

PREMIER BILAN DE LA MISE EN OEUVRE DE
LA LOI RELATIVE A LA LUTTE CONTRE LES
EXCLUSIONS

Rapport présenté par:

*Mmes Laure de la BRETECHE, Blanche GUILLEMOT
et M. Michel THIERRY*

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

Avec la collaboration de Mme Bénédicte JACQUEY-VAZQUEZ

*Rapport n°2000.075
Juin 2000*

SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
CHAPITRE I : UNE SYNERGIE ACCRUE ENTRE LES ACTEURS	3
1.1.- Un pilotage central vigilant.	3
<i>1.1.1.- La parution des textes.</i>	<i>3</i>
<i>1.1.2.- La mise en place des crédits de l'Etat est satisfaisante, malgré quelques cas de sous-consommation des crédits.</i>	<i>3</i>
<i>1.1.3.- La mise en place des instances nationales a permis de construire un dispositif institutionnel organisé autour de trois étapes : l'observation, la réflexion et la décision.</i>	<i>5</i>
<i>1.1.4.- L'accompagnement et l'animation des politiques mises en oeuvre: des initiatives positives qui restent à conforter.</i>	<i>6</i>
<i>1.1.5.- Les systèmes de suivi statistique et de remontée d'information: un bilan très perfectible.</i>	<i>8</i>
1.2.- L'engagement des acteurs locaux.	9
<i>1.2.1.- La forte implication des préfets.</i>	<i>9</i>
<i>1.2.2.- L'engagement des acteurs territoriaux.</i>	<i>10</i>
<i>1.2.3.- Un besoin d'observation sociale partagée.</i>	<i>11</i>
<i>1.2.4.- La mise en place des CASU:une avancée dans la coordination des aides.</i>	<i>13</i>
<i>1.2.5.- Des freins persistants liés à des problématiques plus larges</i>	<i>19</i>

CHAPITRE II: POUR UN ACCES PLUS EFFECTIF DE TOUS A TOUS LES DROITS	23
2.1.- Mieux répondre à l'urgence sociale : accueil d'urgence et veille sociale	23
<i>2.1.1.- La mise en place du dispositif départemental de veille sociale a accentué la coordination des réponses à l'urgence sociale.</i>	23
<i>2.1.2.- Les structures d'accueil sont confrontées à quelques problématiques mal résolues (familles, étrangers)</i>	26
<i>2.1.3.- De l'urgence à l'insertion</i>	27
2.2- Mettre en oeuvre un droit aux soins.	28
<i>2.2.1.- La CMU: un droit unanimement apprécié.</i>	28
<i>2.2.2.- Les PRAPS: un outil utile dont la portée mériterait d'être précisée.</i>	30
<i>2.2.3.- Les PASS: une mise en place encore ambiguë.</i>	32
<i>2.2.4.- Le dispositif médico-social en milieu scolaire : des expérimentations à poursuivre</i>	34
<i>2.2.5.- La prise en charge des souffrances psychologiques.</i>	35
2.3.- Réaliser le droit au logement.	39
<i>2.3.1.- Les moyens de prévenir l'exclusion du logement ont été sensiblement améliorés.</i>	39
<i>2.3.2.- Deux lacunes importantes compromettent un meilleur accès des plus démunis au logement social.</i>	44
<i>2.3.3.- L'approche territoriale du droit au logement et de l'accès aux logements sociaux devrait être accentuée.</i>	46
<i>2.3.4.- L'accroissement de l'offre de logements très sociaux n'apparaît pas clairement, malgré quelques signes de frémissement locaux</i>	47
<i>2.3.5.- La lutte contre le saturnisme infantile: un programme ambitieux</i>	48

2.4.- Améliorer le droit à des moyens d'existence.	51
2.4.1.- <i>Les procédures de traitement du surendettement: un effort d'information et de partenariat reste à faire pour donner leur plein effet aux nouvelles orientations.</i>	51
2.4.2.- <i>Les dispositions visant à assurer un minimum de ressources: une application peu satisfaisante de l'insaisissabilité, des réticences persistantes pour la mise en oeuvre du droit au compte et un impact modéré des mesures relatives au cumul des minima sociaux et des revenus d'activité.</i>	56
2.5.- Garantir l'accès à l'éducation et à la culture.	64
2.5.1.- <i>L'Education nationale a intensifié son effort en direction des élèves et des familles en difficulté.</i>	64
2.5.2.- <i>L'amélioration de la lutte contre l'illettrisme doit dépasser la réforme institutionnelle.</i>	68
2.5.3.- <i>L'évaluation des actions en matière d'accès à la culture reste à créer pour apprécier l'impact de l'effort budgétaire réalisé.</i>	72
2.6.- Affirmer l'accès à l'emploi.	74
2.6.1.- <i>La mise en oeuvre du programme «Nouveaudépart» est une réussite incontestable</i>	74
2.6.2.- <i>La priorisation des mesures de retour à l'emploi: un impact net pour les CES et CEC.</i>	77
2.6.3.- <i>Le programme Trace: un démarrage réussi, un bilan encourageant</i>	79
2.6.4.- <i>La nouvelle donne de l'insertion par l'économie a été mise en place</i>	85
2.6.5.- <i>Le contrat de qualification adultes démarre lentement.</i>	92
2.7.- Renforcer la participation des plus démunis au débat démocratique	95
2.7.1.- <i>Un accès facilité aux conditions d'exercice de la citoyenneté, sans impact suffisant à ce jour.</i>	95
2.7.2.- <i>De nouveaux outils, encore un peu formels, pour assurer le droit d'expression des plus démunis.</i>	96
2.7.3.- <i>L'émergence d'un droit au droit: des innovations encourageantes</i>	98

2.8.- Quelques observations transversales issues des contacts avec des personnes en situation de précarité ou d'exclusion.	101
<i>2.8.1.- La perception de la loi reste très floue, mais elle est en même temps fortement revendiquée.</i>	101
<i>2.8.2.- L'évocation des «comportements de guichet» fait ressortir le souhait d'une appréciation plus globale des situations personnelles.</i>	102
<i>2.8.3.- La persistance de nombreux obstacles à l'exercice effectif des droits explique une forte demande d'accompagnement, de médiation, et de recours</i>	103
 CHAPITRE III:CONCLUSION - RECOMMANDATIONS	105
3.1.- Parachever la mise en oeuvre de la loi.	106
<i>3.1.1.- Publier rapidement les dispositions réglementaires qui restent à prendre</i>	106
<i>3.1.2.-Se donner les moyens d'un suivi budgétaire et statistique synthétique et permanent</i>	106
<i>3.1.3.- Fixer aux préfets un objectif d'application d'un «socle minimal» en matière de CASU, d'ici la fin 2000</i>	108
<i>3.1.4.- Donner un contenu effectif aux comités départementaux de coordination des politiques de lutte contre les exclusions</i>	109
 3.2. -Animer les processus de mise en oeuvre.	111
<i>3.2.1.- Pallier certaines insuffisances de moyens de l'Etat</i>	111
<i>3.2.2.- Favoriser les processus d'observation, de suivi et d'échanges de bonnes pratiques au plan régional.</i>	114
<i>3.2.3.- Développer la formation et l'information des intervenants sociaux</i>	115
<i>3.2.4.- Communiquer auprès du public.</i>	116
 3.3.- Perfectionner les outils d'aide à l'insertion ou d'accès aux droits, préparer un deuxième programme national de lutte contre les exclusions.	117
<i>3.3.1.- L'insertion dans l'habitat et par l'habitat.</i>	117

3.3.2.- <i>Le traitement du surendettement et le droit au compte.</i>	123
3.3.3.- <i>La construction de parcours d’insertion pour les jeunes en difficulté: renforcer les outils mis à disposition du programme TRACE.</i>	123
3.3.4.- <i>Tirer les leçons du faible impact des contrats de qualification adultes</i>	127
3.3.5.- <i>Revoir les mécanismes d’intéressement à un retour à l’activité</i>	127
3.4.- Vers un second programme de lutte contre les exclusions.	128

ANNEXES

Faute du recul nécessaire pour une véritable évaluation, la mission s'est fixée comme principal objectif un premier bilan de la mise en place des outils et des dispositifs nécessaires, à partir de quelques questions : les outils sont-ils disponibles, opératoires, perceptibles ? Quelles sont les éventuelles inflexions ou mesures d'accompagnement à envisager ? Peut-on mettre en lumière quelques bonnes pratiques ? Le rapport est organisé autour des deux axes politiques forts de la loi et du programme associé : une synergie accrue entre les acteurs, pour un accès plus effectif de tous à tous les droits.

UNE SYNERGIE ACCRUE ENTRE LES ACTEURS...

Les analyses du pilotage national et local de la loi font apparaître un pilotage central vigilant et une réelle mobilisation des acteurs locaux.

Le processus d'élaboration des textes est quasiment bouclé et les instances nationales de concertation, d'observation ou de coordination interministérielle, au niveau technique, fonctionnent. Les faiblesses du pilotage national touchent à l'essoufflement de la stratégie d'animation et d'accompagnement, à l'inexistence d'instruments synthétiques et consolidés de suivi budgétaire, à l'hétérogénéité des processus de suivi statistique ou de remontées d'informations, avec une grande diversité par rapport à des critères de structuration et de régularité.

Au plan départemental, les préfets se sont fortement impliqués dans la mise en oeuvre de la loi et, au delà, dans la prise en compte des priorités de la lutte contre l'exclusion dans l'élaboration du projet territorial de l'État dans le département. On peut parler d'un engagement partagé par la quasi-totalité des acteurs, avec des évolutions intéressantes : fort investissement des services de l'Agence pour l'emploi, articulations de plus en plus régulières et poussées des inspections académiques avec des services ou institutions sociales... Se manifeste de plus en plus sur le terrain un besoin d'observation sociale pour lequel les acteurs territoriaux sont encore insuffisamment outillés.

Les CASU (commissions d'action sociale d'urgence), mises en place sur l'ensemble du territoire, généralement au niveau départemental, fonctionnent comme des instances de coordination inter-institutionnelle souple. Beaucoup se sont appropriés des enjeux concrets de coordination fonctionnelle des intervenants : imprimés uniques, guides des aides, formation des intervenants sociaux, chartes communes aux différents financeurs... Elles fonctionnent dans l'ensemble plus comme des commissions de coordination des aides individuelles que comme des instances de supervision des aides d'urgence. Des approches de localisation ou de déconcentration à un niveau infra-départemental mériteraient d'être soutenues et multipliées.

Quelque chose a bougé dans le paysage institutionnel français de l'action sociale, surtout si l'on se réfère aux réserves manifestées lors de la mise en place, mais on est encore loin d'être allé au bout de l'ambition fondatrice, notamment en matière de référents uniques. La notion de référent unique n'est pleinement opératoire que lorsqu'elle résulte d'une maturation des partenariats locaux, ou qu'ont été préalablement mises à plat les articulations nécessaires et les procédures de liaison entre les diverses institutions sociales et services concernés.

D'une manière générale, les progrès vers une synergie plus forte rencontrent des obstacles persistants, liés à des problématiques plus larges : prolifération des instances consultatives et "réunionnisme", enchevêtrement des maillages administratifs et techniques, difficile gestion de l'intercommunalité, faiblesse de l'inter-associativité au plan départemental ou local.

...POUR UN ACCES PLUS EFFECTIF DE TOUS A TOUS LES DROITS

Une première revue des dispositifs mis en place ne permet pas d'évaluer les résultats des politiques menées. L'évaluation aussi doit s'inscrire dans la durée. Un recul de trois à cinq ans est nécessaire pour apprécier les impacts des mesures prises, alors que nous ne disposons actuellement que d'un recul allant de quelques mois à deux ans. Une première revue peut néanmoins identifier les dynamiques à l'oeuvre, les freins, les problèmes.

Sept blocs ont été distingués :

1) La mise en place des services départementaux de veille sociale, s'inscrivant dans une longue expérience de coopération sur le terrain avec les opérateurs de l'urgence, permet une meilleure organisation des réponses à l'urgence, aux questions primaires : Où dormir ce soir ? Où se nourrir ? Comment bénéficier de quelques soins primaires ? Quelles adresses pour de premières démarches élémentaires ? Progressivement se mettent en place sur le terrain les éléments d'un service public de l'urgence -à gestion largement associative-, articulant le service départemental de veille, le dispositif CHRS de plus en plus structuré autour des schémas départementaux, l'action sociale municipale et la diversité des réponses très spécialisées. Parmi les problèmes particulièrement délicats ou mal réglés, il faut signaler l'accueil des familles et l'afflux des étrangers en situation irrégulière, qui paraît s'accroître depuis 1999.

2) Le droit aux soins connaît une avancée considérable avec la mise en place de la couverture maladie universelle, dont l'initialisation a été réussie (transition AMG-CMU), 3,9 millions de personnes en bénéficient au 31 mars 2000.

En mars 2000, 13 programmes régionaux d'accès aux soins ou à la prévention ont été bouclés ; la phase de diagnostic s'est appuyée sur la volonté de mobiliser largement les acteurs. Mais la portée de cet instrument mériterait d'être précisée, en particulier le financement et la mise en oeuvre des priorités retenues.

L'objectif quantitatif de mise en place des PASS dans les hôpitaux est atteint (291 décisions de création fin 1999), mais les permanences d'accès aux soins devront de

plus en plus définir leurs missions et évaluer leur accomplissement dans une perspective de décloisonnement de l'hôpital et d'intégration dans le système global de soins, tenant compte de la mise en oeuvre de la couverture maladie universelle. Chaque PASS devrait pouvoir être orientée par un comité de pilotage largement ouvert sur l'extérieur (professionnels de santé et associatifs), être en mesure de réaliser un véritable suivi de clientèle, pouvoir prescrire gratuitement quelques médicaments primaires.

Enfin, de manière plus générale, les troubles psychologiques ou de comportement, à la frontière des prisés en charge psychiatriques, font encore l'objet de réponses insuffisantes, en dépit de l'essor d'initiatives intéressantes.

3) Les dispositions visant à donner un contenu concret au droit au logement peuvent s'appuyer sur une forte dynamique des PDALPD (programmes départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées), de plus en plus participatifs et ouverts dans leur champ, et sur un renforcement significatif des moyens accordés aux Fonds de Solidarité Logement, dont les dotations obligatoires se sont accrues de 44 % de 1998 à 1999, et qui mobiliseront plus d'1,1 milliard de F en 2000.

- Les FSL devraient cependant être appelés à une réflexion sur leurs modalités et leurs critères d'intervention : plus de rapidité dans les délais, plus d'homogénéité dans les pratiques de l'accompagnement social, la prise en compte des leçons de la prévention des expulsions (nécessité d'intervenir le plus en amont possible). Doit également être affirmée leur vocation à devenir structure d'accueil ou institution -pivot des divers dispositifs touchant au traitement de dettes relatives à des charges d'infrastructure liées au logement (énergie, eau).

L'aide à la médiation locative, opérationnelle depuis quelque mois, commence à monter en charge, avec une offre d'intermédiation encore trop limitée.

- En dépit d'un calendrier défavorable (extrême sensibilité des élus, en 1999, aux débats suscités par la mise en oeuvre de la loi CHEVENEMENT sur l'intercommunalité), les conférences intercommunales du logement se mettent en place : 102 bassins d'habitat étaient créés début 2000, concernant 32 départements ; 297 sont en cours de création.

- Deux lacunes doivent être signalées :

* le retard mis à la parution du décret sur le numéro unique d'enregistrement, même si on peut l'expliquer par un souci de concertation très approfondie avec le mouvement HLM, prive les acteurs locaux d'un outil très précieux pour la programmation des cibles prioritaires du logement très social et d'un levier important pour une gestion plus sociale du parc. Cette lacune n'est pas compensée par un mouvement important de signature d'accords collectifs départementaux, seulement au nombre de 5 en début d'année (une quarantaine en cours de négociation avec un objectif de signature avant le 1^{er} juillet 2000).

* les commissions de médiation prévues notamment pour faciliter le traitement des demandes de logement social, en cas de délai manifestement anormal, ne sont pas mises en place.

- Le premier bilan de la prévention des expulsions locatives peut être qualifié de contrasté :

* Les commandements d'avoir à quitter les lieux diminuent significativement : 38 644 en 1999 contre 47 821 en 1998, ce qui pourrait manifester l'impact positif des nouveaux outils à la disposition des juges.

* Le nombre de décisions exécutées avec le concours de la force publique reste étalé et même augmente légèrement : 4 866 en 1999 contre 4 753 en 1998.

Il est vrai que les dispositions organisant les conditions d'octroi du concours de la force publique datent de janvier 1999 ; une attention particulière devra donc être portée aux chiffres pour 2000 et 2001. La concertation sur la mise en oeuvre de chartes préventives progresse de manière intéressante, malgré les difficultés de mobilisation des enquêtes sociales.

- Enfin, le traitement du saturnisme suscite quelques inquiétudes sérieuses à terme : si la dynamique de diagnostic est enclenchée, souvent sur une appréciation large du risque, les acteurs locaux risquent d'être fortement débordés dans la zone urbaine continue d'Ile de France et dans quelques grandes métropoles.

4) L'amélioration des moyens d'existence des plus démunis (continuité des ressources, traitement du surendettement, garantie d'un « reste à vivre », intéressement à la reprise d'activité) rencontre, dans un environnement juridique particulièrement complexe, de vraies difficultés.

* L'amélioration des procédures de traitement du surendettement correspond à un réel besoin, et a été assez largement utilisée par les commissions. Le taux des plans acceptés par les créanciers s'établit à 72 %, dont 31 % comportant des moratoires. La mise en oeuvre de la procédure nouvelle des recommandations extraordinaires (recommandations au juge comportant moratoire) progresse : 1 364 pour les trois premiers mois de l'année contre 1 881 pour l'année 1999, avec encore de très faibles taux d'effacement de créances. Mais le suivi des commissions reste lacunaire, par exemple en ce qui concerne l'identification des taux de 2^{ème} dépôt.

* L'élargissement des dispositions sur l'insaisissabilité se heurte à la difficile traçabilité des prestations :

* Le droit au compte bancaire n'est pas réellement mis en oeuvre.

* La complexité des mécanismes de cumul des minima sociaux et d'un revenu d'activité en limite l'attractivité, et souffre d'une insuffisante personnalisation des efforts d'information.

5) En matière d'accès à l'éducation et à la culture, l'Éducation nationale a intensifié son effort en direction des élèves et des familles en difficulté. L'intérêt des « dispositifs relais » (accueil adapté des collégiens en risque de marginalisation scolaire, en collaboration avec la protection judiciaire de la jeunesse) est tout particulièrement à signaler.

En dépit d'un certain renforcement de ses moyens, le dispositif de lutte contre l'illettrisme souffre de défauts de coordination et de difficultés - souvent évoquées mais peu évaluées - de prise en charge des stagiaires. La réorganisation institutionnelle en cours consomme beaucoup d'énergie et tarde à produire ses effets.

