



Septembre 2007

Observations du CNLE sur la mise à jour 2007-2008 **du PNAI 2006-2008**

Consulté par la Direction générale de l'action sociale (DGAS), le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) a examiné le projet d'actualisation du Plan national d'action pour l'inclusion (PNAI) pour la période 2007-2008 et a formulé les observations suivantes, adoptées en séance plénière du 27 septembre 2007.

Ce projet d'actualisation du PNAI résume bien les actions engagées par l'Etat en 2007 dans les trois domaines prioritaires du plan : le retour à l'emploi des personnes qui en sont le plus éloignées, l'insertion sociale et professionnelle des jeunes, le développement de l'offre de logement social et d'hébergement de qualité.

Ce texte, qui détaille les lois votées, les projets ou expérimentations en cours, se présente comme un outil de suivi des actions menées par l'Etat. On peut toutefois regretter qu'un tel document de référence ne fixe pas un cadre politique plus mobilisant pour l'ensemble des acteurs qui vont contribuer à la mise en œuvre des actions.

* **Concernant l'axe du retour à l'emploi**, le CNLE est préoccupé par l'annonce de la baisse du nombre de contrats aidés, initialement prévus en loi de finances 2007 et par la loi de cohésion sociale. Il souligne la difficulté de concilier des parcours d'insertion efficaces avec une politique de « stop and go » dans le traitement social du chômage, qui n'est pas adaptée au temps de l'activité économique. Ces fluctuations répétées nuisent grandement :

- *aux personnes trop éloignées de l'emploi* qui ne bénéficient pas de l'amélioration de la conjoncture économique car elles ne peuvent accéder directement à un emploi ordinaire et ont besoin des contrats aidés pour envisager ensuite une insertion ;
- *aux structures de l'insertion par l'activité économique (IAE)* qui fonctionnent avec des contrats aidés et dont la poursuite de l'activité repose sur l'octroi des aides prévues ;
- *aux associations et administrations* qui comptaient sur des contrats aidés.

Dans le cadre de la loi de programmation de cohésion sociale toujours en application, il est certes rassurant que le projet de budget de l'IAE ait été consolidé pour 2008, mais il ne permettra pas les développements attendus de ce secteur. Le financement public n'est toujours pas à la hauteur des enjeux.

Plus généralement, le CNLE souhaite que le secteur de l'IAE soit consulté et associé, tant sur l'évolution des contrats aidés que sur la mise en place du RSA ou sur la réforme de la formation professionnelle en faveur des personnes les plus éloignées de l'emploi. Il propose enfin de souligner l'intérêt de poursuivre la création de maisons de l'emploi, et de faire apparaître l'effort de l'Etat et du secteur de l'IAE dans la promotion des clauses sociales des marchés publics.

* **Concernant le droit au logement opposable**, des précisions ont été apportées sur le calendrier de mise en place des commissions de médiation et leur fonctionnement (voir page 4).

Les passages soulignés dans le projet d'actualisation qui suit correspondent à des propositions complémentaires du CNLE.

2-1 – Défis clés, objectifs prioritaires et objectifs chiffrés

Réduire la pauvreté et renforcer l'égalité des chances constituent les deux objectifs majeurs de la politique d'inclusion sociale fixée par le Gouvernement français, issu des élections présidentielles de mai 2007. L'actualisation du PNAI 2006-2008 s'inscrit dans cette perspective tout en mettant **un accent particulier sur la dynamisation des politiques de retour à l'emploi, en faveur de l'éducation et du logement.**

Indicateurs

Depuis plus de 20 ans, malgré des politiques volontaristes de réduction de la pauvreté, celle-ci n'a quasiment pas diminué et les enfants pauvres deviennent trop souvent, à leur tour, des adultes en situation de pauvreté. Cette situation, jugée intolérable et indigne, emporte un nouvel élan. Dans ce but, un objectif de réduction d'au moins un tiers en cinq ans de la pauvreté a été fixé par le Gouvernement au Haut commissaire aux solidarités actives et à la lutte contre la pauvreté. Les acteurs concernés (partenaires sociaux, collectivités territoriales et associations) seront impliqués, aux cotés de l'Etat, dans la formulation et le suivi de cet objectif qui s'appuiera sur les indicateurs nécessaires susceptibles d'en concrétiser l'avancement. Un premier bilan d'étape de ces travaux est prévu avant la fin de l'année 2007.

Informations budgétaires

Le Document de Politique Transversale (DPT) Inclusion sociale 2008, dont la rédaction est conduite avec les différents ministères participant aux politiques d'inclusion sociale permet une évaluation des crédits accordés par l'Etat à ces politiques. Il ressort que l'effort global était estimé en 2008, à plus de 33 milliards d'euros¹ (chiffre 2007 qui fera l'objet d'un ajustement 2008 vers le 15 septembre).

