable permet au représentant du Gouvernement de saisir différents organismes d'aide au logement afin de faciliter le relogement des locataires après résiliation.

Enfin, la troisième mesure importante est le projet d'élaboration d'une *Charte de prévention des expulsions*. La loi dispose qu'une telle Charte doit être rédigée au sein de chaque département territorial, avec l'ensemble des partenaires concernés, dans un délai de 2 ans (63). La référence aux « partenaires concernés » signifie clairement que les associations de sans-abri et les groupements de défense des personnes défavorisées (64) devront être consultés à cette occasion. Il est à noter que la portée de ces Chartes restera néanmoins purement morale tant qu'aucune autorité ne viendra sanctionner leur violation.

## 2.3. L'OCTROI DE MOYENS D'EXISTENCE

La loi française du 29 juillet 1998 apporte quelques modifications aux différentes législations en matière d'allocations sociales : allocation de solidarité (65), allocation de préretraite des agriculteurs (66), Revenu Minimum d'Insertion (67), ... Mais au-delà de ces aménagements spécifiques et ponctuels, deux dispositions retiennent particulièrement l'attention : les articles 136 et 138.

L'article 136 de la loi *élargit* de manière intéressante *la liste des biens/services considérés comme élémentaires* : à côté de l'eau, du gaz et de l'électricité, classiquement admis au rang des fournitures de base auxquelles chacun a droit, le législateur français ajoute *l'accès aux services téléphoniques*, indiquant par là que les besoins élémentaires comprennent nécessairement une *dimension communicationnelle* et ne s'épuisent pas dans la garantie d'une subsistance strictement matérielle.

L'article 138 de la loi institue, quant à lui, un *nouveau moyen d'acquisition de biens et de services au profit des personnes défavorisées* : le « chèque d'accompagnement personnalisé ». Il s'agit, en deux mots, d'un titre émis par des personnes morales de droit public (collectivités territoriales, intercommunales, ...) à destination d'individus en difficulté, et possédant une valeur d'échange déterminée mais non remboursable en numéraire : les bénéficiaires peuvent acquérir un ensemble de biens/services auprès d'un réseau de prestataires pour le montant figurant sur le chèque, sans toutefois disposer à aucun moment de cette somme en argent.

(62) Art. 114 de la loi, modifiant l'art. 24 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989.

(63) Art. 121 de la loi.

(64) La notion de « groupement de défense des personnes défavorisées » appelle toutefois les réserves déjà évoquées aux notes 10 et 46.

(65) Art. 127 de la loi, modifiant le Code du travail.

(66) Art. 132 de la loi, modifiant le Code rural.

(67) Art. 136 de la loi, modifiant la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988.

Malgré l'intérêt que peut présenter à première vue le « chèque d'accompagnement personnalisé » dans la gamme des initiatives destinées à assurer un niveau de vie décent à chacun, ce nouvel instrument paraît surtout témoigner d'une *défiance fondamentale à l'égard des allocataires sociaux* et d'une *vision assez paternaliste de l'assistance sociale*. Derrière le concept de « chèque d'accompagnement » se profile la volonté inavouée de contrôler l'usage des allocations par le biais d'une « monnaie » dont l'usage est pré défini et abandonné, en outre, à la discrétion de l'autorité émettrice. Les allocataires sont en quelque sorte mis sous tutelle : l'État sachant mieux qu'eux ce dont ils ont réellement besoin, il s'autorise à fixer par décret la destination optimale de leurs ressources (68).

#### 2.4. LA PROMOTION DU DROIT A LA CULTURE, A L'EDUCATION ET AUX LOISIRS

La loi française du 29 juillet 1998 a pour finalité la lutte contre toutes les formes d'exclusion. Il était donc assez naturel qu'un chapitre soit consacré à la culture et à l'éducation à côté des dispositions visant à garantir le droit au logement, à l'emploi ou au minimum de moyens d'existence (69). En effet, *l'accès à la culture et à l'éducation* ne peut être considéré comme un luxe ou comme un gadget mais bel et bien comme *l'une des composantes essentielles du droit de mener une vie conforme à la dignité humaine*, en même temps qu'un *élément nécessaire à l'exercice effectif de la citoyenneté* (70).

On peut regretter que le législateur français n'ait pas profité de l'occasion pour adopter davantage de mesures concrètes permettant d'assurer une certaine égalité des chances dans ce domaine. Les quelques nouveautés introduites par la loi paraissent en effet bien timides au regard de l'ambition affichée initialement (71). Pourtant, l'originalité de la loi réside ailleurs : elle marque une avancée sur le plan des idées en posant le constat clair et décisif d'un *lien objectif entre l'exclusion sociale, d'une part, et les problèmes d'accès au savoir et à la connaissance, d'autre part*.