Les actions mises en oeuvre à partir de la « journée d'appel pour la défense » paraissent prometteuses. L'appropriation des enjeux de lutte contre l'illettrisme par les partenaires sociaux reste faible.

Le développement de nouveaux moyens d'accès aux pratiques culturelles n'est pas réellement évalué.

6) Des progrès significatifs sont perceptibles dans le champ de l'accès à l'emploi

* Les CES et CEC ont été recentrés sur les publics prioritaires du programme national d'action pour l'emploi.

* Le programme « nouveau départ » constitue un succès. Au cours de 1999, 841 000 personnes ont été reçues par le réseau ANPE (objectif de 850 000. porté à 1 100 000 pour 2000). Les premiers résultats montrent que quatre mois après l'entretien initial, 55 % des bénéficiaires sont sortis du chômage ou ont travaillé au moins 78 heures. La comparaison avec une population témoin, ne bénéficiant pas du programme, montre que l'effet d'insertion est plus net pour les personnes menacées d'exclusion (jeunes au chômage depuis plus d'un an, adultes au chômage depuis plus de deux ans et bénéficiaires du RMI), lorsqu'elles étaient inscrites dans ce programme.

* La nouvelle donne de l'insertion par l'économie est en place (77 000 personnes agréées pour une mesure d'insertion par l'économie en mars 2000). Si la procédure d'agrément individuel s'avère lourde à l'usage, le renouvellement des conventionnements de structures s'est opéré dans des conditions qui démentent les craintes manifestées à l'origine par les acteurs de ce champ.

Les évolutions perceptibles (alourdissement des cas traités, essor de l'intérim d'insertion) suscitent des inquiétudes, qui devraient être appréhendées dans le cadre des programmes départementaux pour l'insertion et l'emploi.

* Après quelques flottements au démarrage, le programme TRACE enregistre aujourd'hui 52 000 entrées de jeunes en difficulté. L'analyse des premières vagues d'entrée fait ressortir un ciblage conforme aux objectifs (37 % d'entrées au niveau V ; 60 % d'entrées à des niveaux inférieurs au V ; 62 % des bénéficiaires sortis de l'appareil scolaire depuis au moins 3 ans ; 28 % habitant dans une zone urbaine sensible). Les jeunes cumulant les plus hautes difficultés restent cependant largement à l'écart de ce dispositif, qui exige une projection sur un parcours de 18 mois. La structuration des parcours des jeunes est encore insuffisante.

* Le point faible du volet emploi du programme de lutte contre les exclusions est la montée en charge des contrats de qualification adultes, nettement en deçà des attentes.

7) En matière d'exercice de la citoyenneté, le bilan de l'inscription sur les listes électorales de personnes sans domicile est médiocre. De nouveaux outils d'expression sont mis en place auprès du service public de l'emploi, et le seront pour les CCAS après le renouvellement des conseils municipaux. En ce qui concerne l'accès au droit, le développement de l'aide juridictionnelle et l'essor d'initiatives telles que les maisons de justice paraissent des évolutions encourageantes.

La revue de ces sept grands blocs de droits est complétée par quelques observations plus transversales visant à dégager quelques lignes de force parmi les points de vue manifestés par les personnes les plus directement concernées par la loi, au cours de réunions ou visites organisées par les grands réseaux de solidarité. Il en ressort une très faible perception de ce qui a pu changer - à l'exception notable de la CMU ou de réalisations de proximité - une forte demande de communication, souvent présentée comme une revendication de dignité, un besoin de médiation et d'accès aux décideurs. À travers de multiples exemples, la question de l'effectivité de l'exercice des droits reste posée.

CONCLUSION - RECOMMANDATIONS

- Un bilan positif de la mobilisation des acteurs, des progrès dans la synergie, un tableau moins net en ce qui concerne l'accès aux droits, pour lequel l'évaluation devra s'inscrire dans la durée : ainsi pourrait-on résumer, de manière très schématique, le premier état des constats. En dépassant une approche analytique des mesures, trois orientations peuvent être proposées, qu'on se bornera à rappeler ici en ne mentionnant que quelques propositions plus stratégiques ou particulièrement significatives.

- Il faut d'abord parachever la mise en oeuvre de la loi, en publiant rapidement les rares dispositions réglementaires qui restent à prendre, en se donnant les moyens d'un suivi statistique et budgétaire permanent et structuré, en fixant aux préfets l'objectif d'un socle minimal pour la configuration des CASU et la programmation de leurs travaux, en donnant aux comités de coordination des politiques de lutte contre les exclusions un contenu effectif, s'appuyant sur des groupes de travail constitués sur quelques enjeux très concrets.

- Il est essentiel d'animer le processus de mise en oeuvre.

* Pour être en mesure de jouer pleinement ce rôle d'animation, l'État doit pallier certaines insuffisances des moyens de ses services. Le rapport indique quelques secteurs problématiques, par exemple les difficultés que connaissent les DDASS à s'adapter à des politiques sociales de plus en plus territorialisées.

* Il faut par ailleurs favoriser les processus d'observation et d'échanges de bonnes pratiques au plan régional, développer la formation et l'information des intervenants sociaux, du sous-préfet à l'employé du CCAS.

* Enfin il faut communiquer : une communication digne auprès du grand public, sur les enjeux de la lutte contre l'exclusion, mais aussi des initiatives plus ciblées, sur des sujets techniques pour lesquels le niveau de communication paraît anormalement bas.

- Il convient de perfectionner les outils d'aide à l'insertion, de préparer un deuxième programme de lutte contre les exclusions.

Les préconisations d'amélioration des outils concernent cinq champs :

* l'insertion dans l'habitat et par l'habitat : il faut saisir l'opportunité que comporte une certaine reprise de la consommation des prêts locatifs aidés, mettant l'État en meilleure position d'impulsion et de négociation, pour développer une offre de logement très social et mobiliser les acteurs sur des cibles très prioritaires. Il conviendrait aussi de systématiser les chartes de prévention des expulsions et la proposition, préalable ou concomitante à l'exécution d'une décision d'expulsion, d'un hébergement ou d'un relogement.

Le souci d'une action aussi en amont que possible nécessite une forte mobilisation des organismes HLM : on pourrait à cet égard envisager une procédure d'accréditation en matière de gestion sociale, faisant intervenir le regard des pairs.

* le traitement du surendettement et le droit au compte : l'effectivité de ce droit gagnerait à l'expérimentation de procédures de médiation, approche la plus adaptée à la sortie du maquis juridique.

* la construction de parcours d'insertion pour les jeunes en difficulté : il faut renforcer les outils mis à disposition du programme TRACE, assurer aux jeunes une continuité des ressources, pour structurer mieux les parcours.

* l'accès des adultes à l'emploi : il faut tirer, sans précipitation, les leçons du faible impact des contrats de qualification, en étudiant des hypothèses combinant un recentrage des Contrats Initiative Emploi sur des publics prioritaires et un renforcement de l'attractivité des contrats de qualification adultes.

* L'incitation au retour à l'emploi : au delà d'un réaménagement des techniques d'intéressement actuelles, recourant à une approche sur droits décalés, la question peut être posée d'une allocation temporaire dégressive de retour à l'emploi, totalement distincte du calcul des minima sociaux précédemment perçus.

La préparation d'un second programme doit porter une attention plus forte aux conditions de réalisation (adéquation des moyens de l'État, suivi, communication ...) et s'adapter à l'évolution du marché de l'emploi, qui invite à mettre l'accent sur des causes « structurelles » d'exclusion sociale, en termes de cibles comme en termes de programmes. Deux cibles paraissent essentielles : celles des allocations du RMI depuis 3 ans au moins, à qui de nouvelles chances devraient être offertes dans le cadre d'un effort systématisé : celle des jeunes sortant de prises en charge institutionnelles lourdes. En termes de programmes, l'accent devrait être mis sur quelques handicaps sociaux lourds, comme l'illettrisme, les discriminations géographiques ou ethniques, les difficultés psychologiques ou troubles du comportement aux marges de la psychiatrie... L'objectif premier reste plus que jamais le triptyque Emploi-Logement-Citoyenneté, mais il reste encore à approfondir le traitement des facteurs sociaux lourds de l'exclusion. C'est à ces conditions, et en s'appuyant sur des acquis très substantiels, qu'on pourrait le mieux concrétiser l'idée d'un pacte national contre l'exclusion.

INTRODUCTION

L'article 159 de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions dispose que le gouvernement présentera au Parlement un rapport d'évaluation de l'application de la loi, tous les deux ans à compter de sa promulgation.

A la demande de Madame la Ministre de l'Emploi et de la Solidarité, une mission de l'Inspection générale des affaires sociales a été diligentée, en vue d'établir un premier bilan de la mise en oeuvre de la loi. Aux termes de la lettre de mission, en date du 17 septembre 1999, le rapport doit viser à :

- * établir un bilan des textes réglementaires et des outils de suivi ;
- * évaluer sur le terrain les progrès réalisés et d'éventuelles difficultés de coordination entre acteurs de la lutte contre les exclusions ;
- * procéder à une première analyse des dispositifs et des programmes, en liaison avec les ministères concernés.

Dans cette perspective, la mission a organisé ses investigations en privilégiant trois axes méthodologiques :

Elle a prioritairement effectué une enquête dans un panel de dix départements, en procédant dans six d'entre eux (Loire Atlantique, Finistère, Pas de Calais, Pyrénées-Orientales, Bouches du Rhône, Seine Saint Denis) à une rencontre de tous les acteurs : services de l'Etat et du Conseil général. CCAS des villes les plus importantes, missions locales, caisses de sécurité sociale, Assedic, bailleurs sociaux, associations...

Parallèlement, elle a procédé à l'exploitation des données nationales disponibles, mais aussi, autant que possible, des enquêtes effectuées par les directions statistiques des différents ministères. En février 2000, un questionnaire spécifique a été adressé aux principaux ministères concernés par la mise en oeuvre de la loi afin de faire le point sur le suivi budgétaire et réglementaire des textes ainsi que le dispositif d'évaluation interne.

Enfin, pour mesurer concrètement l'impact des dispositions de la loi sur la vie quotidienne des plus démunis, la mission a recherché une concertation continue avec le mouvement associatif, au plan national comme au plan local, et s'est efforcée, avec son appui, d'entendre directement des personnes en situation d'exclusion.

Faute du recul nécessaire, puisque les premières investigations ont été menées dix-huit mois environ après l'adoption de la loi, le présent rapport constitue moins une évaluation des politiques mises en oeuvre qu'un premier bilan de la mise en place des outils et des dispositifs nécessaires. Il s'agit donc ici de répondre aux questions suivantes :

- * Les outils sont-ils disponibles et opératoires ? Quel est leur degré d'appropriation par les acteurs locaux ? Sont-ils perceptibles ?
- * Quels sont les points éventuels sur lesquels on pourrait envisager des inflexions ou des mesures d'accompagnement pour les rendre plus effectifs ?
- * Peut-on mettre en lumière quelques bonnes pratiques ?

Loin de pouvoir prétendre à l'exhaustivité, ce rapport apporte des éléments d'évaluation complémentaires de travaux plus spécifiques, notamment les rapports parlementaires de M. MARCOVITCH, député de Paris et de Mme MIGNON, députée de Haute Garonne, les études de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale et les évaluations menées par les grands réseaux associatifs.

Une synergie accrue entre les acteurs, pour un accès plus effectif de tous à tous les droits, tel est le socle auquel se rattachent les objectifs définis par la loi. L'ambition de la mission a été de vérifier la pertinence des dispositifs effectivement mis en place au regard de cet impératif.

Dans une première partie, les rapporteurs se sont proposés d'évaluer dans quelle mesure le pilotage, national et local, a permis une mise en oeuvre satisfaisante de la loi.

Dans une seconde partie, l'ensemble des droits, nouveaux ou renforcés, sont passés en revue : sept grands dispositifs ont été distingués : la réponse à l'urgence sociale, le droit aux soins, le droit au logement, le droit aux moyens d'existence, l'accès à l'éducation et la culture, l'accès à l'emploi et la participation à la vie démocratique.

Enfin, la troisième partie propose, à partir des éléments d'évaluation réunis par la mission et des bonnes pratiques constatées sur le terrain, d'éventuelles inflexions soit aux modalités de mise en oeuvre de la loi, soit, plus ponctuellement, aux dispositions de celle-ci.

CHAPITRE I :

UNE SYNERGIE ACCRUE ENTRE LES ACTEURS

Le pilotage national et local de la mise en oeuvre de la loi

1.1.- Un pilotage central vigilant.

1.1.1.- *La parution des textes.*

Les textes d'application sont parus ou en voie de l'être. Quelques dispositions plus difficiles renvoyant à des enjeux techniques, juridiques ou politiques délicats, ont connu du retard :

- * décret sur les mesures uniques d'enregistrement des demandes de logement social (concertation avec le logement HLM, statut et portée de l'expérimentation prévue par un accord-cadre national) ;

- * décret sur les CHRS (volonté de concertation avec la FNARS).

1.1.2.- *La mise en place des crédits de l'Etat est satisfaisante, malgré quelques cas de sous-consommation des crédits.*

Le programme triennal de lutte contre les exclusions avait prévu un engagement total de 51,4 milliards de francs, dont 38,4 milliards à la charge de l'Etat, les autres partenaires financiers étant principalement le FSE et les collectivités territoriales. Ce programme a servi de référence centrale dans le cadre des négociations budgétaires interministérielles. De LFI en LFI, les engagements de l'Etat ont été tenus. Sur certains points, les réalisations ont dépassé les prévisions : ainsi les relèvements des minima sociaux effectués à la fin de l'exercice 1999 ont abouti à un dépassement des prévisions faites à l'origine par le plan triennal.

Néanmoins, au stade de l'exécution, la mission a constaté que les crédits de financement de certains dispositifs ne sont pas pleinement consommés.

Cette sous-consommation peut résulter naturellement des difficultés qui prévalent au démarrage d'un dispositif. C'est notamment le cas des crédits d'aide à la médiation locative (25 MF consommés sur un total de 70 MF ouverts en 1998-1999) dont la lente réalisation s'explique par le faible nombre d'associations potentiellement candidates. C'est aussi le cas des contrats de qualification adulte pour lesquels la montée en charge s'est avérée nettement inférieure aux objectifs initiaux.

La mécanique des fonds partenariaux cofinancés par l'Etat et les conseils généraux peut également être un facteur de sous-consommation des crédits. La mission a ainsi relevé la sous-consommation des crédits de certains fonds de solidarité logement (FSL) et de nombreux fonds d'aide aux jeunes (FAJ). S'agissant du FAJ, les crédits consommés au niveau national s'élèvent à 123 MF en 1999, sur 225 MF de crédits ouverts. Deux facteurs contribuent à expliquer ces difficultés particulières de consommation :

* d'une part, certains conseils généraux se sont montrés réticents à abonder le FAJ pour un montant équivalent à l'effort supplémentaire fourni par l'Etat en vue de l'accompagnement du programme Trace. Or certains trésoriers-payeurs généraux ont subordonné leurs visas d'engagement des crédits FAJ à la parution des décisions modificatives des budgets départementaux ;

* d'autre part, en 1999 notamment, la pression des problématiques liées à l'accueil d'urgence a conduit certains préfets à mobiliser, dans le cadre des dotations globalisées du chapitre 47-21, une partie des crédits FAJ pour la mise en place d'actions nouvelles pour l'accueil d'urgence ;

Par ailleurs, pour le FAJ comme pour le FSL et les autres fonds partenariaux, il reste toujours nécessaire d'avoir un volant de trésorerie de l'ordre de 10 à 15% de la dotation de l'année.

On n'est malheureusement pas en mesure d'apprécier les engagements des autres financeurs du plan triennal. Le seul indicateur dont on dispose est la consommation des crédits d'insertion des départements.

En dépit d'une tendance récente à l'amélioration, l'accumulation des reports dans l'utilisation de ces crédits départementaux d'insertion pose problème. En 1999, le taux de report de crédits antérieurs s'établissait en moyenne à 46% des crédits inscrits au titre de l'obligation 1999, soit l'équivalent de presque une demie année d'obligation de financement de l'insertion en métropole (2,2 milliards de francs de report pour 4,8 milliards de francs d'obligation de financement).

* Onze départements ont un taux de report supérieur à 80% : l'Aveyron (105%), les Bouches du Rhône (92%), la Corse du Sud (230%), la Haute Garonne (121%), le Maine et Loire (131%), la Marne (183%) les Hautes Pyrénées (126%), la Somme (93%), le Var (98%), les Hauts de Seine (100%) et le Val de Marne (89%) ;

* A l'autre bout de l'échelle, une vingtaine de départements ont un taux de report inférieur à 20%. Pour beaucoup d'entre eux, il s'agit de départements à caractère rural ou semi-rural, mais aussi de départements à forte densité de bénéficiaires du RMI. On peut citer : l'Ille et Vilaine (3%), la Meuse (6%), le Bas-Rhin (12%), la Savoie (6%), le Territoire de Belfort (1%), et enfin le Val d'Oise (16%).

Enfin, la mission relève le manque évident d'instruments de consolidation ou de suivi de l'exécution budgétaire de la loi par objectifs. Il n'existe pas d'instrument de type « comptabilité de programme » permettant un suivi global du financement du programme de lutte contre les exclusions, et identifiant en particulier les financements apportés par d'autres acteurs (départements, fonds sociaux des organismes de protection sociale, FSE).

1.1.3.- La mise en place des instances nationales a permis de construire un dispositif institutionnel organisé autour de trois étapes : l'observation, la réflexion et la décision.

La loi a prévu de parfaire le dispositif institutionnel existant au niveau national, en créant, à côté du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et les exclusions (CNLE) institué en 1993, deux instances dont le rôle est complémentaire :

- * l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, chargé d'améliorer la connaissance des phénomènes d'exclusion ;

- * et le Comité interministériel de lutte contre les exclusions (CILE), instance de décision politique sous la présidence du Premier ministre.

. Le CNLE a vu sa composition renouvelée à la suite de l'adoption de la loi. Présidé par Jean-Claude BOULARD, député de la Sarthe, le nouveau CNLE installé le 21 juin 1999 assure une représentation élargie des associations impliquées dans la lutte contre la pauvreté. Le Conseil a constitué en son sein plusieurs groupes de travail, portant notamment sur la situation des jeunes, la mise en place de la CMU, sur le rôle des entreprises et l'accès à l'emploi. Il se prononce régulièrement sur les questions touchant aux politiques de lutte contre les exclusions. Jusqu'à présent, ses avis ont porté principalement sur l'accès à l'emploi et les politiques d'insertion par l'activité économique.

. L'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, créé par l'article 153 de la loi, a été installé en juin 1999. Sous la présidence de Marie-Thérèse JOIN-LAMBERT, inspectrice générale des affaires sociales, il réunit mensuellement 23 personnes venues d'horizons professionnels variés : monde associatif, universitaires et chercheurs, représentants des administrations économiques et statistiques.