2-2 – Objectifs politiques prioritaires

2-2-1 Favoriser l'accès et le retour à l'emploi des personnes qui en sont le plus éloignées.

Le nouveau gouvernement s'est assigné une mission de transformation en profondeur des minima sociaux et de la prime pour l'emploi afin que le retour à l'emploi soit toujours plus rémunérateur que le maintien dans l'assistance et que le travail donne à tous la garantie de sortir et d'être protégé de la pauvreté. La création d'un revenu de solidarité active (RSA), permettant à chacun de pouvoir tirer des ressources convenables de son travail, complétées par la solidarité quand cela est nécessaire, répond à cette attente. A cet effet, les nombreuses aides allouées aux personnes en difficulté ne seront plus versées en fonction du statut des personnes mais des revenus, le système d'aide sociale étant plus personnalisé, plus simple et plus équitable. Cela permettra au surplus de faciliter et de valoriser l'intervention des acteurs sociaux auprès des personnes en situation de précarité ou d'exclusion. Des aménagements utiles aux conditions d'attribution de l'ensemble des aides sociales et fiscales, des aides au logement et de la couverture maladie universelle pourront également être apportés.

La première étape de la réforme est conduite de manière expérimentale. La loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat permet aux conseils généraux

¹ Cf. évaluation des crédits par programmes et actions participant au DPT Inclusion sociale, jointe en annexe.

volontaires d'expérimenter le RSA en faveur des bénéficiaires du RMI de leur département. Une expérimentation similaire sera conduite en faveur des bénéficiaires de l'API résidant dans les mêmes territoires. L'incitation financière apportée par le RSA sera complétée par des aides ponctuelles permettant de lever l'ensemble des obstacles à la reprise d'emploi (problèmes de mobilité, de garde d'enfants, etc). Cette expérimentation sera évaluée au long de l'année 2008 par un comité associant des conseils généraux, les ministères concernés et des personnalités qualifiées, présidé par François Bourguignon, directeur de l'École d'économie de Paris et ancien chef économiste de la Banque mondiale. C'est sur la base de cette évaluation que sera engagée une généralisation du RSA à l'ensemble des travailleurs à faibles revenus, qui devra être opérationnelle fin 2008."

De même, pour faciliter le retour à l'emploi, il faut répondre au souci des acteurs de terrain de disposer d'un cadre souple et adapté à la fois à la diversité des situations des personnes éloignées de l'emploi, quel que soit leur statut, et aux besoins de simplicité des employeurs, qui doivent être largement mobilisés dans la politique d'insertion. Dans cet objectif, il est prévu que le régime des contrats aidés sera simplifié et profondément remanié. Enfin, une réforme de la formation professionnelle complétera les mesures en faveur du retour à l'emploi des personnes qui en sont les plus éloignées, afin qu'elles puissent en bénéficier en priorité et évoluer vers des emplois de qualité. Sur l'ensemble de ces projets, le Conseil national de l'insertion par l'activité économique (CNIAE) et les comités départementaux d'insertion par l'activité économique (CDIAE) concernés par les expérimentations du RSA seront consultés et associés.

Parallèlement, l'Etat a lancé en 2007 une opération nationale de redynamisation de l'Insertion par l'Activité Economique (IAE), notamment au travers de la relance des Comités Départementaux de l'IAE. Un diagnostic stratégique de l'offre d'insertion sera réalisé dans tous les départements, sous l'égide des préfets, en partenariat avec les présidents des conseils généraux désireux de s'engager. Cette opération vise à doter les CDIAE d'outils de pilotage de l'offre d'insertion et de son évolution pour mieux répondre aux besoins des publics². Les premières conclusions des diagnostics seront disponibles dans le courant de l'automne et des plans d'action stratégique devront être élaborés de manière partenariale pour la fin de l'année.

Concomitamment, un travail sur la rénovation des modalités de conventionnement des structures est engagé, avec le CNIAE et les réseaux nationaux de l'IAE. L'ambition est d'inscrire les financements publics de l'IAE dans une logique de performance globale, fondée sur la fixation d'objectifs négociés avec les structures de l'insertion par l'activité économique et les réseaux nationaux et territoriaux de l'IAE. Des indicateurs de performance permettront d'évaluer l'ensemble des apports et activités des structures d'insertion par l'activité économique.