### 3. DES INSTITUTIONS SOCIALES

Les derniers articles de la loi précisent les missions affectées à différents organismes publics ou privés qui oeuvrent dans le domaine de l'insertion (72). Sont aussi créées deux institutions chargées d'améliorer la politique sociale : un *Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion* (73) et un *Comité départemental de coordination des politiques de prévention et de lutte contre les exclusions* (74).

(68) La nouvelle loi française prévoit en effet que les conditions d'utilisation et de remboursement des « chèques d'accompagnement » seront imposées par décret (nouvel art. L 1611-6, al. 7 du Code général des collectivités territoriales).

(69) Art. 140 à 149 de la loi.

(70) Voy. en ce sens le développement de l'art. 140 de la loi.

(71) La loi prévoit simplement le renforcement de l'encadrement scolaire (art. 142) et l'introduction de bourses d'étude pour les enfants appartenant à des familles défavorisées (art. 145).

(72) Art. 150 à 159 de la loi.

(73) Art. 153 de la loi.

(74) Art. 155 de la loi.

L'Observatoire national de la pauvreté se voit attribuer la fonction de « rassembler, analyser et diffuser les informations et données relatives aux situations de précarité, de pauvreté et d'exclusion sociale ainsi qu'aux politiques menées dans ce domaine. » Il doit en outre élaborer un rapport annuel, transmis au Premier ministre et au Parlement, qui présente une synthèse des travaux d'étude, de recherche et d'évaluation réalisés tant au plan national que régional (75).

Le Comité départemental a, quant à lui, pour mission d'établir un état détaillé des besoins au niveau régional et d'examiner si les programmes publics y répondent efficacement. Il peut formuler des propositions utiles à l'amélioration des politiques sociales et à la coordination des différents programmes déjà mis en oeuvre (76).

Les deux institutions évoquées répondent *grosso modo* à la même finalité : il s'agit de recomposer une *image globale des différentes formes d'exclusion* en France en insistant sur le rôle central des collectivités territoriales dans l'évaluation, la mise en oeuvre et l'optimisation des mécanismes de solidarité. Le choix d'*institutions permanentes* se justifie par le souhait d'*appréhender les phénomènes d'exclusion dans la durée* afin d'élaborer une réflexion de fond et d'*échapper ainsi aux contraintes et aux limites inhérentes à la politique de l'urgence*.

Dans le cadre d'un paysage constitutionnel belge marqué à la fois par sa complexité et ses asymétries, l'idée d'une coordination des politiques fédérale, communautaire et régionale en matière de lutte contre la pauvreté et les exclusions a également fait son chemin. Un accord de coopération (77) a été conclu en mai 1998 entre les entités fédérées et l'Etat fédéral en vue de renforcer l'efficacité des initiatives de chacun des partenaires dans le domaine. Cet accord de coopération prévoit notamment la création d'un *Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale* (78), dont la mission est de :

- *répertorier* et analyser les informations en matière de précarité d'existence;
- *formuler des recommandations* et des propositions concrètes destinées à favoriser l'insertion sociale;
- *rédiger* tous les deux ans un *rapport d'évaluation* des politiques menées depuis le précédent rapport ainsi que de l'évolution de la précarité et de l'effectivité des droits sociaux reconnus (79);

(75) Ce rapport est rendu public.

(76) Un décret déterminera plus en détail les modalités de fonctionnement du Comité départemental.

(77) Accord de coopération du 5 mai 1998 entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté, *Doc. Parl. wall.*, 438 (1998-1999)- n° 1. L'accord de coopération a été approuvé par la Chambre des représentants le 10 décembre 1998 (plén. 292/ doc. 1713) et par le Sénat le 14 janvier 1999. Auparavant, il avait déjà été approuvé par le parlement de la Communauté flamande (le 17 novembre 1998), par le parlement de la Communauté germanophone (le 30 novembre 1998). Enfin, un projet de décret similaire a été déposé devant le parlement wallon le 23 novembre 1998 (*Doc. Parl. wall.*, 438 (1998-1999)- n° 1) et la procédure est également engagée pour la Région de Bruxelles-Capitale.

(78) Art. 5, § 1<sup>er</sup> de l'accord de coopération.

(79) Art. 2 de l'accord de coopération.

■ organiser une *concertation structurelle avec les plus démunis*, en s'inspirant de la méthodologie adoptée pour l'élaboration du *Rapport général sur la pauvreté* (80).