L'Observatoire a défini son programme de travail pour l'année 2000. Il prévoit le lancement et la coordination de plusieurs études confiées, pour leur réalisation, à des organismes publics ou privés intervenant dans l'observation des situations de pauvreté, de précarité et d'exclusion. L'Observatoire peut s'appuyer en particulier sur deux de ses membres, la DARES et de la DREES, dont les travaux constituent une source précieuse d'étude, notamment les enquêtes menées auprès des bénéficiaires de minima sociaux. Certains domaines restent en revanche encore peu explorés par ces services. La mission propose à ce sujet des pistes d'investigation en annexe au présent rapport.

La mission de l'Observatoire consiste à travailler en réseau avec tous les acteurs susceptibles d'apporter une connaissance en matière d'exclusion, et non pas de produire lui-même ses propres données statistiques. Il s'agit d'améliorer la collecte des informations, et de développer une approche qualitative et dynamique de l'observation sociale, qui s'intéresse davantage aux processus d'exclusion qu'aux données brutes. A partir de cette mission première, l'Observatoire pourra orienter à plus long terme ses travaux vers l'évaluation des politiques mises en oeuvre et contribuer ainsi à éclairer l'action publique.

L'Observatoire publiera son premier rapport annuel au mois de novembre 2000. Il sera structuré en deux parties :

- * l'une présentera l'état de la pauvreté et de l'exclusion en France : elle sera renouvelée chaque année ;

- * l'autre exposera les résultats des travaux menés durant l'année, éclairant des problématiques particulières.

Le rapport 2000 s'intéressera notamment aux phénomènes de pauvreté et de précarité chez les jeunes, aux difficultés rencontrées par les populations pauvres et précaires face aux administrations délivrant des prestations, et aux représentations sociales de l'exclusion. Ce dernier thème est particulièrement riche d'intérêt dans un contexte de reprise, où l'amélioration du marché de l'emploi peut influencer sur la perception de l'exclusion et du chômage par l'opinion publique.

. Avec une intensité diverse selon les périodes, les procédures de suivi interministérielles ont mis l'accent sur une coordination vigilante de l'élaboration et de la parution des textes d'application (réunions interministérielles à l'initiative du cabinet du Premier ministre ou du cabinet de la Ministre de l'emploi et de la solidarité, comité technique permanent de coordination interministérielle...)

. Des révisions d'organigramme, profondes ou plus ponctuelles, ont permis d'intégrer fortement le souci d'une mise en oeuvre globale de la loi.

Ainsi, la fusion de la DAS et de la DIRMI, en cours de réalisation au ministère de l'Emploi et de la Solidarité, permettra de mieux articuler les politiques de lutte contre la pauvreté et les politiques d'insertion. Parallèlement, la création au sein de la nouvelle Direction générale de l'action sociale d'un bureau de l'animation, de l'appui et de la synthèse territoriale, chargé des relations avec les pôles sociaux des DDASS constitue une innovation intéressante : il permettra une approche territoriale de l'action sociale.

Plus ponctuellement, la DGUHC du ministère de l'Equipeement a mis en place un groupe de suivi constitué des représentants de unités de la direction concernées par la mise en oeuvre de la loi de lutte contre les exclusions, et de la mission territoriale qui est l'interlocuteur des services déconcentrés.

1.1.4.- L'accompagnement et l'animation des politiques mises en oeuvre: des initiatives positives qui restent à conforter.

Les directions centrales des ministères se sont investies dans la mise en oeuvre de la loi, assumant leur rôle d'animation et de mutualisation des expériences acquises dans les réseaux déconcentrés.

La DGS, par exemple, a accompagné la mise en place des PRAPS par la réunion régulière des 26 coordonnateurs régionaux, auxquels elle adresse tous les trois mois un questionnaire de suivi du dispositif. Une brochure spécifique intitulée « action PRAPS » est en outre diffusée trimestriellement à 10 000 exemplaires. Un espace PRAPS est également disponible sur le réseau Intranet du ministère, présentant les textes et les outils méthodologiques tels que le guide sur le recueil de données. Cet espace permet de mutualiser la mise en oeuvre des PRAPS, en offrant un forum de

discussion et un annuaire des coordonnateurs régionaux et des associations nationales intervenant dans le domaine « précarité-santé ».

La DAS et la DGEFP se sont rapprochées pour mener en commun des actions de sensibilisation et d'animation de leurs réseaux sur l'approche territoriale des politiques de l'emploi.

Certaines directions ont élaboré des outils méthodologiques qui répondent aux besoins des services déconcentrés pour l'application de la loi. La mission a relevé en particulier la diffusion d'un guide pour la réalisation des études sur l'exclusion du logement, et d'un cahier des charges pour mettre en place les Commissions de l'action sociale d'urgence (CASU).

Le guide méthodologique «connaître les exclusions du logement»

La Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC) du ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, a élaboré un guide méthodologique intitulé « Connaître les exclusions du logement », destiné aux services déconcentrés du ministère. Ce guide a pour ambition de les aider dans leurs démarches de connaissance des situations d'exclusion du logement, en vue notamment de la préparation des Plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées.

Paru en mai 1999, ce document très complet a été conçu de manière à répondre aux différents besoins des acteurs locaux, afin de leur permettre de :

- mieux cerner ce que recouvre le champ de l'exclusion du logement à partir de définitions homogènes ;
- s'approprier les éléments de connaissance existants, notamment à partir du savoir-faire accumulé dans les travaux du CNIS¹ et les études locales : le guide propose à cet égard une « boîte à outils » très efficace, décrivant sous forme de fiches, toutes les sources d'information possibles, ainsi que les résultats d'études intéressantes menées localement.
- élaborer leur démarche d'étude, à travers une méthodologie identifiant les questions à poser, les types d'investigation possibles et les étapes à suivre.

Ce guide est donc un outil pratique et conceptuel à la fois, qui permet d'améliorer la connaissance des situations d'exclusion du logement, et de mutualiser les expériences menées au niveau local en la matière.

¹ Centre National de l'Information Statistique.

Le cahier des charges CASU: un outil à destination des acteurs locaux

La Direction de l'action sociale du ministère de l'Emploi et de la Solidarité a élaboré un cahier des charges afin de permettre aux membres des CASU dans chaque département d'apprécier l'efficacité du dispositif de coordination de d'attribution des aides financières mis en oeuvre.

Le cahier des charges est un document court et synthétique, qui retient dix éléments correspondant aux étapes d'une demande d'aide d'urgence, et aux prestations que la personne concernée est en droit d'attendre à chacun de ces stades. Pour chaque étape, il indique :

- la situation de référence, par rapport à laquelle on peut considérer que la coordination des aides est mise en oeuvre conformément à la loi ;
- des indicateurs permettant d'apprécier de façon plus précise dans quelle mesure et de quelle manière les conditions d'un bon fonctionnement des CASU sont remplies.

Ce cahier des charges n'a aucun caractère normatif : il se veut un outil analytique à la disposition des acteurs locaux.

Ces efforts d'animation et d'accompagnement de la mise en oeuvre de la loi restent à conforter et doivent s'inscrire dans la durée. La tenue récente d'une journée de bilan sur la mise en oeuvre des PASS organisée par la Direction des hôpitaux est à cet égard une bonne initiative.

Si le bilan de l'animation de l'action administrative des services déconcentrés est positif, la communication auprès du grand public est restée insuffisante. Le remarquable matériel documentaire constitué lors du lancement de la loi (dossier d'information, CDRom) n'a pas fait réellement l'objet d'une diffusion large auprès des acteurs de l'insertion. Cet effort initial n'a pas suffisamment été relayé alors qu'une information plus spécialisée aurait dû être délivrée au fur et à mesure des textes d'application.

La mission constate par ailleurs que la loi reste méconnue par le public. Or, la connaissance de leurs droits par les personnes est un élément indispensable de la lutte contre les exclusions. La mise en oeuvre de la loi n'a pas fait l'objet d'une stratégie de communication globale. Si certains dispositifs, du reste extérieurs à la loi stricto sensu, comme la CMU et l'aide juridictionnelle, ont bénéficié de supports d'information largement diffusés, d'autres, moins lisibles ou moins visibles, auraient pu être plus largement explicités, notamment les mesures d'intéressement au retour à l'activité, les PASS, ou encore l'inscription sur les listes électorales.

1.1.5.- Les systèmes de suivi statistique et de remontée d'information : un bilan très perfectible.

Seuls deux dispositifs permanents et structurés de suivi de la mise en oeuvre de la loi existent. Au ministère de l'Emploi et de la Solidarité tout d'abord, un comité de pilotage réunissant les services concernés assure le suivi de l'application de la loi, avec parallèlement, une large intégration au programme 2000 de la DREES et la DARES des problématiques de lutte contre les exclusions.

Au ministère de l'Équipement, le groupe de suivi constitué au sein de la DGUHC a élaboré un questionnaire synthétique d'évaluation de la mise en application

de la loi, adressé aux préfets à la fin de l'année 1999, pour établir un état des lieux au 1^{er} janvier 2000. En outre, le Conseil Général des Ponts et Chaussées a intégré, comme thème prioritaire, le suivi et l'évaluation de la loi de lutte contre les exclusions dans son programme annuel d'étude et d'inspection.

Dans les autres ministères concernés, la mission a constaté une grande diversité des situations et une insuffisante structuration du dispositif de suivi.

De manière plus générale, la coordination entre les dispositifs de remontée d'information est pratiquement inexistante. Sur de nombreux sujets pourtant, elle apparaît indispensable : c'est notamment le cas des procédures de prévention des expulsions qui nécessitent un rapprochement entre les ministères de la Justice, de l'Intérieur et du Logement.

Conformément à sa lettre de mission, la mission a essayé, sans succès, de faire fonctionner un groupe technique de correspondants « études et évaluation » dans les principaux ministères concernés. Les ministères qui n'ont pas identifié les fonctions de suivi de la loi n'étaient pas en mesure de se faire représenter par une ou deux personnes habilitées. Le cloisonnement entre directions opérationnelles et services statistiques constitue à cet égard un handicap pour le suivi de la loi.

1.2.- L'engagement des acteurs locaux.

1.2.1. - La forte implication des préfets.

L'appropriation des politiques de lutte contre les exclusions par les équipes préfectorales est partout sensible. Elle se manifeste dans certains départements par la mise en place précoce d'un pôle de compétences spécifique, réunissant l'ensemble des services de l'Etat concernés. Quelles que soient les modalités de concertation interservices (pilotage assuré par le préfet lui-même, par le DDASS ou par un sous-préfet), les préfets ont insisté sur leur responsabilité personnelle dans le dispositif. Outre le suivi de l'application de la loi proprement dite, le pilotage, préfectoral ou délégué, permet de mettre en évidence les évolutions de la population du département touchée par l'exclusion, de définir d'éventuels indicateurs communs à tous les services et de repérer les points faibles des dispositifs locaux. La réalisation de tableaux de bord a souvent favorisé un suivi efficace des dispositions nouvelles de la loi. Support des échanges interservices, le tableau de bord assure une connaissance conjointe de l'état d'avancement de l'application des textes dans le département.

Au delà de la mise en oeuvre de la loi, les préfets tendent à inscrire la lutte contre les exclusions au coeur du projet territorial de l'Etat dans le département, inflexion particulièrement perceptible dans les contacts pris au cours du premier trimestre 2000. La même analyse est applicable aux contrats de ville et aux contrats de plan Etat-Région. Il serait très utile, dans la perspective d'un deuxième programme de lutte contre les exclusions, de disposer d'une synthèse des projets territoriaux pour leurs aspects relatifs aux stratégies territoriales de l'Etat. Un pilotage conjoint par les ministères de l'Intérieur d'une part, de l'Emploi et de la Solidarité d'autre part facilitera l'organisation de la remontée d'information et l'exploitation des données collectées.

La seule limite à l'application de la loi par les préfets concerne le comité de coordination des politiques de lutte contre les exclusions, prévu à l'article 155 de la loi ; dans la quasi totalité de départements, cette instance n'a pas été réunie. Si on peut comprendre la perplexité des préfets, qui ont fait porter prioritairement leur attention sur le lancement de la CASU, et perçoivent mal la valeur ajoutée de ce comité, il est anormal, du point de vue de la stricte application de la loi que cette disposition soit restée lettre morte. Plus fondamentalement, il serait regrettable que les préfets renoncent à l'objectif que se propose le comité de coordination, autrement dit à l'élaboration d'une stratégie concertée touchant aux problématiques de territorialisation de l'action publique, à la rationalisation des instances de concertation, et à l'établissement de liens institutionnels ou de procédures entre les divers dispositifs concourant à la lutte contre les exclusions.

1.2.2. - L'engagement des acteurs territoriaux.

. La mise en place de la loi de lutte contre les exclusions a suscité l'adhésion de l'ensemble des acteurs de terrain :

* Pour le service public de l'emploi, elle a conforté les stratégies de recentrage sur les publics les plus en difficulté. Les missions locales y ont trouvé, par le programme Trace, la consécration de leur action. L'Agence nationale pour l'emploi, engagée dans une réforme interne de l'accueil et du suivi des demandeurs d'emploi, a intégré à la refonte de l'institution les objectifs définis par le programme Nouveau départ, avec un fort investissement sur l'accompagnement interne, ainsi que les mesures du PNAE. L'impératif d'un service personnalisé aux demandeurs d'emploi a conduit à une véritable révolution des méthodes de travail de l'agence.

* Pour les DDASS, les partenariats antérieurement établis ont beaucoup facilité l'appropriation des nouvelles orientations. C'est particulièrement le cas avec les services logement des DDE : quel que soit leur degré d'institutionnalisation, les échanges avec les DDE sont fréquents et efficaces. Les DDASS sont maintenant plus souvent associées à une formation élargie du SPE et participent dans certains départements à des programmes locaux d'action pour l'emploi, ce qui permet une meilleure articulation entre action sociale et employabilité. En revanche, les DDASS éprouvent des difficultés persistantes à s'adapter à la territorialisation croissante des politiques de lutte contre l'exclusion. La faiblesse de leurs moyens humains ne leur permet pas d'être, même quand le pilotage est théoriquement assuré par l'Etat, à parité avec les services du département ou les CAF.

* L'Inspection Académique a constitué au fil du temps son propre réseau d'intervention sociale. Pour autant, elle tend à une articulation plus étroite et plus suivie avec les divers opérateurs sociaux. La sensibilité aux initiatives partenariales s'étend, avec peut-être un peu plus de réserve en ce qui concerne les actions de lutte contre l'illettrisme.

* Les communes et les CCAS qui ont toujours été très engagés sur le terrain de l'urgence sociale et de la lutte contre les exclusions ont largement investi les champs nouveaux qui leur sont ouverts : CASU, logement (recours à l'aide au logement temporaire, participation au dispositif de veille sociale départemental et gestion du 115... On a pu rencontrer, par exemple à Nantes et à Brest, des CCAS de plus en plus

engagés dans une démarche globale. A Brest, l'accent est mis sur les liens entre action sociale, accès aux droits et actions culturelles ; à Nantes, des initiatives intéressantes visent les personnes que leurs ressources placent juste au dessus des seuils de pauvreté et les salariés à revenus modestes : ainsi, le « prêt stabilité », d'un montant de 6 à 10 000 francs pour un taux d'intérêt de 1%, est ouvert aux ménages qui reprennent pied après une période de difficultés personnelles, financières ou professionnelles ; le même CCAS a développé une démarche personnalisée en direction de 800 allocataires du RMI depuis plus de trois ans.

On peut cependant regretter une certaine segmentation des publics, en particulier les allocataires du RMI, les CCAS suivant les isolés et les services départementaux les familles, souvent à l'initiative des départements, dont les services sociaux ne souhaitent pas élargir leur public traditionnel.

* Les associations sont très engagées dans un combat qui est le leur depuis longtemps. Elles ont besoin d'une information plus large, regrettant une communication trop étroite. Celle qui ont financé leurs interventions sur des montagnes financières précaires demandent une plus grande sécurité de gestion pour traiter les sollicitations croissantes de leurs partenaires publics locaux.

* Les départements, après avoir émis de fortes réserves, jouent le jeu des CASU. La collaboration institutionnelle permanente avec les services de l'Etat est entrée dans les moeurs ; leurs services sociaux sont de plus en plus lourdement sollicités pour l'application des dispositions de la loi.

. En dépit d'un très large engagement des acteurs de terrain, les politiques de lutte contre les exclusions se heurtent à deux difficultés récurrentes :

* La co-gestion obligatoire des FSL et des FAJ introduit des lourdeurs et peut provoquer, pour le traitement des dossiers, un allongement des délais. De manière plus générale, l'élargissement du pilotage à d'autres partenaires (villes, associations, caisses) permet d'éviter que la co-gestion obligatoire ne se transforme en face à face institutionnel parfois routinier ou bien paralysant.

* Les Assedic ont généralement adopté, dans le champ de la lutte contre les exclusions, une position d'observateur et non d'acteur. Exprimée par la dissolution des fonds sociaux Assedic, cette stratégie nationale est largement regrettée sur le terrain, où les problématiques d'indemnisation du chômage sont rarement dissociables des parcours individuels. Quand il arrive que les Assedic soient présents dans les instances de la CASU, leur participation conserve un caractère officieux.

1.2.3.- Un besoin d'observation sociale partagée.

La connaissance de la population souffrant de l'exclusion est rarement suffisante. Si la mission régionale d'information sur l'exclusion (cf encadré) offre, en Rhône-Alpes, l'exemple, antérieur à la loi, d'un pôle d'observation très complet, ce cas de figure reste exceptionnel.

Les acteurs locaux se sont parfois emparés, à une échelle plus sectorielle, de la collecte d'informations :

. Dans les Bouches du Rhône, l'OPAC-Sud a créé au début 2000 un observatoire des quartiers qui s'est donné pour objectifs de suivre l'évolution des quartiers, d'anticiper d'éventuelles difficultés et d'évaluer les actions entreprises par l'OPAC ; ce projet s'accompagne d'un renforcement important de l'accompagnement social lors de l'accès au logement.

. Dans le même département, un observatoire de la demande de logements sociaux a été créé en 1997, à l'initiative de la DDE, de l'association régionale des organismes HLM, de la caisse des dépôts et consignations et de l'URCIL ; ses travaux sont présentés annuellement aux bailleurs sociaux et collectivités locales du département.

. En Seine Saint Denis, un observatoire pour l'emploi a été créé par l'ANPE en partenariat avec la DDTE, pour anticiper les besoins de main d'oeuvre ; une enquête a notamment été réalisée sur le site de Roissy.