Au niveau national, ce travail de repérage et d'organisation de l'offre d'insertion par l'activité économique a été complété par l'installation définitive, en juin 2007, d'un Centre national d'appui et de ressources (CNAR IAE) spécifiquement dédié à l'IAE, capable de soutenir le développement de l'IAE par des actions d'ingénierie, en appui du CNAR financement qui apporte déjà à l'heure actuelle une expertise financière spécifique aux SIAE.

Cette démarche s'accompagne d'un travail prospectif, préparé par un rapport du CNIAE, sur une éventuelle réforme des modalités de financement de l'IAE. D'une manière générale, la loi de programmation du plan de cohésion sociale, votée le 18 janvier 2005 et en cours de mise en œuvre, a rempli les objectifs de développement de l'IAE. La consolidation pour 2008 du

² De ce point de vue, la réduction programmée pour 2008 des contrats aidés risque de perturber l'efficacité des parcours d'insertion dans les ateliers et chantiers d'insertion financés par contrats aidés si de nouvelles modalités de financement ne sont pas prévus.

budget de l'Etat attribué aux postes d'insertion (hors ateliers et chantiers d'insertion) et à l'accompagnement socioprofessionnel des salariés sur ces postes, s'il permet de ne pas régresser dans l'offre d'insertion³, freine le dynamisme économique de ces entreprises sociales, susceptibles de conquérir de nouvelles parts de marché, grâce notamment à l'importante action pour le développement des clauses sociales dans les marchés publics nationaux conduite par l'Etat et le secteur de l'IAE. Les financements publics attribués sur une base forfaitaire aux groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ) et aux associations intermédiaires ne permettent pas non plus le développement de l'offre d'insertion. D'une manière générale, ce financement, quelle que soit son origine, n'est pas à la hauteur des enjeux actuels.

La poursuite de la mise en œuvre des maisons de l'emploi et des maisons de la création d'entreprise dans les quartiers en difficulté sera également l'occasion d'intégrer, dans les objectifs de ces projets, un objectif de mixité. Il s'agit de permettre aux femmes et aux hommes d'avoir accès à ce lieu central de la création d'entreprise en banlieue (information, conseil, accompagnement, aides à l'installation, suivi post-crédation...).

2-2-2 Intervenir pour l'insertion sociale et professionnelle des jeunes

Le programme de réussite éducative est un des leviers majeurs du rétablissement de l'égalité des chances. A partir de la rentrée 2007, il est conforté pour les enfants de 2 à 16 ans, par la mise en place, dans les collèges de l'éducation prioritaire, d'un accompagnement éducatif. Après la classe, les élèves volontaires se verront proposer une aide aux devoirs et aux leçons, une pratique sportive et des activités artistiques et culturelles. Le soutien aux élèves les plus en difficulté devra être individualisé.

Une trentaine d'établissements, identifiés comme étant les plus en difficulté, bénéficieront dès la rentrée 2007 d'une intervention renforcée : leurs effectifs seront divisés par deux, et ils seront dotés d'équipes éducatives renforcées spécialement formées. Ils devront mettre en œuvre des projets éducatifs innovants permettant de passer d'une logique de relégation à une logique d'excellence.

En outre, une incitation forte à développer les projets et les partenariats dans le domaine des arts et de la culture sera adressée aux écoles et aux établissements, notamment ceux du « réseau ambition réussite ». D'autres mesures sont à l'étude comme le développement du parrainage, les bourses au mérite, ou le principe d'un référent par enfant.

Par ailleurs, l'intégration des enfants immigrés venus en France dans le cadre du regroupement familial sera soutenue par la création à l'intention de leurs parents d'un "contrat d'accueil et d'intégration pour la famille" comportant notamment une formation sur les droits et devoirs des parents en France.

Dans le champ de la formation professionnelle et de l'emploi des jeunes sans qualification habitant dans les quartiers de la géographie prioritaire de la politique de la ville, un vaste plan d'insertion sociale va être mis en place au cours du quatrième trimestre 2007, en concentrant dans ces zones des moyens particuliers du Service public de l'emploi, de la formation professionnelle et de l'apprentissage, et en ayant pour objectif de proposer à chacun une formation ou un emploi qualifiant. Une attention particulière sera portée à l'ancrage en

³ A l'inverse de ce qui s'est produit entre 2004 et 2005 (cf. statistiques de la DARES).

banlieue des réseaux traditionnels d'accompagnement à la création d'entreprise, notamment ceux qui sont sensibilisés aux thématiques de l'entrepreneuriat féminin et de l'entrepreneuriat des jeunes.