Ce *Service de lutte contre la pauvreté* est institué au niveau fédéral et reçoit des subsides de chaque entité fédérée (81). Sa dotation s'élève à 20 millions de francs pour l'année 1998.

Il conviendra ultérieurement de procéder à l'évaluation de cette nouvelle structure, et surtout d'observer si elle prolonge effectivement la dynamique du *Rapport général sur la pauvreté* en associant à son action les populations exclues elles-mêmes et non pas seulement le « savoir des experts » (82).

#### 4. CONCLUSIONS

La loi française relative à la lutte contre les exclusions présente des avancées intéressantes du point de vue de la *promotion de certains droits sociaux fondamentaux*, tels que le droit au logement ou à l'emploi. Elle a opté pour des mécanismes originaux et souvent courageux, comme la taxation ou même la réquisition de locaux inoccupés, en vue de contrecarrer certains effets pervers de l'économie de marché. Par ailleurs, le législateur français s'est également engagé sur la voie de la *prévention* : plutôt que de miser sur une hypertrophie de la liste des droits existants et déjà reconnus, il a résolument choisi de *combattre les diverses causes d'exclusion*, c'est-à-dire les ferments de l'injustice sociale et de l'inégalité. Parmi ceux-ci, figurent en bonne place le phénomène du surendettement, le déficit de logements à prix abordables dans certaines régions et les différentes formes de discriminations culturelles.

L'initiative de nos voisins français, visant à synthétiser en un seul texte de loi un ensemble de mesures destinées à promouvoir la dignité humaine et l'effectivité des droits fondamentaux suscite trois réflexions.

En premier lieu, ce qui frappe le juriste belge, c'est la *convergence des mécanismes mis en place pour lutter contre les exclusions en France et en Belgique*. Ce que l'on serait tenté d'appeler un *parallélisme des politiques sociales*, et qui va de l'introduction d'une procédure de réquisition des immeubles abandonnés à des formes similaires de « sauvetage » des débiteurs privés en passant par la dissuasion fiscale de

(80) Art. 5, § 2 de l'accord de coopération.

(81) Art. 6 de l'accord de coopération. Il fonctionnera au sein du *Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme*. Voy. à ce sujet I. Dechamps, « La Cellule Pauvreté du CECLR », *Bruzelles. Informations sociales*, n° 142, 1998, pp. 32 et s.

(82) A cet égard, deux dispositions de l'accord de coopération retiennent l'attention. D'une part, l'art. 5, § 2, qui prévoit d'associer à la réalisation des objectifs du Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale, « d'une manière structurelle et continue, ... les organisations dans lesquelles les personnes les plus démunies s'expriment ». D'autre part, l'art. 8 de l'accord, en ce qu'il crée une *Commission* chargée d'accompagner les travaux du Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale, et dans laquelle siègeront *cinq représentants des personnes les plus démunies*. Pour louables qu'elles soient, de telles mesures ne garantissent toutefois ni une prise en compte effective et concrète de la parole des plus pauvres, ni la légitimité *a priori* des critères de représentation qui seront adoptés pour choisir les personnes les plus aptes à relayer l'expérience et les attentes des plus pauvres au sein de ces institutions.

la spéculation immobilière. Tout se passe comme si les législateurs nationaux s'étaient concertés sur l'opportunité et l'efficacité de ces différents mécanismes. Il conviendra de vérifier ultérieurement si ces mécanismes offrent les mêmes résultats - et lesquels - dans l'hexagone et chez nous.

Un deuxième élément important à relever dans la nouvelle loi française est le rôle accru qu'elle attribue aux groupes de défense des personnes défavorisées : ces groupements sont en effet associés plus étroitement qu'auparavant à l'élaboration et à la réforme des politiques d'intégration (83). La tendance ainsi amorcée doit être approuvée, et sans doute gagnerait-on à l'introduire également en Belgique : les associations disposent en effet d'un savoir spécifique dont les pouvoirs publics ne peuvent négliger la pertinence et l'utilité (84). Mais sans doute faudrait-il en dernière instance associer les personnes défavorisées elles-mêmes et reconnaître par ce biais la valeur et l'intérêt de ce que certains nomment aujourd'hui la « connaissance des pauvres » (85).

Enfin, la loi française présente aussi les défauts de ses qualités : elle semble à certains égards trop ambitieuse vis-à-vis des moyens qu'elle mobilise. Car si certaines matières font l'objet d'une réglementation assez détaillée, d'autres restent en revanche très sommairement abordées. L'image qui se dégage en définitive de ce texte est donc celle d'un *programme en partie inachevé*, où se côtoient diverses mesures concrètes visant à réduire les exclusions et des dispositions ne traduisant qu'un ensemble d'intentions ou d'objectifs à atteindre, sans que soient toujours créés les instruments nécessaires à cette fin.