L'observation sociale en région Rhône-Alpes : la Mission régionale d'information sur l'exclusion (MRIE)

La MRIE est née en 1986 d'une initiative du mouvement ATD-Quart Monde, sous la forme d'un groupe de travail informel réunissant associations, universitaires, partenaires sociaux et pouvoirs publics. L'existence de la MRIE est consacrée en 1994 par son inscription au contrat de plan Etat-Région. Depuis 1996, la MRIE est une association, dont la structure permanente reste légère, et s'appuie sur un réseau étendu. Son budget actuel atteint 2 millions de francs, financés principalement par l'Etat (à hauteur de 1 100 000 francs), la Région (500 000 francs) et les départements rhône-alpins (400 000 francs prévus).

La MRIE soutient la lutte contre l'exclusion en région Rhône-Alpes en remplissant trois missions :

- une fonction d'observation et de veille, à travers la publication d'un dossier annuel qui regroupe des contributions diverses émanant d'administrations, de statisticiens, d'acteurs de terrain et de chercheurs. Le rapport annuel 1999, paru en septembre dernier, présente notamment les enjeux de la lutte contre les exclusions dans la perspective du contrat de plan 2000-2006 et propose des pistes d'amélioration des dispositifs ;
- l'animation de la réflexion, par des groupes de travail (l'un des derniers en date a notamment porté sur le thème « agir avec les personnes défavorisées », thème qui rejoint la préoccupation de la MRIE de donner la parole aux personnes elles-mêmes) ;
- enfin, une fonction d'appui aux initiatives, plus récemment apparue, qui consiste essentiellement en un appui conceptuel et indirect (établissement d'un cahier des charges pour une formation à l'accueil des personnes défavorisées par exemple).

La MRIE est un espace de réflexion partagée, où les acteurs publics et privés impliqués dans la lutte contre la grande pauvreté peuvent construire des diagnostics communs. Elle a permis de développer une logique de connaissance des phénomènes d'exclusion, et de soutenir la réflexion et les initiatives des acteurs régionaux.

1.2.4.- La mise en place des CASU: une avancée dans la coordination des aides.

1.2.4.1.- Les CASU ont été installées dans tous les départements, mais avec des configurations différentes.

La mise en place des CASU s'est effectuée sur les derniers mois de 1998 et début 1999. Dans la majorité des cas, la signature d'une convention constitutive entre le président du Conseil Général et le préfet est intervenue rapidement. En revanche, les chartes départementales, préconisées par une circulaire du 30 juillet 1998 et qui doivent fixer les modalités de coordination ont demandé plus de temps. C'est pourtant cette étape qui permet de définir, concrètement, l'étendue du partenariat et le nombre de dispositifs faisant l'objet d'un échange d'informations.

La CASU a été perçue comme le retour de l'Etat dans le champ de l'action sociale de proximité ; en conséquence, des réticences se sont exprimées lorsqu'il s'est agi de lisser l'ensemble des dispositifs d'aide, légaux ou extra-légaux :

. Dans plusieurs départements, le choix a été fait d'une consolidation restreinte aux aides légales, avec intégration progressive aux documents de travail communs des aides extra-légales départementales et locales. Quelques départements n'ont pas souhaité que les allocations mensuelles de l'aide sociale à l'enfance fasse partie du dispositif, ce qui est plus étonnant.

. L'articulation avec les associations peut s'avérer plus délicate encore ; l'intégration de celles-ci à la CASU est en soi un signe positif puisqu'elle manifeste le souci de donner toute leur place aux acteurs de proximité de la lutte contre les exclusions. Pour autant, les associations ont exprimé leur crainte que leur action, notamment les aides financières qu'elles accordent, soit orientée, voire limitée, par les priorités de la CASU.

Les partenariats consolidés par les CASU ne présentent pas la même configuration dans tous les départements, même si on remarque quelques absences récurrentes : celle des Missions locales qui ne souhaitent pas stigmatiser leur public, celle des Assedic qui effectuent un retrait, partout déploré, de l'action sociale. La participation des associations est très variable, certains préfets ayant préféré ne pas les intégrer au dispositif (Ille et Vilaine, Gironde). Afin de concilier efficacité, grâce à une instance pilote restreinte, et association la plus large possible des acteurs de terrain, plusieurs CASU ont adopté une organisation à plusieurs niveaux : instance plénière réunissant une à deux fois par an les partenaires institutionnels, comité technique et, plus rarement, comité de représentation des usagers avec notamment les syndicats, les associations caritatives et les mouvements de chômeurs.

1.2.4.2.- Les CASU offrent l'opportunité d'améliorer la coordination interinstitutionnelle au bénéfice des plus démunis.

La complexité des circuits de demande d'aide est largement rattachable à un manque de coordination interinstitutionnelle. Sur la base de ce constat, la CASU s'est généralement concentrée sur les obstacles que rencontre l'utilisateur : nécessité de déplacements successifs, multiplicité d'interlocuteurs, limites de l'orientation proposée

lors du premier accueil. La connaissance partagée des aides et des lieux d'accueil est rapidement apparue comme une priorité.

Si la polyvalence complète n'apparaît guère accessible, ce qui rend difficile l'institution de référents uniques, le décroisement est partout recherché. Selon les départements, cette démarche prend la forme d'espaces sociaux communs (Ille et Vilaine), « labellisation » de guichets polyvalents préexistants (Seine Saint Denis), réseau de points d'accueil, dont 15 nouvellement créés (Drôme).

1.2.4.3.- La recherche d'une meilleure coordination conduit à privilégier des actions très concrètes.

Dans l'immédiat, la plupart des départements ont opté pour la réalisation d'imprimés (ou formulaires) uniques, de guides des aides destinés aux agents en contact avec le public et, plus rarement, pour la mise en place de formations à l'accueil des intervenants sociaux (cf encadré) ou de formations plus ponctuelles, telle celle réalisée en Ille et Vilaine pour l'instruction des dossiers relatifs aux dettes de téléphone. Bien qu'il soit malaisé d'effectuer une évaluation des actions, pour certaines encore en cours, deux remarques peuvent être faites :

. L'imprimé unique, dont l'utilité est largement reconnue par les travailleurs sociaux, ne doit pas être le support d'une « aide unique », le demandeur se voyant refuser le recours à plusieurs dispositifs conjointement, ni servir de support à un « contrôle social ». L'objectif poursuivi par l'imprimé, outil de demande d'aide ou bien d'instruction de celle-ci, doit être explicité : la volonté d'en faire un outil complet d'instruction conduit souvent à créer des formulaires trop lourds.

. Le guide des aides exige une mise à jour régulière, au moins annuelle, afin d'éviter la transmission d'une information périmée aux demandeurs. La CASU doit organiser un plan de réactualisation dès la mise en place du guide.

Plus difficile, l'unification des barèmes est évoquée par quelques CASU. Dans un premier temps, c'est la transparence sur le fonctionnement des barèmes qui est recherchée, suscitant dans de nombreux cas une forte réserve des partenaires. Dans le Nord, un atelier spécifique a été créé pour définir un « reste à vivre », critère de référence pour l'ensemble des membres de la CASU, mais n'a pas pu aboutir à un accord sur l'affichage, par chaque organisme, de ses barèmes.

La CASU de Seine Saint Denis organise une formation spécifique pour les agents d'accueil des organismes sociaux recevant du public.

La Commission de l'aide sociale d'urgence du département de Seine Saint Denis, a décidé, dès sa séance d'installation le 2 décembre 1998, de créer un groupe de travail chargé d'élaborer un programme de formation à destination des agents d'accueil de tous les organismes membres de la CASU.

En effet, les participants ont constaté que, si ces agents d'accueil ont acquis une connaissance approfondie des possibilités d'intervention de leurs organismes respectifs, ils ignorent le plus souvent les domaines d'intervention des autres institutions. Or l'efficacité de la CASU implique que les personnels chargés de l'accueil soient en mesure d'assurer un travail d'orientation fiable auprès des demandeurs.

Un programme de formation a donc été constitué, portant sur la présentation de toutes les prestations. Plusieurs centaines d'agents étant concernés par cette action, le groupe de travail a décidé que les organismes devaient désigner les personnes chargées de relayer l'information en aval. Une première session réunissant une vingtaine de stagiaires a été organisée en juin 1999, dont le bilan a été jugé très positif. Le calendrier du premier semestre 2000 prévoit six sessions mensuelles de formation, d'une durée de deux jours, pour des groupes de 25 à 30 personnes, sur un ressort intercommunal.

Au cours de ces sessions est distribué un « guide des prestations, des aides sociales et économiques », élaboré par tous les partenaires de la CASU 93 à l'initiative de l'ASSEDIC. Ce guide sert de support à la formation et permet de donner une efficacité réelle aux efforts de coordination des différents partenaires.

1.2.4.4.- La conciliation difficile de l'action sociale individuelle et du traitement d'urgence.

Paradoxalement, compte tenu de leur intitulé, les CASU fonctionnent plus comme des commissions de coordination des aides individuelles que comme des instances de supervision des aides d'urgence. Dans l'ensemble des départements où s'est rendue la mission, il a été constaté que le déblocage des aides en urgence pouvait s'effectuer auprès des guichets traditionnels, notamment les CCAS. Pour les jeunes, les missions locales et les FAJ ont une réelle capacité de réactivité (moins de 48 heures), en cas de demande urgente.

Aux dispositifs CCAS ou FAJ, s'ajoutent les allocations de l'aide sociale à l'enfance - qui peuvent le plus souvent être obtenues rapidement - et les procédures CAF : acomptes (79 millions de francs d'acomptes sur le RMI en 1998), les avances sur droits supposés (plus de 735 millions de francs sur le RMI en 1998), les prêts et secours sur le budget d'action sociale (en 1998, 125 millions de francs de secours, 113 millions de francs de prêts d'honneur, près de 8 millions de francs d'avances ou autres prestations supplémentaires imputables à l'action sociale, sans compter le participation des CAF aux FSL). Peut-être du reste les CASU devront-elles développer de plus en plus une mission de veille pour s'assurer que l'ensemble des procédures d'aide d'urgence ou d'acomptes soient effectivement et pleinement utilisées.

Pour autant, plusieurs départements se sont efforcés d'allier coordination et traitement de l'urgence. Dans les Pyrénées-Orientales, la cellule d'urgence sociale, qui existe depuis 1991, a été intégrée à la CASU où elle fait office, à raison d'une réunion par semaine, d'instance d'examen des urgences non traitées par les procédures habituelles. Dans le département de la Drôme, un « fonds de dernier recours » a été institué pour répondre aux demandes complexes, ne permettant pas une orientation vers les partenaires de la CASU ; financé par les Assedic, ce fonds est géré par l'UDAF.

L'objectif des CASU est avant tout d'assurer un fonctionnement amélioré des dispositifs de droit commun pour les plus démunis. Dès lors, il n'apparaît assurément pas opportun de les situer dans le prolongement du FUS, qui n'avait pas vocation à intervenir dans la durée. Néanmoins, la création de fonds d'extrême urgence, rattachés aux comités techniques des CASU et disposant d'une enveloppe évaluative disponible pour tout besoin (logement, santé, transport, vie quotidienne), sur le seul critère de l'urgence, peut aider à résoudre les problèmes inextricables et à identifier les situations qui ne peuvent trouver de réponse auprès des acteurs habituels de l'urgence.

1.2.4.5.- Une volonté marquée de développer l'approche territoriale.

Si la loi prévoit que les CASU soient organisées au niveau départemental, leur mise en place a pu s'accompagner, dans quelques départements, d'une déconcentration voire d'une décentralisation plus locale. Plusieurs schémas ont été expérimentés :

. Des instances locales de coordination, telles que les commissions locales de coordination (CLC) du Val d'Oise. Au nombre de quatre, elles ont pour mission de faire des propositions à la CASU en matière d'harmonisation des procédures et de dispenser des aides pour les dossiers faisant l'objet d'un dépôt multipartenarial ; elles n'ont en revanche pas vocation à allouer les aides d'extrême urgence (débloquées en moins de 48 heures) afin de ne pas introduire un délai supplémentaire dans le traitement de ces demandes. La coordination et l'expertise sont donc leur première mission.

. Des instances locales vouées à l'examen des demandes, comme les CLASU du Finistère (cf. encadré). Plusieurs départements ont opté pour ce principe, mais sa concrétisation est parfois difficile, par crainte notamment de certains CCAS d'être dépossédés de leurs marges de manoeuvre.

La recherche d'une territorialisation accrue, dans un cadre partenarial, de la lutte contre les exclusions correspond pleinement aux objectifs de la loi. Elle est d'autant plus pertinente qu'elle constitue souvent un premier pas vers l'unification de l'action sociale. Ainsi, les CLC du Val d'Oise ont été calées sur les secteurs de l'action sociale départementale, à raison d'une CLC pour deux secteurs. En revanche, la création d'unités de très petite taille (initialement 24 CLASU dans le Pas de Calais) rend inefficace le dispositif. Dans tous les cas, le choix d'une démarche expérimentale s'est avéré utile pour lever les réserves locales.

Les Commissions locales de l'action sociale d'urgence dans le département du Finistère.

Dans le département du Finistère, le Préfet et le Président du Conseil Général ont décidé la mise en place, à titre expérimental, de commissions locales de l'action sociale d'urgence chargées de se prononcer sur les demandes d'aides financières déposées par les personnes en difficulté. Deux CLASU ont été effectivement installées :

- celle de l'arrondissement de Châteaulin, majoritairement rural, de 80 000 habitants, créée le 2 juillet 1999 (près de 900 dossiers examinés en décembre 1999) ;
- celle des communautés de communes de Quimper, de Briec et de Fouesnant, représentant 114 000 habitants, créée le 11 octobre 1999 (500 dossiers à la même date).

L'intérêt des CLASU réside dans l'examen commun des demandes d'aides financières, examinées auparavant sur des territoires différents. Ainsi les zones afférentes à l'attribution du Fonds de Solidarité sur le Logement, du Fonds d'Aide aux Jeunes, et des aides aux impayés d'énergie ne correspondaient pas dans le schéma territorial antérieur.

L'expérimentation CLASU apporte une réponse à ce manque de lisibilité, puisque les CLASU se prononcent, pour un même territoire, sur l'attribution des prestations suivantes :

- les aides financières attribuées aux bénéficiaires du RMI dans un objectif d'insertion,
- les aides attribuées au titre du FAJ,
- les aides aux impayés d'énergie,
- les prêts et secours dans le cadre du FSL.

Les CLASU se prononcent également sur les recours à l'accompagnement social lié au logement.

Le ressort territorial des CLASU est identique à celui des commissions locales d'insertion (CLI), ce qui a permis leur rapprochement fonctionnel : pour chaque territoire, la composition, et la présidence de la CLI et de la CLASU sont identiques. Les ressources de secrétariat ont également été mises en commun et renforcées.

Enfin, auprès de la CLASU de Quimper, ont été instituées deux instances consultatives, assurant la représentation des maires des communes concernées, et des associations d'usagers.

Le premier bilan de cette expérience montre que le choix du ressort infra-départemental s'avère pertinent. La territorialisation de la CASU permet en effet une meilleure cohérence dans l'attribution des aides, et favorise une réelle coordination entre les différents partenaires de l'action sociale. L'utilisation d'un formulaire unique et la proximité des travailleurs sociaux, premiers instructeurs des demandes, permettent de construire des réponses personnalisées et d'envisager l'ensemble des droits auxquels les demandeurs sont susceptibles d'accéder.

Quelque chose a bougé dans le paysage institutionnel français de l'action sociale, surtout si l'on se réfère aux réserves manifestées lors de la mise en place, mais on est encore loin d'être allé au bout de l'ambition fondatrice, notamment en matière de référents uniques. La notion de référent unique n'est pleinement opératoire que lorsqu'elle résulte d'une maturation des partenariats locaux, ou qu'ont été préalablement mises à plat les articulations nécessaires et les procédures de liaison entre les diverses institutions sociales et services concernés.

Une étude de la DREES, réalisée au premier semestre 2000, et consacrée à la mise en place des CASU, met en évidence deux problèmes :

- la diversité des priorités, avec des contradictions potentielles entre accès aux droits, traitement de l'urgence sociale et travail social de long terme :
- la définition de « normes » propres à chaque CASU en ce qui concerne les instructions prises en compte, avec un risque de disparité d'un département à l'autre.

Sur ces deux aspects, des orientations nationales qui pourront être relayées en séance plénière de la CASU, sont souhaitables.

1.2.5. -Des freins persistants liés à des problématiques plus larges.

. En dépit d'une mobilisation manifeste de nombreux acteurs de terrain, les progrès vers une synergie plus forte rencontrent des obstacles persistants, liés à des problématiques plus larges, qui dépassent le champ de la lutte contre l'exclusion : prolifération des instances consultatives et « réunionnites », enchevêtrement des maillages administratifs et techniques, difficile gestion de l'intercommunalité, faiblesse de l'inter-associativité au plan départemental ou local.

. La prolifération des instances consultatives ou de coordination :

Commissions locales d'Insertion (CLI), CASU, comités départementaux ou locaux du FSL, du FAJ, de dispositifs spécifiques pour les dettes d'énergie ou d'eau, commissions de surendettement, Conseil départemental d'insertion, Conférences intercommunales du logement, Conseil départemental pour le logement des personnes défavorisées, Conseil départemental pour l'insertion par l'activité économique, Comité départemental de l'emploi et de la formation professionnelle, Conseil départemental d'hygiène, Comités départementaux ou locaux de la politique de la ville, eux même démultipliés en fonction des dispositifs et des programmes, Conseil départementaux de la jeunesse, Commissions départementales d'accès aux droits, Commissions d'accès à la citoyenneté, Commission de coordination des politiques de lutte contre l'exclusion....

A cette liste - sûrement non exhaustive - s'ajoutent de multiples comités techniques, conseils d'orientation, comités de pilotage, constitués à partir de dispositifs nationaux (dispositif départemental de veille et gestion du 115, schéma départemental des CHRS, schéma départemental de protection judiciaire de la jeunesse, programmes de l'éducation nationale, comités de bassins d'emploi, schémas des services collectifs....) ou d'initiatives départementales ou locales, très foisonnantes en matière d'habitat, d'emploi et d'insertion professionnelle. Enfin certaines commissions régionales peuvent mobiliser des acteurs départementaux ou locaux de l'insertion, telles

que les commissions régionales de l'organisation sanitaire et sociale (CROSS), les commissions régionales pour l'intégration des populations immigrées (CRIPI) etc...

La loi de 1998 a ajouté à la liste sans rationaliser cette architecture. La « réunionniste » aiguë qui en résulte produit des effets pervers : très faible participation effective des élus, sauf dans les CLI et les CASU, difficultés croissantes des administrations à suivre et animer le dispositif de concertation, difficultés pour certains services - notamment les DDASS - à s'adapter à un pilotage territorialisé des politiques sociales - Mais le plus pernicieux de ces effets est certainement l'émergence d'un scepticisme croissant de la part des pouvoirs publics et des collectivités, fonctionnaires ou élus, par rapport à l'intérêt des formules institutionnalisées de participation et de partenariat. Les associatifs et les opérateurs de terrain se laissent aussi gagner par cette lassitude. Il est significatif que le mouvement associatif, à différents niveaux territoriaux, n'ait pas été en mesure de produire des analyses structurées sur son niveau de participation aux dispositifs de concertation, son caractère suffisamment ou insuffisamment stratégique, d'éventuelles carences dans les modalités retenues, alors que la mission estime que c'eût été un élément d'appréciation important pour un bilan de la mise en oeuvre.