2-2-3 Développer l'offre de logement social et d'hébergement de qualité

En début 2007, des avancées importantes en matière d'hébergement ont été réalisées avec la mise en place du Plan d'action renforcé pour les sans abri (PARSA) qui entend répondre à une des principales critiques portées au système de l'hébergement d'urgence qui est la nécessité pour les personnes sans domicile de devoir refaire une demande d'hébergement quasi quotidienne, sans possibilité de se « stabiliser ». Ce plan d'actions est novateur dans ce qu'il inscrit désormais la prise en charge d'une part de l'hébergement dans la durée – concept d'hébergement de stabilisation, extension des horaires d'ouverture-, et qu'il diversifie et augmente l'offre pour mieux répondre à l'hétérogénéité des personnes sans domicile : familles, personnes seules, travailleurs pauvres, personnes vieillissantes ou souffrant de troubles psychiatriques...

Le PARSA, dont l'un des objectifs est de recréer de la fluidité entre les dispositifs de l'hébergement et du logement, notamment pour les personnes qui bénéficient d'un revenu d'emploi et ne réclament pas d'accompagnement social particulier, s'inscrit dans une stratégie d'ensemble dont l'aboutissement a été le vote, le 5 mars 2007, de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale (dite loi DALO).

Le droit au logement est ainsi placé au même rang que le droit aux soins ou à l'éducation.

Au plus tard le 1er janvier 2008, des commissions de médiation devront avoir été créées dans chaque département. Elles sont chargées d'examiner les recours amiables qui peuvent être présentés par trois catégories de demandeurs :

1° les demandeurs de logement social dont la demande dépasse un délai fixé par arrêté du préfet ;

2° les demandeurs de logement social entrant dans des critères de priorité ;

3° les demandeurs d'accueil en hébergement ou en structure d'habitat adaptée.

A compter du 1^{er} décembre 2008, les demandeurs des deux dernières catégories pourront faire recours devant le tribunal administratif si leur demande a été désignée par la commission de médiation comme prioritaire et devant être satisfaite d'urgence et qu'aucune proposition adaptée ne leur a été faite. A compter du 1^{er} janvier 2012, cette possibilité de recours contentieux sera ouverte aux demandeurs de la première catégorie. Le tribunal administratif, qui statuera sous 2 mois, pourra faire injonction au préfet de reloger et éventuellement prononcer une astreinte.

D'autres dispositions de la loi ont un impact direct sur la prise en charge des personnes accueillies dans le dispositif d'hébergement. Ainsi, l'article 2 renforce les obligations pour certaines communes de disposer d'un nombre minimum de places d'hébergement, institué par l'article 21 de la loi du 21 juillet 1994 relative à l'habitat, sous peine, à compter du 1^{er} janvier 2009, de se voir appliquer un prélèvement sur leurs ressources fiscales.

De même, l'article 4 crée un nouveau concept - le principe de continuité – qui prévoit que « toute personne accueillie dans un centre d'hébergement d'urgence devra se voir proposer, en fonction de sa situation, une solution pérenne, adaptée et accompagnée si nécessaire, dans le parc public social, dans le parc privé conventionné, dans un Centre d'Hébergement et de

Réinsertion Sociale (CHRS), un Centre d'Accueil pour les Demandeurs d'Asile, un LogiRelais (résidence hôtelière à vocation sociale), une maison relais ou un hébergement de stabilisation ». Un entretien social sera également proposé à la personne hébergée afin d'envisager avec elle son orientation vers une solution d'hébergement stable, une structure de soins ou un logement adapté.

Cet ensemble de mesures va apporter des changements importants dans la prise en charge des personnes accueillies dans le dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile. Une grande partie du parc d'hébergement d'urgence va être transformée en hébergement de stabilisation et en CHRS, et une offre de logements très sociaux et de logements adaptés (notamment en maisons relais) destinés aux personnes prises en charge par le dispositif d'hébergement devra être développée significativement.

Enfin, l'article 51 crée un régime nouveau pour la domiciliation des personnes sans domicile stable qui pourront désormais bénéficier, auprès d'un centre communal d'action sociale (CCAS) ou d'une association agréée par le préfet, de l'ensemble des droits que permet le fait de disposer d'une domiciliation : inscription sur les listes électorales, ouverture d'un compte bancaire, paiement autrement qu'en espèces au guichet postal de l'ensemble des prestations sociales, etc.

L'ensemble des textes d'application et des concertations nécessaires pour la mise en œuvre de ce chantier important a été réalisé en vue d'une application effective au 1er juillet 2007 (décret en Conseil d'Etat n° 2007-893 du 15 mai 2007 relatif à la domiciliation des personnes sans domicile stable, paru au Journal officiel du 16 mai 2007 ; décret simple du 20 juillet 2007, Journal officiel du 23).