(83) Du moins, tel semble être l'intention du législateur français, car celui-ci n'a pas cru bon de désigner concrètement les associations représentatives des exclus, ni de fixer des critères précis de représentativité. Concernant le droit à l'emploi, voy. l'art. 16 de la loi; sur le droit au logement, voy. les art. 31, 56 et 121; pour l'accès aux soins, voy. l'art. 71.

(84) Voy. à ce sujet les conclusions du *Rapport Général sur la Pauvreté (RGSLP)*, réalisé en 1994 à la demande du ministère belge de l'intégration sociale, en collaboration avec ATD Quart Monde Belgique et l'Union des villes et communes belges, sous le patronage de la Fondation Roi Baudouin. Un signe encourageant d'une telle évolution réside peut-être dans le rôle désormais reconnu aux associations ayant contribué à l'élaboration du *RGSLP* dans la structure du Service de Lutte contre la Pauvreté, la Précarité et l'Exclusion sociale.

(85) Voy. en ce sens P. Fontaine (dir.), *La connaissance des pauvres*, ouvrage collectif du GIRcP, Louvain-la-Neuve, éd. Academia, 1996; W. Cassiers, « L'accès aux prestations de sécurité sociale en Europe », *Droit en Quart Monde*, juin 1998, pp. 2-28.

## TABLE DES MATIERES

### LUTTER CONTRE LES EXCLUSIONS : UNE QUESTION DE DIGNITE. ANALYSE DE LA LOI FRANÇAISE DU 29 JUILLET 1998

<b>1. L'ACCES AUX DROITS</b>	322
1.1. L'EMPLOI . . . . .	322
1.2. LE LOGEMENT . . . . .	323
1.3. LES SOINS DE SANTE . . . . .	328
<b>2. LA PREVENTION DES EXCLUSIONS</b>	329
2.1. LUTTE CONTRE LE SURENDETTEMENT . . . . .	329
2.2. LE MAINTIEN DES PERSONNES EN DIFFICULTE DANS LEUR LOGEMENT. . . . .	330
2.3. L'OCTROI DE MOYENS D'EXISTENCE . . . . .	331
2.4. LA PROMOTION DU DROIT A LA CULTURE, A L'EDUCATION ET AUX LOISIRS . . . . .	332
<b>3. DES INSTITUTIONS SOCIALES</b>	332
<b>4. CONCLUSIONS</b>	334

## L'ALLOCATION DES RESSOURCES DE SANTE DANS LE BROUILLARD. REFLEXIONS AUTOUR DE LA CLE DE REPARTITION ENTRE ORGANISMES ASSUREURS

PAR **VINCENT LORANT** et **AGNES LECLERCQ**

UCL-SESA

### 1. INTRODUCTION

Les systèmes de santé des pays de l'OCDE connaissent le développement, depuis près de deux décennies, de mécanismes de régulation des dépenses de soins de santé qui prennent des formes variables selon le pays ou le système de santé (38, 44). Les mécanismes les plus connus sont :

- La réduction de l'offre : diminution des capacités hospitalières et contrôle de l'offre de prestataires de soins de santé notamment par *numerus clausus*.
- Le financement des soins de santé par enveloppe plus ou moins fermée telle que l'allocation à chaque établissement hospitalier d'un quota de journées d'hospitalisation, le financement des admissions hospitalières par groupe homogène de pathologies (DRG), la forfaitarisation de certains soins, la capitation des soins de première ligne.
- Le recours croissant aux prix dans l'allocation des ressources, en particulier via les tickets modérateurs.
- La promotion de principes de quasi-marchés afin d'accroître la compétition entre prestataires de soins et/ou assureurs.

La Belgique a connu une combinaison de ces types de régulation avec une réduction de 16% de la capacité hospitalière entre 1979 et 1993 (47), une introduction de forfaits dans de nombreux secteurs des soins de santé (soins à domicile, biologie clinique, hôpitaux) et l'introduction récente d'un *numerus clausus* en ce qui concerne les médecins.

Un dernier mécanisme a récemment été introduit sous le vocable de « responsabilisation financière des organismes assureurs ». Cette dernière est coulée dans l'arrêté royal du 12 août 1994 (33) et a connu sa première exécution en 1995. Cet article a pour objet d'évaluer l'objectif et la mise en œuvre de cette responsabilisation. Dans un premier temps, le présent texte décrira brièvement le mécanisme avant d'en présenter une analyse critique.