Une réaction est nécessaire. Ce pourrait être l'une des missions concrètes des comités de coordination des politiques de lutte contre l'exclusion que d'articuler les différentes formes de consultation et de coordination inter-institutionnelle, au niveau départemental. A défaut, le législateur pourrait être invité à rationaliser les modalités de coordination inter-institutionnelle au plan départemental.

Au niveau de la coordination fonctionnelle de terrain, c'est probablement autour des CLI que pourrait s'amorcer le regroupement ou l'articulation d'instances locales. Les acteurs concernés par les divers dispositifs sont largement les mêmes. C'est autour des besoins de l'« usager » ou du « bénéficiaire » que l'on pourra initier une dynamique de coordination fonctionnelle susceptible de réagir sur l'ensemble des institutions.

. L'enchevêtrement des maillages administratifs et techniques

La liste en sera épargnée. Elle épouse en partie la liste des instances consultatives ou des divers comités de pilotage infra-départementaux évoquée ci-dessus, mais est beaucoup plus fournie puisqu'elle intègre des maillages purement techniques en matière d'éducation, d'emploi, de santé, d'équipement ou d'aménagement du territoire, et les modalités de territorialisation des politiques publiques propres aux services des départements, à de grandes communes ou à des entités inter-communales. Dans les préfectures ou les DDE qui ont effectué un travail de recensement des maillages existant en matière de lutte contre l'exclusion, la cartographie présentée ne peut être inférieure à quinze pages.

Là aussi, un travail de rationalisation pourrait être initié, notamment dans le cadre des comités de coordination prévus à l'article 155 de la loi. La diversité des maillages a des justifications techniques ou politiques ; il ne s'agit pas de faire du cartésianisme à tout prix ou de l'esthétisme administratif, mais bien plus de déterminer une carte harmonisée des ressorts fondamentaux du contact avec l'usager, chaque grande politique pouvant par ailleurs disposer de ses bassins ou territoires de mise en

oeuvre (Habitat, Emploi, Education...). A cet égard, l'effort prioritaire d'harmonisation de ces ressorts fondamentaux doit partir d'une harmonisation de trois cartes :

- * celle-des CLI ;
- * celle des unités de base du service départemental d'action sociale (unités territoriales, circonscriptions, centre d'action médico-sociale....) ;
- * carte des CCAS, carte des coopérations intercommunales dans le domaine social (communautés urbaines, communautés de communes ou d'agglomération, centre intercommunaux d'action sociale, missions locales constituées sur une base intercommunale, PLIE).

En principe, l'exercice est réaliste, puisque la carte des CLI dépend d'une décision conjointe du Préfet et du Président du Conseil général, et que les zonages CLI et service social départemental tiennent dans l'ensemble compte des réalités communales ou intercommunales.

. La difficile gestion de l'intercommunalité

On bute fréquemment sur ce problème, pas simplement en matière de politique de la ville, de gestion des attributions de logements sociaux ou de mise en place des conférences intercommunales du logement. On le rencontre aussi pour la mise en place de CASU infra-départementales, ou pour la gestion de dispositifs partenariaux décentralisés au plan local. On le rencontre en matière d'accueil d'urgence, de service d'accueil et d'orientation des personnes sans abri, lorsqu'on cherche à promouvoir des actions associant commune centrale et communes périphériques. De plus en plus des villes-centre expriment le sentiment de « payer pour toutes les misères de la périphérie ».

La loi du 12 juillet 1999 sur la coopération intercommunale, dont la mise en oeuvre locale a suscité des débats politiques et financiers peu propices dans un premiers temps à accélérer les dynamiques intercommunales sur les sujets de ce rapport, autorise à moyen terme quelques espoirs. 51 communautés d'agglomération ont été créées au 31 décembre 1999, regroupant plus de six millions d'habitants, exerçant des compétences en matière d'équilibre social de l'habitat et de politique de la ville. Le nouveau régime des communauté urbaines comporte les mêmes compétences : deux projets sont en cours à Nantes et à Marseille. Enfin, un renforcement de l'intercommunalité sociale pourrait aussi s'appuyer sur les communautés de communes, pour lesquelles la délégation de compétences sociales reste facultative, et sur les centres intercommunaux d'action sociale, instrument encore relativement récent dont il faudrait fortement soutenir le développement.

. Une faible inter-associativité au plan local

Plus on s'éloigne du niveau national, plus la solidarité et la synergie des associations se relâchent :

- * Au plan national, la coordination réalisée dans le réseau « Alerte » sous l'égide de l'UNIOPSS, fonctionne bien et a produit des résultats efficaces.

* Au plan régional, il existe une réelle structuration des réseaux associatifs, autour des URIOPSS, des délégations régionales de la FNARS, des unions régionales d'entreprises d'insertion.

* Sur le terrain, au plan départemental ou au plan local, il n'existe presque rien - avec quelques nuances pour le Nord Pas de Calais où l'URIOPSS est très investie sur l'exclusion dans cette région bi-départementale, au contact des associations de base. A la question traditionnellement posée par la mission à la fin des réunions organisées par les préfetures avec les associations oeuvrant dans le champ de la loi : « Depuis quand vous étiez vous réunis dans cette formation ? », la réponse a généralement été : « C'est la première fois », ou bien « Nous vous voyons dans les séances du CDI ou du CDIAE, ou chez le DDASS ou le sous-préfet pour le lancement des campagnes hivernales d'accueil d'urgence ».

Ce qui est dit sur les opérateurs associatifs pourrait également largement s'appliquer aux familles d'organismes HLM.

Il est tout de même paradoxal que les opérateurs de terrain attendent des initiatives de l'Etat ou des collectivités territoriales pour monter des actions communes, développer leur coopération. On a besoin de projets communs, de services communs, de « plate-forme d'insertion » inter-associatives. On a besoin d'une expression commune des associations dans les organismes consultatifs départementaux, de propositions conjointes. On ne peut à la fois critiquer les lacunes de la concertation et ne pas se donner suffisamment les moyens de se faire collectivement entendre. Il appartient aux associations de développer plus d'initiatives, et aux pouvoirs public de favoriser l'inter-associativité dans leur politique d'aide au développement de la vie associative et dans leurs programmes de lutte contre l'exclusion.

CHAPITRE II : POUR UN ACCES PLUS EFFECTIF DE TOUS A TOUS LES DROITS

Une première revue des dispositifs mis en place ne permet pas d'évaluer les résultats des politiques menées. L'évaluation aussi doit s'inscrire dans la durée. Un recul de trois à cinq ans est nécessaire pour apprécier les impacts des mesures prises, alors que nous ne disposons actuellement que d'un recul allant de quelques mois à deux ans. Une première revue peut néanmoins identifier les dynamiques à l'oeuvre, les freins, les problèmes.

Sept blocs ont été distingués, correspondant à quelques grands dispositifs de la loi et du programme :

- * mieux répondre à l'urgence sociale (accueil d'urgence et veille sociale) (2.1)
- * mettre en oeuvre un droit aux soins (2.2)
- * réaliser le droit au logement (2.3)
- * améliorer le droit à des moyens d'existence (2.4)
- * garantir l'accès à l'éducation et à la culture (2.5)
- * affirmer l'accès à l'emploi (2.6)
- * renforcer la participation des plus démunis à la vie démocratique (2.7)

Ce chapitre se clôt par quelques observations plus transversales, à partir des rencontres de la mission avec des personnes en situation précaire, sur l'accès aux droits et l'effectivité de leur exercice.

2.1.- Mieux répondre à l'urgence sociale : accueil d'urgence et veille sociale

L'article 157 de la loi a prévu la mise en place "*à l'initiative du représentant de l'État dans le département, d'un dispositif de veille sociale chargé d'informer et d'orienter les personnes en difficulté, fonctionnant en permanence tous les jours de l'année et pouvant être saisi par toute personne, organisme ou collectivité*".

2.1.1.- *La mise en place du dispositif départemental de veille sociale a accentué la coordination des réponses à l'urgence sociale.*

La concrétisation du dispositif de veille s'appuie sur une longue tradition de plans annuels d'accueil des personnes sans domicile et de réponse à l'urgence sociale, initiée au milieu des années 80. Les circulaires du 19 novembre 1998 et du 26 octobre 1999, consacrées à l'accueil et à l'hébergement des personnes sans domicile durant la période hivernale, ont fixé le cadre de la mise en place de ce dispositif.

L'objectif est de répondre, de manière coordonnée et immédiate, à quelques questions fondamentales : Où dormir ce soir ? Où manger ? Où recevoir quelques soins primaires ? Comment se faire aider pour quelques démarches administratives ou sociales élémentaires ?

Cette coordination utilise des instruments aujourd'hui opératoires dans l'ensemble des départements :

1) Dans tous les départements fonctionne un service téléphonique "accueil sans abri" 115, dont les appels reçus émanent à 80 % de personnes sans domicile, le reste se partageant entre associations, travailleurs sociaux, tiers. Quelques dysfonctionnements sont encore signalés, comme la pratique de transfert sur répondeur après 23 heures, tout à fait inacceptable même si la très grande majorité des appels se situe entre 16 heures et 21 heures.

2) La centralisation quotidienne des places disponibles avant 19 heures fonctionne de manière opérationnelle.

3) La pratique se développe rapidement d'une mise en place de centres ou services d'accueil et d'orientation (SAO), généralement accolés à une structure d'hébergement ou à un accueil de jour, mais distincts dans leurs modalités de fonctionnement et d'accueil des usagers. Une trentaine de structures de ce type fonctionnaient en 1999 ; ce chiffre est probablement dépassé aujourd'hui compte tenu de la rapide évolutivité du dispositif. L'intérêt de cette formule est réel : contact personnalisé avec les usagers, hors de tout climat asilaire, meilleur repérage des besoins, facilitation des articulations avec la diversité des réponses à l'urgence sociale, éventuellement jonction avec une procédure d'admission en CHRS et facilitation des liens urgence/insertion. A Lens par exemple, dans le S.A.O. géré par "La Boussole", un médecin hospitalier se partage à mi-temps, entre l'hôpital de Lens et sa permanence d'accès aux soins et La Boussole.

4) Un ample mouvement de diversification des réponses à l'urgence sociale et aux besoins primaires est à l'oeuvre, développé depuis quelques années avant la loi de 1998, mais qui tend à s'inscrire de plus en plus dans une perspective de mise en cohérence territoriale. Quelques exemples parmi les plus notables :

- * il existe 50 "Samu sociaux", souvent gérés par la Croix-Rouge Française en province, avec un fort investissement des bénévoles ;

- * un essor, au delà des Samu sociaux, des formules permettant d'aller au devant des plus marginalisés, telles que les éducateurs de rue, sur des montages financiers le plus souvent précaires.

- * un développement dynamique de l'accueil de jour, sous diverses formes (accueils larges ou plus spécialisés, boutiques de solidarité, haltes, restaurants sociaux etc...). 650 "lieux d'accueil solidaire" ont été recensés en 1999 (source DAS), dont la moitié correspondent à l'exigence d'un niveau primaire de professionnalisation (ouverture toute l'année, au moins un 1 ETP salarié). Les palettes de services offerts sont très diverses : un tiers seulement des 650 lieux offre un « service de bagagerie » : de même un tiers des structures déclarent mener une action de domiciliation pour l'accès au RMI. Là aussi, la précarité des financements peut constituer un frein à la dynamique en oeuvre, à une plus grande professionnalité des structures et à la diversification des prestations.

Avec ces limites, et encore de nombreuses lacunes en termes de couverture territoriale ou de gamme des services offerts, ce mouvement de diversification est un atout précieux pour une gestion coordonnée des réponses à l'urgence, et un moyen de toucher des publics très réservés à l'égard de l'hébergement collectif : jeunes en errance, squatters. On n'est plus aujourd'hui cantonné à l'équation Urgence = foyer d'accueil.

5) La coordination technique du dispositif, sous l'égide des DDASS, à partir d'un comité de pilotage ou d'un comité technique comprenant des professionnels, des associations et des C.C.A.S., commence à dépasser la régulation des fonctions d'accueil et la supervision du 115 pour prendre en compte d'autres besoins d'information (affichettes ou petits dépliants simples sur les réponses aux besoins primaires), pour amorcer des processus d'analyse et d'observation sociale (réalisations encore balbutiantes, notamment à partir de SAO), mieux cerner les besoins en matière de planification des CHRS et de l'accueil d'urgence, pour développer des articulations avec les dispositifs d'insertion. A Marseille par exemple, l'instance de pilotage met régulièrement à l'ordre du jour de ses réunions des thématiques plus larges que celle de la régulation des capacités. Dans toutes les DDASS rencontrées, une liaison étroite est établie entre pilotage du dispositif de veille et réflexion sur le schéma des CHRS.

- Progressivement se mettent en place sur le terrain les éléments d'une sorte de service public de l'urgence, à gestion largement associative, articulant le dispositif départemental de veille, le dispositif CHRS de plus en plus structuré autour des schémas départementaux, l'action sociale municipale, très présente sur ce champ, et la diversité des réponses spécialisées. L'évolution est progressive mais réelle ; naturellement, l'emploi du terme "service public" renvoie totalement ici à une approche fonctionnelle, et non à une conception juridique ou organique.

Pour accentuer encore cette évolution, il conviendra de mettre l'accent sur trois points au moins :

* des progrès dans la professionnalisation du dispositif, notamment sur l'écoute téléphonique et l'accueil de jour, en mobilisant par exemple les potentialités du dispositif emplois-jeunes, et sans compromettre la mobilisation des bénévoles. Ceux-ci accomplissent sur le terrain un travail remarquable, de plus en plus encadré, lorsqu'ils sont utilisés par de grands réseaux de solidarité, par de quasi-contrats de travail bénévole et par un dispositif structuré d'accompagnement et de soutien.

* le soutien au développement des S.A.O., point focal du dispositif. Ils n'étaient en mars 1999 qu'une vingtaine à être gestionnaires du 115. Sans en faire un point de passage obligé, il faut affirmer leur vocation centrale, dans le dispositif, en liaison avec tous les opérateurs de l'urgence et de l'insertion. Il faut aussi combler le défaut d'études et d'analyses que l'on peut constater sur leur activité et la population qu'ils reçoivent.

* le soutien à l'essor des missions d'observation. C'est à partir du dispositif de veille que l'on peut faire progresser l'analyse locale des situations d'extrême précarité ou l'exclusion, et enrichir ainsi la planification des structures d'accueil ou d'insertion.

2.1.2.- Les structures d'accueil sont confrontées à quelques problématiques mal résolues (familles, étrangers).

2.1.2.1.- Le dispositif d'accueil d'urgence et d'hébergement peut aujourd'hui mobiliser 65 000 places :

- * 15 000 places d'accueil d'urgence
- * 30 000 places en CHRS
- * 20 000 places dans le cadre de l'aide au logement à titre temporaire (ALT), versée aux associations, pour des prises en charges de 6 mois en logement d'insertion.

A ces capacités peut être ajoutée, en cas de grand froid hivernal, la mobilisation d'un volant supplémentaire (450 places en Ile de France) et le recours aux nuits d'hôtel.

L'Ile de France fait l'objet d'un programme spécifique 2000-2003, avec un objectif de création de 10 000 places en hôtels sociaux ou résidences sociales, et un engagement budgétaire supplémentaire de 73 MF dès 2000.

Des progrès sensibles sont à l'oeuvre en matière de qualité de l'hébergement : priorité donnée à la mise en place de petites unités ; progression très nette, pour l'accueil d'urgence, des ouvertures à l'année. Mais beaucoup reste à faire pour aboutir partout à un seuil minimal de qualité et de dignité de l'accueil ; les efforts entrepris se heurtent à des problèmes d'investissement, à des conditions de gestion et de travail des structures d'urgence encore trop marquées par la précarité, à la persistance d'une conception asilaire de l'accueil, à des pratiques telles que la règle du maximum de 3 nuits consécutives qui, à supposer qu'elle ait une véritable justification pratique, ne facilite pas le développement de démarches participatives ou plus ouvertes au respect des personnes. Les DDASS sont attentives à cette problématique : inspections programmées, visites nocturnes inopinées, travail sur les règlements intérieurs, accompagnement de tournées des Samu sociaux...

Sur le plan quantitatif, sous réserve d'inégalités infra-départementales ou de tensions ponctuelles dans les villes de passage (à Perpignan par exemple), les capacités apparaissent globalement adaptées. A Paris, pendant la période hivernale 1999-2000, on a noté en moyenne une disponibilité d'une centaine de places.

2.1.2.2.- Deux problématiques apparaissent mal résolues

- l'accueil des étrangers en situation irrégulière ou des demandeurs d'asile. 1999 paraît avoir été marqué par une forte augmentation de la fréquentation des étrangers demandeurs d'asile ou déboutés de leur demande, à Marseille notamment, mais aussi à Paris, à Metz.... On ne peut sur ce point que rappeler le principe d'un accueil indifférencié, chaque fois qu'il s'agit d'une prestation placée sous le signe de l'urgence ou d'une réponse à des besoins primaires de soins, d'alimentation... Mais les tensions sont très fortes sur certaines structures et ne peuvent trouver de solution qu'en amont.

- celle de l'accueil des familles, en particulier des jeunes couples sans enfants

La capacité d'accueil familial des CHRS est de l'ordre de 11 300 places. L'enquête E.S comptabilisait au 1^{er} janvier 1998 environ 11 500 personnes venues en familles aux CHRS : 2 774 parents isolés, 681 adultes en couples sans enfants, 6 504 enfants. Cette capacité permet dans l'ensemble d'accueillir les familles dans leur globalité, sans avoir à les diviser, conformément à la loi. Elle reste cependant insuffisante pour les jeunes couples sans enfants (problème mis en avant dans de nombreux schémas CHRS), malgré la souplesse que peut par ailleurs offrir le recours à l'A.L.T.

L'accueil familial est en revanche beaucoup plus malaisé dans les structures d'urgence (chambres collectives non mixtes), avec là aussi une difficulté spécifique pour les jeunes couples sans enfants.

2.1.3.- De l'urgence à l'insertion.

La parution du décret sur les CHRS officialise et consacre leur reconnaissance comme opérateurs d'insertion, venant couronner une évolution et une diversification de leurs missions amorcée dès 1991. Parallèlement, un plan triennal d'évolution des capacités a permis de créer 1 688 places de CHRS de 1998 à 2000, dont 1 020 (60,4 %) par transformation de foyers d'urgence en CHRS. L'élaboration d'un second plan, plus ambitieux, serait souhaitable, pour répondre aux pénuries locales repérées par les schémas CHRS, développer l'accueil des couples, accompagner la diversification des missions, accélérer la transformation des structures d'urgence.

De plus en plus, l'action publique dans ce secteur doit faciliter la constitution de véritables ensembles d'insertion, réunissant sous la même gestion des actions touchant des publics divers, utilisant des formules variées (hébergement, accueil de jour, accompagnement), visant à constituer des chaînes d'insertion complètes, vers le logement ou l'emploi.

Dans un ordre d'idée voisin, en s'appuyant sur les schémas, il convient de développer des plate-formes d'insertion, réunissant plusieurs CHRS ou opérateurs d'insertion autour de services communs sur le logement (accompagnement, A.L.T., A.I.V.S...), à l'instar de l'association "Interlogement" en Seine Saint Denis, sur l'accès aux soins, sur l'accès à l'emploi (actions communes de création de groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification, organisation de synergies entre CHRS et structures d'insertion par l'économie...).

2.2- Mettre en oeuvre un droit aux soins.

La loi du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle a constitué une avancée sociale majeure, unanimement reconnue, en ouvrant un droit à tous les résidents, en améliorant substantiellement le niveau de protection sociale des personnes à bas revenus, en instituant un interlocuteur central, la caisse primaire d'assurance maladie, en supprimant l'aide médicale, sauf dans une version résiduelle pour les étrangers en situation irrégulière.

La loi d'orientation du 29 juillet 1998, dans son article 67, spécifie par ailleurs que *«l'accès à la prévention et aux soins des personnes les plus démunies constitue un objectif prioritaire de la politique de santé.»*

Pour satisfaire cet objectif, la loi prévoit deux dispositifs principaux : la mise en place (article 71) de programmes régionaux pour l'accès à la prévention et aux soins (PRAPS) et la création, dans les hôpitaux, de permanences d'accès aux soins de santé (PASS).

Un autre axe, qui se situe dans le prolongement de la loi sera évoqué ici, plus succinctement. Il s'agit de l'évaluation du dispositif médico-social en milieu scolaire prévue à l'article 70 de la loi. Enfin, on fera écho à la problématique, largement signalée sur le terrain, de la prise en charge des souffrances psychologiques.

2.2.1.- La CMU: un droit unanimement apprécié.

2.2.1.1.- L'initialisation de la CMU a été réussie.

Une information large et diversifiée a été diffusée, au niveau national (grâce à une concertation précoce avec les associations) comme au niveau local, où la mission a pu vérifier sur place que l'information de proximité donnée au titulaire d'une prise en charge AMG, délivrée par des hôtesse d'accueil DDASS ou des employés de CCAS, a été bien assurée.

Il n'est pas sans intérêt de noter que, dans le cadre des rencontres avec des personnes en situation de précarité, le principal point perçu par les intéressés, en réponse à la question «qu'est-ce qui a changé pour vous ?», soit celui de la solvabilisation de l'accès aux soins, parfois avec une certaine forme d'incrédulité («ce n'est pas possible qu'on ne m'ait pas demandé mes justificatifs que j'avais emmenés») ou avec des interrogations sur l'avenir.

Le nombre de bénéficiaires de la CMU s'élève au 31 mars 2000 à 3,9 millions de personnes, soit 65 % des 6 millions de bénéficiaires potentiels. L'essentiel en est constitué par les anciens bénéficiaires de l'aide médicale (3,1 millions pour le régime général), soit un chiffre supérieur de près de 20 % aux prévisions initiales de transfert, compte tenu des efforts de balayage des fichiers et de détection de droits potentiels - 7,9 milliards de francs, dont 7 milliards de F de subvention de l'Etat. sont prévus pour le financement de la CMU en 2000. Plus de 750 organismes de mutualité d'assurance ou de prévoyance ont été agréés.

2.2.1.2.- Quelques interrogations persistent.

La mission n'avait pas dans son mandat de procéder à un premier bilan de l'application de la loi CMU, qui doit faire l'objet d'une évaluation spécifique. Pour autant, on peut faire écho à quelques interrogations :

- * les difficultés signalées par des usagers, relativement au comportement de certains praticiens (dentistes ou ophtalmologistes), allant jusqu'au refus de soins, paraissent particulièrement choquantes, même si inquantifiables ;

- * la divergence entre le plafond de ressources de la CMU (3 500 francs pour une personne isolée) et quelques plafonds AMG plus élevés n'est pas encore résolue. C'est en particulier le cas de plusieurs départements d'Ile de France, de l'Ille-et-Vilaine, et, en région Rhône-Alpes, de la Drôme et la Haute-Savoie. A Paris le plafond du droit à l'AMG pour une personne isolée s'élevait à 4 004 F ; il était à 4 003 F dans les Hauts-de-Seine, 3 753 F dans le Val de Marne, pouvant aller jusqu'à 4 000 F pour certaines catégories de bénéficiaires. L'Essonne a mis également en place un régime plus favorable. La plupart de ces départements mettent en oeuvre ou envisagent de mettre en oeuvre des dispositions garantissant aux bénéficiaires de l'AMG l'intégralité de leurs droits. Mais ils peuvent s'estimer pénalisés dans la mesure où ils ont restitué, par amputation de la DGF sur une base 97, l'équivalent de leur effort global 1997 en matière d'AMG départementale. Ceux qui voudront maintenir le niveau de prise en charge antérieur risquent d'avoir à payer deux fois.

Plus généralement, il faudrait éviter que la généralisation de la CMU n'écrase des dispositifs d'action sociale locale éventuellement plus favorables, faisant intervenir les fonds départementaux d'insertion ou des fonds communaux (par exemple par la prise en charge de cotisations mutualistes), des FAJ (pour la prise en charge des soins dentaires), associant des mutuelles, etc.. Au delà du nécessaire rappel de principe selon lequel l'action sociale facultative des collectivités ou institutions concernées peut aller au-delà de la loi, il conviendrait de proposer un cadre conventionnel à l'articulation avec la CMU, respectant autant que possible, l'unité et la centralité de gestion par les caisses primaires. On signalera qu'en Haute-Savoie, une réflexion est engagée entre le conseil général et la CPAM pour étudier la possibilité de créer un fonds départemental.

- * Les difficultés matérielles suscitées par la montée en charge du dispositif et la perspective prochaine de la fin de période de transition assurant la continuité et l'automatisme des droits des bénéficiaires de l'AMG : il est nécessaire de prévoir un accompagnement fort au sein de la branche maladie pour maîtriser les flux de dossiers et développer son investissement sur une gestion sociale des droits.

- * Une attention plus soutenue doit être portée à l'aide médicale résiduelle, ouverte aux étrangers ne répondant pas aux conditions de résidence fixées ou en situation irrégulière, dispositif au sein duquel un processus de ghettoïsation est à l'oeuvre : l'aide médicale de l'Etat, pour ces populations, suppose une domiciliation, dont les conditions de mise en oeuvre sont peu satisfaisantes. Les CCAS ne la pratiquent que de manière exceptionnelle. Les CPAM sont très inégalement impliquées (un seul centre, à Paris, instruit directement les dossiers AME : les autres orientent vers des PASS ou des permanences associatives) ; les associations sont ou débordées ou réticentes (refus du Secours catholique de pratiquer la domiciliation d'étrangers en

situation irrégulière). L'accès des étrangers non couverts par la CMU aux soins de ville, même pour ceux présents depuis longtemps sur le territoire français, paraît faible. Le seul recours est, en conséquence, celui d'associations spécialisées ou de certaines PASS, 93% du public de «Médecins du Monde» est étranger, dont 96% en situation irrégulière. Les bénéficiaires potentiels craignent que les documents AME ne servent à identifier leur situation irrégulière. «Médecins du Monde» propose que la France s'inspire du modèle espagnol en attribuant un droit à couverture maladie à tous les enfants résidant sur le territoire, quel que soit le statut de leurs parents.

2.2.2.- Les PRAPS: un outil utile dont la portée mériterait d'être précisée.

L'article 71 de la loi de lutte contre les exclusions demande que soit établi, dans chaque région, un programme régional d'accès à la prévention et aux soins (PRAPS) dont l'élaboration et la mise en oeuvre sont coordonnées par le préfet de région. Un décret du 29 décembre 1998 a défini la composition et le rôle du comité régional, prévu par la loi. Celui-ci, qui réunit les représentants de l'Etat, de l'ARH, des collectivités locales, des organismes d'assurance-maladie et, éventuellement, des associations, est consulté sur l'élaboration du PRAPS et assure le suivi des programmes régionaux de santé.

2.2.2.1. - Les services de l'Etat ont su initier un diagnostic complet des besoins en département, mais la mobilisation des partenaires, prévue par la loi pour l'élaboration du PRAPS, est inégale.

L'implication des services de l'Etat dans la préparation des PRAPS a été importante. Au niveau national, la DGS a soutenu le travail des coordonnateurs PRAPS par des réunions trimestrielles, des formations, la création d'une brochure spécifique «Action PRAPS», avec un tirage à 2000 exemplaires. Le premier numéro, paru en mars 1999, fait le point sur leur mise en place avec un dossier «les PRAPS :mode d'emploi» ; il précise ce que doit nécessairement contenir le PRAPS et les échéances prévues pour l'analyse de l'existant (juin 1999), la définition des objectifs (été 99) et le choix des actions (automne 99). Au niveau local, chaque DRASS a désigné un chef de projet PRAPS et procédé à la constitution de groupes de travail thématiques, après une large information partenariale.

Dans l'ensemble des départements où s'est rendue la mission, le PRAPS a donné lieu à un diagnostic complet du dispositif de santé pour les personnes en situation de précarité. L'articulation avec les PDAPS est globalement bonne, avec, en général, l'intégration dans le plan régional, de plans départementaux préalablement établis. L'analyse du contenu des PRAPS, avant signature, met en évidence quelques priorités récurrentes : 13 thématiques sont ainsi abordées dans plus de la moitié des PRAPS : l'accès aux droits/CMU, l'accès aux soins, les réseaux de proximité, l'éducation pour la santé, la santé des jeunes, la formation de publics relais, les hôpitaux, les PASS, le mal être, les lieux d'écoute, la formation des professionnels, l'alcoolisme, la toxicomanie, les problèmes du monde rural. La phase de diagnostic a été favorablement perçue et jugée, de façon unanime, comme très utile par les associations.

La mobilisation des partenaires de l'Etat reste néanmoins inégale. Si la collaboration avec les comités départementaux d'éducation à la santé, la DIIJ et les caisses a été importante, elle s'avère moindre avec les conseils généraux et les communes. Or, si les thématiques abordées par les PRAPS sont de la compétence de l'Etat dans leur grande majorité, on note qu'un quart d'entre elles relèvent en revanche directement de la compétence des conseils généraux (PMI, RMISTes, périnatalité, personnes âgées, planification familiale, vaccinations, MST/tuberculose). Enfin, la concertation avec les médecins, à l'exception partielle de ceux pratiquant la médecine préventive, et les mutuelles, absentes de l'élaboration des PRAPS dans deux départements sur trois, a été très faible.

2.2.2.2.- L'adoption en cours des PRAPS doit s'accompagner d'une accentuation des efforts de communication et de concertation.

Les PRAPS sont à ce jour en phase de relecture. En mars 2000, 13 des 26 PRAPS avaient été adressés à la DGS. Une évaluation complète est prévue pour la mi-année 2000. Le retard constaté dans l'adoption des plans, par rapport au calendrier initial, est peu dommageable au vu des conséquences positives de la phase de diagnostic partagé.

Les modalités de concertation et de communication sont encore à préciser. La mobilisation des conseils généraux et des villes est, en effet nécessaire, et peut être assurée dans le cadre de la négociation des contrats de ville, ainsi que par la recherche d'une meilleure articulation avec les mesures santé de plans départementaux d'insertion. L'information large des médecins sur le dispositif n'a pas suscité de mobilisation des praticiens de santé qui ont rarement participé à la préparation des PRAPS, alors même qu'ils étaient représentés au sein du comité de pilotage. Enfin, le grand public n'a pas été, jusqu'à présent, destinataire d'une communication organisée sur le dispositif.

2.2.2.3.- Surtout, la portée des PRAPS mériterait d'être précisée.

Les PRAPS identifient des priorités dont les conditions de financement et de mise en oeuvre ne sont pas ou très peu définies. C'est pourquoi il conviendrait de préciser leur portée, sur au moins deux points :

* Les liaisons à établir avec les SROS et les schémas régionaux de planification sanitaire.

Plus l'élaboration des PRAPS a été concertée, plus elle est susceptible de comporter des conséquences pour l'évolution de l'organisation régionale du système de soins (en particulier des urgences et des consultations externes hospitalières) et pour l'ouverture de la psychiatrie de secteur aux problématiques de lutte contre les exclusions. Il serait particulièrement souhaitable que chaque PRAPS puisse identifier, dans la formulation de ses priorités, les actions qui peuvent nécessiter des inflexions des schémas de planification, des redéploiements ou l'accentuation souhaitable des efforts consentis. Sur la base de ces éléments, on pourrait envisager des instructions ministérielles ou des lettres de mission aux directeurs d'ARH et aux DRASS, les mandatant pour mettre en oeuvre les orientations retenues par les PRAPS, dans le cadre du SROSS, du schéma des urgences, du schéma régional de psychiatrie.

Une démarche du même ordre est concevable pour l'articulation entre PRAPS, conférences régionales de santé publique, programmes régionaux ou locaux de santé publique. Dans l'ensemble, ce souci semble avoir été plus largement intégré en amont, dès la phase de diagnostic et de première élaboration.

* Le rôle central des PRAPS dans les politiques régionales et départementales de prévention et d'éducation pur la santé.

Dans l'ensemble, les actions de prévention et d'éducation pour la santé composent le volet le plus riche des PRAPS. Pour autant, on ne peut dire que cet instrument soit vraiment la référence centrale et l'outil principal de pilotage. Des acteurs essentiels, même s'ils sont associés à l'élaboration, conservent légitimement une pleine marge d'appréciation dans la mise en oeuvre des orientations adoptées : mutuelles, collectivités locales, fonds d'action sanitaire des caisses d'assurance maladie. Plus encore, le PRAPS n'est pas toujours la référence première dans la répartition et l'utilisation des crédits d'Etat, obérées par le financement des structures permanentes telles que les comités départementaux d'éducation pour la santé ou les comités de lutte contre l'alcoolisme. Dans une région telle que Rhône-Alpes, plus de 70% de l'enveloppe est répartie sur la base des dotations départementales préexistantes, largement déterminées par l'aide aux structures.

Il conviendrait donc d'accentuer la prise en compte des priorités du PRAPS dans l'utilisation des crédits d'Etat, au besoin par un élargissement de certaines enveloppes régionales, et de réunir, sur la base d'un partenariat volontaire, des comités départementaux ou locaux des organismes ou institutions finançant la prévention, pour mieux coordonner sur le terrain la mise en oeuvre des PRAPS.

2.2.3.- Les PASS: une mise en place encore ambiguë.

2.2.3.1.- Un bon bilan quantitatif.

291 PASS avaient fait l'objet d'une décision de création et de financement au 31 décembre 1999 pour un objectif de 300 PASS à la fin 2000. La signification de ces chiffres doit être relativisée, ne serait ce que parce qu'il peut s'écouler plusieurs mois entre la décision de financement et la mise en place effective. Les PASS fonctionnent dans des conditions très diverses, en termes de profil de missions, de lisibilité au sein de l'hôpital, d'ouverture sur l'extérieur.

Une mission spécifique d'évaluation des PASS a été confiée au Docteur Jacques LEBAS, praticien hospitalier à Saint-Antoine et personnalité qualifiée en matière d'accès aux soins des personnes en situation de précarité. Les conclusions de son enquête soulignent que la qualité des dispositifs mis en oeuvre est très largement tributaire des partenariats locaux existants, des initiatives déjà prises, et insistent sur la nécessité d'une évaluation plus qualitative et plus globale. La tonalité positive de ses analyses est par ailleurs tempérée par le constat d'un inégal engagement des autorités de tutelle (ARH et DDASS).

2.2.3.2.- Une lisibilité souvent insuffisante.

Il n'est pas rare que la PASS soit, au sein de l'hôpital, d'une identification malaisée. Il n'existe pas d'obligation d'information dans l'enceinte de l'hôpital non plus qu'en direction du public ou auprès des médecins de ville. La décision de création en commission médicale d'établissement (CME) n'est, de toute évidence, pas suffisante pour assurer le repérage, par les PH et leurs services, de la PASS.

Les conventions institutives des PASS n'ont pas assuré une homogénéité de fonctionnement du dispositif. Elles ne donnent pas lieu ni à une définition unifiée des horaires, ni à des indications précises sur le positionnement optimal. Plus encore, les horaires pratiqués par les PASS sont souvent restrictifs. Les consultations sans rendez-vous à horaires élargis sont rarement développées alors qu'elles sont encouragées par circulaire DAS/DGS. Les horaires les plus fréquents (9h-17h) ne sont pas adaptés, étant donné que les troubles les plus importants et le besoin d'une réponse médicale apparaissent surtout le soir. Les bons résultats de la PASS de Saintes où la permanence se tient de 18 à 24 h devraient encourager une modification des pratiques.

Certaines PASS sont «externalisées», c'est-à-dire confiées dans leur conception et leur fonctionnement à une permanence associative. Une telle délégation de responsabilité paraît peu conforme à l'objectif du dispositif qui est, tout au contraire, de favoriser l'appropriation par l'hôpital de la problématique de l'exclusion. Un fonctionnement de ce type, à Niort, a été signalé à la mission par l'association Médecins du Monde.

2.2.3.3.- Une dynamique de décroisement à conforter.

Le succès de la CMU impose que soit accentuée l'ouverture à l'extérieur : mise en place partout de comités de pilotage ouverts aux associatifs et aux professionnels de santé ambulatoires. Les leçons à tirer de la CMU supposent aussi que soient mis en place les moyens d'un suivi permanent de l'accomplissement des missions des PASS, conçues comme une porte de l'hôpital et un relais.

- * les outils de suivi des PASS doivent s'inspirer d'un suivi de clientèle (personnes accueillies, fréquence du recours, indications de profil, relais organisé vers les autres acteurs hospitaliers ou extra-hospitaliers de la prise en charge sanitaire) et non d'un compte-rendu d'activité (rendez-vous, actes, consultations) ;

- * le suivi des PASS doit s'intégrer dans une vision globale de l'hôpital et être articulé, chaque fois que possible, avec des éléments d'audit sur les conditions d'accueil à l'hôpital (accueil aux urgences, consultations externes sur rendez-vous, fonctions du service social hospitalier. etc.) ; c'est dans cette direction que s'orientent les évaluations menées par certaines DDASS (en Rhône-Alpes, en Provence-Côte d'Azur), en s'appuyant sur la dynamique des PRAPS et avec le concours des DRASS.

- * le problème de la continuité des soins (gratuité et dispense d'avance de frais pour les consultations externes, quelques nuits d'hospitalisation, la prescription de médicaments) se pose de manière moins aiguë du fait des progrès de la CMU. Il reste cependant non négligeable en ce qui concerne la distribution de médicaments primaires, dont la prescription gratuite devrait être à la disposition de chaque PASS.

2.2.4.- Le dispositif médico-social en milieu scolaire: des expérimentations à poursuivre.

2.2.4.1.- *L'évaluation prévue par la loi du 29 juillet 1998 et l'effort consenti en effectifs offrent à l'administration l'opportunité de développer quelques pistes nouvelles.*

La loi du 29 juillet 1998 dispose dans son article 70 que «dans un délai d'un an, le Gouvernement présentera au Parlement un rapport sur le rôle de la médecine scolaire dans la politique de prévention et les conditions de son renforcement pour améliorer le suivi médical des enfants scolarisés, notamment dans les zones où le recours aux soins est insuffisant». Le rapport, réalisé par une mission conjointe de l'IGAEN et de l'IGAS, a été remis en février 1999. Au nombre de ses constats figurent notamment le besoin d'un meilleur ciblage et la nécessité d'une articulation améliorée avec la médecine de ville.

2.2.4.2.- *L'intégration des services de médecine scolaire dans le réseau d'accès aux soins est à poursuivre.*

La liaison entre la PMI et le service de promotion de la santé de l'Education nationale est généralement tenue. L'exemple du Pas de Calais (cf. encadré) présente un système partenarial intéressant, prévoyant notamment la transmission de fiches de renseignements aux écoles maternelles, la présence des médecins de l'Education nationale lors des bilans de 4 ans et l'expérimentation d'une grille de suivi commune aux deux services, portant sur l'état de santé dentaire, auditif, ophtalmologique, les troubles du langage et du comportement.

Protocole de travail pour le suivi médico-social des enfants scolarisés à l'école préélémentaire et élémentaire: l'exemple du Pas de Calais.

Dans le département du Pas de Calais, la direction de la Protection maternelle et infantile (PMI) du Conseil Général, et le service de promotion de la santé en faveur des élèves, qui relève de l'Inspection d'Académie, ont signé en 1998 un protocole de travail pour le suivi médico-social des enfants scolarisés à l'école préélémentaire et élémentaire.

L'objectif est d'assurer une continuité du suivi médico-social des élèves tout au long de leur scolarité, à partir des bilans de santé réalisés chez les enfants scolarisés en maternelle (bilans établis à l'âge de 4 ans par la PMI). Le passage de la compétence PMI à la compétence Education Nationale peut en effet occasionner une rupture dans la connaissance et le suivi des enfants porteurs de handicaps.

Le protocole prévoit plusieurs dispositifs de coordination.

- les médecins de l'Education Nationale sont invités lors des synthèses des bilans de 4 ans réalisés par chaque service local de PMI ;
- le chef de chaque service local de PMI rencontre le médecin de l'Education Nationale territorialement compétent pour lui transmettre les dossiers médicaux des enfants qui entrent en grande section de maternelle : il signale les situations qui réclament une attention particulière ;
- à titre expérimental, une grille unique de suivi médico-social est établie pour chaque enfant bénéficiant d'un bilan à l'âge de 4 ans : cette grille est transmise par la PMI à l'Education Nationale, qui la complète et la retransmet au moment du bilan de 6 ans.

Le suivi des avis des médecins scolaires n'est pas satisfaisant. Il a ainsi été constaté que, si le bilan de la 6^e année (entre 5 et 6 ans) est effectué à 90%, seuls 30% des avis formulés aux familles sur l'état de santé des élèves sont suivis d'effets. Pour réduire ce différentiel important et à titre d'expérimentation, des conventions ont été passées entre le service de promotion de la santé, la PMI, les collectivités locales concernées et éventuellement les CPAM dans deux départements (Seine Saint Denis et Oise). Il est prévu que l'expérimentation soit étendue en 2000, une consultation des recteurs étant en cours pour faire le point sur les dispositifs existants. Outre une amélioration du suivi des enfants, ce dispositif peut permettre une estimation des besoins non couverts et un vrai travail éducatif auprès des parents.

Expérimentation en Seine Saint Denis: partenariat élargi de la médecine scolaire pour un meilleur accès aux soins

Le service de promotion de la santé en faveur des élèves de l'Inspection d'Académie de Seine Saint Denis a expérimenté de nouvelles formes de partenariat afin d'assurer un meilleur suivi des enfants après le bilan de santé effectué à l'âge de 6 ans.

Cette expérimentation a consisté en la mise en place, dans chacun des trois quartiers en difficulté choisis comme sites pilotes, d'une équipe complète de médecine scolaire (un médecin, une infirmière, une secrétaire). Ces équipes ont développé des partenariats efficaces avec les services de PMI, les médecins libéraux et des associations de quartier.

Ce fonctionnement en réseau a permis de mobiliser les parents autour de la santé de leurs enfants, et d'améliorer sensiblement le taux de prise en charge des enfants suite aux avis médicaux donnés lors des bilans de 6 ans.

Ces résultats positifs ont motivé un approfondissement de la démarche partenariale, qui s'élargit dorénavant à la CPAM, avec laquelle la médecine scolaire travaille pour définir la forme que son intervention peut prendre, après une deuxième relance auprès des parents.

2.2.5.- La prise en charge des souffrances psychologiques.

Dans l'ensemble des départements où s'est rendue la mission, la persistance d'une insuffisance de réponse à la souffrance psychique a été soulignée. Même si la loi de lutte contre les exclusions ne prévoit pas explicitement de renforcement des moyens en ce domaine, la phase de diagnostic des PRAPS a fait émerger un souci unanime de rapprocher les lieux de soins psychiatriques des exclus. Une première réponse a été trouvée dans le cadre de conventions, passées par certains CHRS avec des structures de psychiatrie. D'autres expériences sont à signaler : création d'une cellule d'accueil rattachée à l'hôpital, créations associatives de service d'accueil et d'accompagnement.

Des exemples de relations contractuelles entre les acteurs de l'insertion et les services de psychiatrie publique

Les relations entre les acteurs de l'insertion et les services de psychiatrie publique sont nécessaires, lorsqu'il s'agit de faire face aux différentes formes de souffrance psychique ou de maladie mentale présentées par des personnes en situation de précarité extrême.

Comme la FNARS l'expose dans son dossier «Santé et précarité» de juin 1999, ces relations peuvent se heurter à une méconnaissance réciproque, et à des découpages de secteur psychiatrique inadaptés à la prise en charge des SDF. Les allers-retours possibles entre hébergement social et hospitalisation en psychiatrie démontrent pourtant l'utilité d'une réelle coordination.

La FNARS recense à cet égard quelques initiatives intéressantes de relations contractuelles entre des CHRS et les services de la psychiatrie publique de secteur.

Dans le département du Rhône, une charte départementale lie tous les secteurs psychiatriques et tous les CHRS qui s'engagent à élaborer des modalités de travail en commun :

- les CHRS s'engagent à examiner les candidatures des personnes bénéficiaires de soins psychiatriques (ambulatoires ou hospitaliers) qui se trouvent confrontées à un besoin urgent d'hébergement ;
- les secteurs psychiatriques rappellent que l'organisation de la sectorisation psychiatrique n'est pas un obstacle au libre choix du thérapeute, et s'engagent à apporter leur appui technique aux CHRS.

La charte encourage également la signature de conventions locales.

A Guéret, une convention passée entre le secteur psychiatrique et le CHRS, prévoit plusieurs modalités de coordination :

- des réunions régulières de concertation entre l'équipe éducative du CHRS et une équipe référente du secteur composée de médecins hospitaliers et d'infirmiers ;
- l'intervention du psychiatre du secteur auprès des hébergés, à titre de consultant et à la demande du CHRS ;
- des visites ponctuelles de l'équipe médicale au CHRS. en cas d'urgence, dont le compte-rendu médical est confidentiel.

Enfin, la convention de collaboration du CHRS et du secteur psychiatrique d'Alès prévoit entre autres :

- la coordination, par le CHRS, d'appartements mis en sous-location avec bail glissant pour des personnes sortant d'hospitalisation psychiatrique, avec une continuité des soins assurée par l'équipe de secteur, et un accompagnement social par les travailleurs sociaux du CHRS ;
- l'engagement des services de psychiatrie à recevoir les personnes accueillies au CHRS pour lesquelles la prise en charge s'avère indispensable : les équipes collaborent pour préparer la sortie future de la personne et son accompagnement.

La mission a également eu connaissance de plusieurs expérimentations visant à adapter les pratiques médicales au public des exclus. A Paris, une «équipe d'appui Santé mentale et Exclusion», pilotée par le professeur Jacques SIMONNET, a été créée pour offrir des formations spécifiques au personnel médical du secteur psychiatrique ; constituée avec la participation de plusieurs associations d'aide aux démunis, elle doit faire l'objet d'une évaluation régulière.

Plus directement orienté sur le public des exclus, le module d'accueil et d'orientation créé dans les Pyrénées-Orientales illustre les modalités d'une offre de soins psychiatriques externalisée (cf encadré). L'ensemble des expérimentations engagées sur le territoire dans le champ psychiatrique devra faire l'objet d'une évaluation, permettant d'identifier les réponses les plus efficaces et leur éventuelle intégration dans le schéma régional de psychiatrie.

Module d'accueil et d'orientation santé dans les Pyrénées Orientales: la prise en compte de la souffrance psychologique.

Le PRAPS de la région Languedoc-Roussillon a permis de financer un dispositif innovant de prise en charge de la souffrance psychologique des personnes les plus démunies.

Ainsi, le module d'accueil et d'orientation santé, rattaché au Centre Hospitalier Spécialisé Léon Jean Grégory de Thuir, dans les Pyrénées Orientales, a pu élargir son champ d'intervention, en recrutant au cours de l'année 1999 deux infirmiers psychiatriques, dont l'emploi est financé à hauteur de 500 000 francs par les crédits dédiés au volet sanitaire de la loi de lutte contre les exclusions.

La présence de ces professionnels de la santé mentale permet un accompagnement individualisé de la démarche de soins des personnes en situation de précarité, par le biais de permanences d'accueil et d'écoute. Le module d'accueil et d'orientation établit un relais entre travailleurs sociaux et secteur hospitalier, dans une démarche de décroisement entre le champ sanitaire et le champ social.

Au delà de la problématique de l'accès aux soins psychiatriques des personnes les plus démunies, se pose la question de leur hébergement et de leur accompagnement à la sortie d'une hospitalisation éventuelle. La mission relève à ce titre l'originalité de l'expérience menée par le service Eranne de l'association Maavar à Paris, qui propose un hébergement de «transition» ainsi qu'une prise en charge psychosociale aux personnes en souffrance psychique, ou atteintes de maladie mentale.

L'accueil et l'accompagnement des personnes démunies en souffrance psychique: l'expérience originale de l'association Maavar à Paris.

Les personnes sont orientées vers Maavar par les services de psychiatrie publique. (secteurs ou centres médico-psychologiques) ou par le réseau de l'hébergement d'urgence et de l'action sociale, avec lesquels l'association a noué un partenariat efficace. Elles sont accueillies par une équipe de psychologues, qui évaluent leur situation, et sont hébergées en hôtel pendant une durée de trois mois. Pendant cette période, l'équipe assure leur suivi psychologique et social, en accordant une attention particulière à la continuité et la régularité des soins.

120 personnes ont bénéficié de l'aide de Maavar en 1999. La question de leur devenir à l'issue de leur accompagnement demeure posée. Un tiers environ de ces personnes ont pu intégrer, à leur sortie, un dispositif d'hébergement à moyen terme tel que CHRS, foyer ou appartement thérapeutique. D'autres occupent un logement de façon autonome, d'autres encore sont à nouveau hospitalisées.

Le développement d'appartements-relais constituerait une réponse adaptée au public accueilli par Eranne, qui pourrait bénéficier d'un appui pendant une période prolongée, et ainsi continuer son parcours d'insertion.

2.3.- Réaliser le droit au logement.

2.3.1.- Les moyens de prévenir l'exclusion du logement ont été sensiblement améliorés.

2.3.1.1.- *Le FSL : un élargissement utile des conditions de recours, un sensible effort budgétaire, mais un besoin de précisions sur son fonctionnement.*

L'évolution du FSL sur les dernières années révèle un engagement important de l'Etat, qui se traduit par une augmentation de 44% des crédits entre 1998 et 1999. En 1999, la participation de l'Etat s'est élevée à 490MF. Du fait de l'obligation des conseils généraux de maintenir une parité minimale de financement avec l'Etat, une augmentation similaire est observable pour les dotations de ceux-ci, soit un financement supplémentaire global pour les FSL de 260MF. Les financements volontaires (CAF, communes, HLM, ASSEDIC) représentaient environ 30% des dotations du FSL en 1999. Si l'augmentation est forte pour les ASSEDIC (1,9% en 1998, 12,3% en 1999) en raison de la disparition des fonds sociaux individualisés de l'UNEDIC, la participation des autres partenaires décroît légèrement.

En MF	1996		1997		1998	
	Montant	%	Montant	%	Montant	%
Financement Etat	248,7	37,4	273,0	37,1	358,8	33,9
Financements totaux	664,7	-	736,2	-	1 057,2	-

Quant à la répartition des actions financées par le FSL, des données locales sur la part relative de l'accompagnement social, de l'accès et du maintien dans les lieux montrent une montée en charge rapide des mesures. En 1998, au plan national, 73,6% des aides étaient consacrées aux aides directes aux ménages (31,6% en maintien dans le logement, 38,5% en accès) et 26,4% aux prestations dont 22% à l'ASLL.

Si la loi vise à homogénéiser les modalités de fonctionnement et les critères des commissions FSL, on constate que les restrictions apportées aux aides ne sont pas toujours conformes à la volonté du législateur. En termes de critères, 5% des FSL ont maintenu des clauses de résidence préalable pour l'obtention d'une aide et 11% déclarent pratiquer des restrictions à l'ouverture du FSL au parc privé; or, ces conditions, même si elles visent à inciter les bailleurs à recourir précocement au FSL (prise en compte plafonnée des dettes, en durée et en montant) créent un obstacle supplémentaire à la mobilisation du FSL par les locataires du parc privé, déjà limitée par la nécessité d'obtenir l'accord du propriétaire. Concernant le fonctionnement des commissions, la saisine directe par les ménages, prévue par la loi, est effective dans la moitié des départements seulement ; le délai maximal de réponse sous deux mois n'est pas respecté dans 40% des cas.

La réorganisation de la gestion des FSL n'a pas eu un fort impact, notamment la disposition prévoyant la faculté de recourir à un GIP qui n'a été utilisée que dans 4 départements. Elle s'accompagne parfois, dans cette hypothèse, de l'intégration de fonds spécifiques (énergie, eau, téléphone). La sortie du décret relatif aux frais de gestion des FSL est suspendue à la négociation en cours avec la CNAF qui mène actuellement une évaluation interne sur les coûts induits. On rappellera que les gestionnaires des FSL sont principalement les CAF (74%).

2.3.1.2.- La création des fonds spécifiques.

Si les fonds énergie, plus anciens, viennent en aide aujourd'hui à un nombre non négligeable de ménages, les fonds eau et téléphone n'ont pas encore fait leurs preuves.

. Les fonds énergie, initiés depuis plus de dix ans, fonctionnent dans l'ensemble des départements. Fonds partenariaux qui regroupent les contributions de l'Etat, d'EDF-GDF, des conseils généraux, des CAF, des CCAS et, éventuellement, des ASSEDIC, les fonds énergie ont distribué en 1999 237 millions de francs. Depuis 1997, les montants distribués ont considérablement augmenté (- 67 %) et le nombre de bénéficiaires est passé de 144 000 à 225 000.

. Concernant le fonds eau, une convention nationale a été signée le 28 avril 2000 entre l'Etat et les distributeurs afin de permettre l'annulation des créances pour les ménages les plus en difficulté, mais elle n'a pas encore produit ses effets au niveau local où la diversité des distributeurs, concurrents de surcroît, ralentit la montée en charge du dispositif. L'abondement du fonds national par l'Etat et les distributeurs s'élève respectivement à 30 millions et 20 millions, montant analogue à celui fixé, au milieu des années 1980, dans les premières conventions énergie pour la charge imputable à EDF.

. L'abonnement social téléphonique doit s'appliquer à compter du 1^{er} juillet 2000 aux titulaires du RMI, de l'AAH et de l'ASS, soit plus de deux millions de personnes. Afin de compenser le retard de sa mise en service (le principe de l'abonnement social a été défini en 1996), le gouvernement a prévu d'envoyer des cartes prépayées, dotées d'un crédit de communications gratuites, aux bénéficiaires inscrits avant le 30 avril 2000. Après le 1^{er} juillet, la réduction d'abonnement consentie par les opérateurs devra s'élever à 33 francs minimum.

2.3.1.3.- L'aide à la médiation locative: un début de montée en charge

Sur une enveloppe de 10MF en 1998 et 60MF en 1999, 3,72MF et 22MF ont été respectivement consommés. Le démarrage lent de ce dispositif s'explique en partie par les critères d'accès à l'aide, retenus dans le décret d'application du 13 novembre 1998. Or, les associations présentant une surface financière suffisante pour assumer le risque lié à la médiation locative sont peu nombreuses. On constate, sur 449 structures concernées pour l'année 1999, qu'ont accédé à l'aide à la médiation en premier lieu les CCAS (44), puis les Pact (28), les AIVS (17) et les CLAJ (14). Les effets de la mesure restent difficilement mesurables, les premières conventions avant été signées fin 1999 : 15 600 logements environ bénéficient, début 2000, de l'aide à la médiation locative, majoritairement dans le parc privé (57,5%).

2.3.1.4.- *Un enrichissement de la prévention des expulsions locatives.*

La prévention des expulsions, dans le respect des droits des propriétaires, compte parmi les objectifs majeurs de la loi de lutte contre les exclusions :

- * Une meilleure coordination des institutions intervenant en matière de prévention des expulsions est encouragée par la loi qui crée à cette fin les chartes de prévention des expulsions

- * Des délais supplémentaires sont instaurés qui doivent permettre tout d'abord aux institutions compétentes (SDAPL, CAF, FSL) de rechercher des modalités de règlement de dettes locatives ou de relogement.

- * En cas de saisine du juge par le propriétaire aux fins de résiliation du bail, un délai de deux mois est instauré pour permettre au préfet de communiquer au juge les informations nécessaires concernant la situation de la famille (enquête sociale).

- . L'adoption de la charte de prévention des expulsions était effective au 1^{er} janvier 2000 dans une vingtaine de départements.

Prévoyant notamment la signature de la chambre des huissiers, elle peut être l'occasion, tout d'abord, de définir le dispositif de coordination inter-services de prévention des expulsions. Elle pourrait également établir des modalités d'information renforcée des personnes faisant l'objet d'une procédure d'expulsion. La loi rend certes obligatoire que soit portée sur l'assignation la faculté de recourir au FSL, mais les échanges de la mission avec les associations mettent en évidence le fait que cette mention, très succincte, ne suffit pas à empêcher que les dispositifs existants restent mal connus. La charte doit permettre d'aller au delà, en s'inspirant éventuellement d'une expérimentation conduite par la chambre nationale des huissiers il y a quelques années. Celle-ci avait adressé aux huissiers une brochure spécifique à remettre aux personnes faisant l'objet d'une procédure d'expulsion et qui expliquait en termes simples les étapes de la procédure.

- . Les enquêtes sociales présentent un bilan contrasté :

Elles offrent une occasion de travail en partenariat accru entre les services préfectoraux, les huissiers et les juges, qui n'est pas encore pleinement utilisée dans l'ensemble de départements ; la moitié des départements n'engagent pas d'enquête sociale dans la phase précontentieuse. Des difficultés à mobiliser les services sociaux du conseil général peuvent expliquer un démarrage lent du dispositif. Dans certains départements, il a été nécessaire de recourir, sur financement du FSL, à une association Pact-Arim pour tourner cette difficulté, le Conseil général n'effectuant pas les enquêtes sur les personnes sans charge familiale : dans les Pyrénées-Orientales, l'accord du Conseil général n'a été acquis qu'au début de l'an 2000, pendant le déplacement sur place de la mission ; à Paris, le blocage semble perdurer. La qualité du travail partenarial effectué entre la remise de l'assignation et l'audience est pourtant, comme le montre l'expérimentation réalisée par le secteur associatif (cf encadré), garante d'une connaissance exacte des situations individuelles.

On peut légitimement s'interroger sur la capacité des services préfectoraux à faire face au travail nouveau suscité par la coordination des enquêtes et leur exploitation (2 000 enquêtes demandées à Paris sur 7 000 assignations) sachant que les moyens en personnel n'ont pas été revus à la hausse dans les services concernés. Ainsi, avec une configuration très variée (cabinet du préfet, sous-préfectures, service de l'environnement, DDE, DDASS, commission FSL), le traitement des assignations connaît un taux (en nombre d'agents rapporté au total des assignations) de 0.02% dans les départements très urbanisés à 2% en zone rurale.

Des procédures restent à définir pour l'utilisation en audience des enquêtes réalisées, le caractère confidentiel des informations supposant que le ménage concerné soit averti de la diffusion de celles-ci à la partie adverse ; cette solution a été mise en oeuvre avec succès dans la plupart des départements où s'est rendue la mission.

. L'évolution du nombre des expulsions est d'une interprétation complexe.

Elle montre une baisse sensible (-19%) du nombre de commandements à quitter les lieux (47 821 en 1997, 38 644 en 1999) qui pourrait manifester l'impact positif des nouveaux outils dont dispose le juge. Cette diminution est un indicateur important dans la mesure où un grand nombre de locataires quittent leur logement après la notification d'avoir à quitter les lieux, sans attendre l'exécution de l'expulsion. En revanche, le nombre d'interventions effectives de la force publique pour procéder à l'expulsion s'accroît légèrement ; il est passé de 4 753 en 1997 à 4 866 en 1999 (-2%). On constate parallèlement que le montant des crédits consommés au titre de l'indemnisation des propriétaires bailleurs pour refus de concours de la force publique est passé de 371MF en 1998 à 327MF en 1999, soit une diminution de 14%. Il est encore difficile d'évaluer dans quelle mesure les évolutions constatées sont imputables au nouveau dispositif. Il faudra attendre les chiffres 2000 et 2001 pour porter une appréciation, sur la base d'un rapprochement indispensable entre les outils statistiques des ministères de l'Intérieur, de la Justice et du Logement. En tout état de cause, l'objectif ne peut être la disparition des expulsions effectives, justifiées pour des locataires disposant de ressources suffisantes ou pour des personnes occasionnant des troubles de voisinage graves, patents et durables : il est en revanche de s'assurer que les expulsions réalisées correspondent bien à ce type de critères.

. La loi rend obligatoire la saisine de la SDAPL par le bailleur, au moment de l'assignation.

Cette modification a provoqué un afflux de dossiers important (-50% dans certains départements), auquel les SDAPL ne parviennent à faire face qu'au prix d'un allongement considérable des délais. Il est à craindre que, dans ce contexte, le traitement des dossiers soit limité à l'enregistrement de la saisine, sans analyse au fond.

L'antenne de prévention de l'expulsion locative à Marseille (APEL)

La complexité des procédures d'expulsion et la situation de précarité des personnes qui en font l'objet, ont conduit à la création, en mars 1999 à Marseille, d'une antenne juridique et sociale spécialisée dans la prévention des expulsions locatives : l'APEL.

Financée par le Conseil départemental de l'aide juridique des Bouches du Rhône, dirigé par le Président du TGI de Marseille, et par le Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées, qui associe le Conseil Général et les services de l'Etat, cette antenne répond à l'objectif de l'article 121 de la loi du 29 juillet 1998, qui propose de renforcer les dispositifs de prévention des expulsions locatives.

L'antenne tient une permanence hebdomadaire dans l'enceinte du Tribunal d'Instance de Marseille, le jour même des audiences de référé. Elle est animée par une équipe réunissant un avocat désigné par le barreau, un travailleur social et un conseiller socio-juridique de l'association Ampil (Action méditerranéenne pour l'insertion sociale par le logement).

L'APEL permet d'apporter aux personnes qui viennent la consulter :

- une information sur la nature de leur situation juridique, leurs droits et leurs devoirs ;
- un accès rapide à l'aide juridictionnelle et à l'assistance d'un avocat ;
- une orientation vers les services compétents pour la mise en oeuvre rapide des démarches administratives, sociales et juridiques (CAF, CCAS, services sociaux du département services préfectoraux...)

A tous les stades de la procédure d'expulsion, les personnes sont orientées vers cette antenne, par les huissiers de justice (lors de la remise du commandement de payer), par la préfecture des Bouches du Rhône (qui informe par courrier les personnes assignées en référé de l'existence de moyens de prévention de l'expulsion), et enfin par les magistrats des référés. Les services sociaux contribuent également à la diffusion de l'information.

D'après un premier bilan dressé fin janvier 2000, près de 500 personnes ont été accueillies depuis la création de l'antenne. L'impact de son travail de prévention des expulsions est difficile à mesurer à court terme, puisqu'elle n'a pas pour mission d'assurer directement le traitement et le suivi des situations des personnes accueillies.

Mais elle anime un réseau de partenaires (bailleurs sociaux, commissariats, services sociaux, CAF...) et apporte son concours au montage des plans d'apurement, des demandes d'aides financières et des demandes de mutation. L'APEL constitue à ce titre un dispositif exemplaire d'accès au droit des personnes en situation de précarité.

2.3.2.- Deux lacunes importantes compromettent un meilleur accès des plus démunis au logement social.

2.3.2.1.- Le numéro unique d'enregistrement n'est pas entré en vigueur en dépit des bons résultats des quelques expérimentations menées.

Le décret relatif au numéro unique d'enregistrement n'est pas encore paru. Ce retard qui devrait être comblé avant la fin de l'été 2000 trouve notamment son origine dans la difficulté à faire coïncider une démarche réglementaire avec les négociations, antérieures à l'adoption de la loi, qui ont été lancées avec les fédérations HLM sur le même sujet. Des expérimentations avaient été prévues avant d'envisager la généralisation du numéro unique ; elles ont débuté seulement fin 1999.

En toute hypothèse, hors du dispositif d'expérimentation, les départements, peu nombreux (Haute-Savoie et Loire-Atlantique), qui ont créé un outil spécifique de traitement des demandes ont obtenu de bons résultats, en termes de gestion du parc et de connaissance des besoins (cf encadré).

Un numéro unique d'enregistrement des demandes de logements sociaux dans le département de Loire-Atlantique

Les bailleurs sociaux de Loire Atlantique ont mis en oeuvre un dispositif de gestion unifiée des demandes d'attribution de logement social, peu avant que la loi ne le prévoit en son article 56.

Chaque demande de logement HLM fait ainsi l'objet d'un enregistrement départemental unique, au moyen d'un formulaire commun à tous les bailleurs. Ce système permet de simplifier les démarches des demandeurs, puisqu'ils déposent un seul dossier qui est transmis à l'ensemble des bailleurs du département. Il facilite également l'accès à une offre de logements élargie. Surtout, la démarche permet de planifier le besoin de logements «très sociaux» avec beaucoup plus de fiabilité, et oblige les bailleurs à une analyse en termes sociaux de leur politique d'attributions.

Les organismes HLM du département chiffrent à 240 familles celles dont les ressources sont < 60 % plafond PLA, qui ont déposé une demande insatisfaite depuis plus d'un an, qui n'ont jamais reçu de proposition. Par ailleurs le taux de vacance a fortement diminué : il s'établit aujourd'hui à 0,6 % contre une moyenne régionale de 2.3%.

2.3.2.2.- Le traitement de la demande de logement social n'est pas encore conforme à la loi.

Les commissions de médiation prévues par la loi n'ont pas été mises en place, le plus souvent parce que leur création paraît corrélée à celle du numéro unique d'enregistrement. Une telle interprétation n'est pas nécessairement pertinente, dans la mesure où celle-ci, qui compte des représentants d'associations et d'organismes bailleurs, est plus largement chargée de se prononcer sur les refus opposés aux demandes de logement social.

L'action de la commission de médiation pourrait notamment être utile pour rappeler aux commissions d'attribution des organismes qu'elles ont l'obligation, aux termes de la loi, de motiver les refus. La mission a constaté, y compris dans des organismes attentifs à une gestion sociale de leur parc, que cette disposition était insuffisamment respectée.

La définition du «*délai anormalement long*» de traitement de la demande, normalement établie dans le cadre de l'accord collectif triennal (cf infra), a été arrêtée dans 40% des départements. Elle présente de grandes disparités, entre 3 et 48 mois, 16% des départements l'ayant fixé à plus de 24 mois. La capacité des organismes bailleurs à définir des critères de traitement de la demande de logement social est très variable. L'OPAC du Finistère constitue de ce point de vue, un remarquable exemple de transparence ; la difficulté que rencontre l'organisme pour respecter, dans les cas les plus complexes, le délai de trois mois, ne diminue en rien la qualité de la stratégie adoptée, qui vise à ne laisser personne sans réponse de logement (cf encadré).

Transparence et priorité aux personnes en difficulté dans l'attribution des logements sociaux: un levier pour une charte intercommunale du logement à Brest.

La Conférence intercommunale du logement du bassin d'habitat de Brest, constituée le 28 juin 1999, a décidé d'élaborer une charte intercommunale du logement, définissant les critères d'attribution des logements sociaux.

Cette démarche de transparence et de lisibilité des critères d'attribution s'appuie sur une expérience ancienne, puisque l'OPAC de la communauté urbaine de Brest, qui gère près de 90% du parc, a établi dès 1994 une charte d'attribution des logements. Cette charte organise les travaux de la Commission d'attribution des logements, où siègent notamment les maires des communes concernées, en définissant et hiérarchisant explicitement les critères d'attribution. Les dossiers prioritaires sont isolés et examinés dans un délai de trois mois, les autres dossiers étant traités en fonction de l'ancienneté de la demande.

La Charte de l'OPAC fixe cinq catégories de demandeurs prioritaires :

- A : demandeurs en provenance des logements d'insertion ;
- B : demandes découlant de situations d'urgence liées à un danger pour les personnes ;
- C : demandeurs ayant perdu leur logement ;
- D : demandeurs en situation de rupture financière ;
- E : demandeurs d'un logement pour cause de sur-occupation.

Les logements attribués par l'OPAC dans ce cadre représentent environ 30% des logements attribués dans l'année.

2.3.2.3.- Le cadre, modifié, des relations entre organismes HLM et représentants de l'Etat dans le département ne produit pas encore ses effets.

La loi prévoit la signature, entre le préfet et les bailleurs sociaux du département, d'un accord collectif triennal. Cet accord doit prévoir un engagement quantifié annuel d'attributions à des personnes cumulant des difficultés économiques et sociales. Peu d'accords collectifs ont été signés (5) au 1^{er} janvier 2000 ; pour 57 autres, les négociations sont en cours. Mais, dans 31 départements, elles n'ont pas débuté.

Dans les projets d'accord disponibles, il apparaît que l'objectif quantifié annuel varie de 20 à 2 000 ménages. Dès lors que l'objectif est défini à partir d'un diagnostic précis du public cible, en évitant de procéder à une analyse trop large des caractéristiques requises, de telles variations ne sont pas inquiétantes. Pour 33 départements sur 41 ayant défini un objectif quantifié, l'engagement représente moins de 1% du nombre de logements locatifs sociaux. On ne pourra réellement définir la cible prioritaire de la programmation des logements très sociaux qu'à partir des demandes enregistrées dans un cadre unifié.

2.3.3.- L'approche territoriale du droit au logement et de l'accès aux logements sociaux devrait être accentuée.

2.3.3.1.- La redéfinition en cours des bassins d'habitat et les nouveaux PDALPD ont permis un premier diagnostic, malgré une connaissance incomplète de la demande.

Sans réviser considérablement les plans départementaux d'action pour le logement des plus démunis, la loi du 29 juillet 1998 a introduit une durée minimale de trois ans et l'obligation de procéder à une analyse préalable de la situation des personnes défavorisées dans le département ; cette réorientation doit être facilitée, aux termes de la loi, par la participation des associations d'insertion ou de défense des personnes en situation d'exclusion au comité de pilotage.

Dans l'ensemble des départements investigués par la mission, la mobilisation des services de l'Etat pour mettre les plans existants en conformité avec la loi est importante ; l'adoption des nouveaux plans a rapidement débuté et devrait être achevée à la fin 2000. La recomposition du comité de pilotage, notamment pour l'intégration de représentants associatifs, a posé plus de difficulté, soit par interprétation trop stricte de la notion d'association d'insertion, soit par manque de relais dans le département ; on constate que l'association la plus représentée est l'UNAF (17), bien avant la FNARS (4) et ATD Quart-Monde (4).

L'analyse de la situation du public cible reste largement problématique tant pour la définition des plans départementaux que pour celle de bassins d'habitat qui doivent être délimités au regard des objectifs de mixité sociale et d'accueil des personnes défavorisées. Les informations mobilisées proviennent des fichiers de la préfecture («fichier des mal logés»), des CAF, éventuellement de la demande HLM, ainsi que d'enquêtes spécifiques auprès des structures d'accueil et des collectivités locales, ou encore, dans les départements les plus urbanisés, de diagnostics réalisés par des bureaux d'études. Mais l'appréhension des publics jeune, SDF, travailleurs saisonniers, sortants de prison ou d'hôpital psychiatrique reste, selon les DDE, difficile.

En conséquence, il n'est pas certain que les plans soient déjà en mesure de s'appuyer sur une observation précise des besoins ; celle-ci devra être renforcée avant l'adoption d'une nouvelle génération de plans en 2002-2003. Le renouvellement des plans a d'ores et déjà permis d'accentuer les partenariats et les initiatives issues de la mise en oeuvre de la loi du 31 mai 1990, dite «loi Besson». En particulier, on peut noter une ouverture croissante aux actions touchant le parc privé, par exemple dans les Bouches du Rhône. On remarque également, dans quelques départements, une meilleure prise en compte de problématiques telles que les copropriétés dégradées et l'habitat des gens du voyage.

2.3.3.2.- Le projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains devrait consolider la négociation sur une gestion intercommunale du logement.

La loi de 1998 institue l'obligation pour les communes situées dans un bassin d'habitat de créer une conférence intercommunale du logement. Si 102 bassins d'habitat ont déjà été créés sur 297 projetés au total, la mise en place des conférences intercommunales s'effectue à un rythme plus lent ; 49 ont été instituées dans 24 départements. De plus, dans deux cas seulement, il a été procédé à la signature de la charte intercommunale aux termes de laquelle est décliné, par bailleur et par commune, l'accord collectif départemental.

Deux éléments peuvent expliquer le retard observé : D'une part, sur les territoires où existait déjà une conférence communale ou un EPCI à compétence habitat, le besoin se faisait moins sentir d'instituer rapidement le nouveau dispositif. D'autre part, les négociations conduites pendant l'année 1999 sur la mise en place d'une nouvelle carte de l'intercommunalité (loi Chevènement) et les débats sur la loi de solidarité et de renouvellement urbains ont suscité un climat d'attentisme, qu'il faudrait pouvoir dissiper rapidement.

2.3.4.- L'accroissement de l'offre de logements très sociaux n'apparaît pas clairement, malgré quelques signes de frémissements locaux.

2.3.4.1. - La consommation des crédits PLA très sociaux ne connaît pas encore d'inflexion significative.

Le nombre de logements neufs ou acquis avant bénéficié de prêts locatifs aidés à vocation très sociale (PLA-Intégration et, depuis l'été 1999, Prêts locatifs à usage social, PLUS) a évolué favorablement en 1999, mais il est difficile de mesurer l'orientation de la consommation des crédits en 2000 comme le montre le tableau ci-dessous :

(en nombre de logements)	1998	1999	Janvier à avril 2000
PLA-I	3 574	3 765	252
PLUS	-	3 366	1 032
Total	3 574	7 131	1 284

La création du PLUS, dont la montée en charge a débuté au second semestre 2000 offre aux directions départementales de l'équipement un outil plus attractif que les prêts locatifs antérieurs. Dans le cadre de ce produit, les bailleurs qui s'engagent à loger, pour 30% de leur parc, des ménages dont les revenus sont inférieurs à 60% du plafond de ressources sont autorisés à accueillir 10% de ménages au dessus du plafond.

Si les chiffres nationaux disponibles n'autorisent pas, à ce stade, d'interprétation trop optimiste de la reprise en matière de construction de logements sociaux, les directions départementales de l'équipement observent, depuis quelques mois, un redémarrage sensible des négociations au niveau local et une demande plus importante de PLA.

2.3.4.2. -L'impact des incitations à la mobilisation de l'offre existante (régime modifié des réquisitions et taxe sur la vacance) n'est pas encore mesurable.

La mission a disposé de peu d'éléments sur la mise en oeuvre de ces dispositifs. Concernant la taxe sur les logements vacants, dont le produit est reversé à l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, les recettes encaissées atteignaient 48,4 millions de francs en 1999 et 27 millions au 28 février 2000.

2.3.4.3.- Des systèmes locaux de réhabilitation et réservation prioritaire peuvent obtenir de bons résultats en termes de mobilisation de l'offre.

L'encadré ci-dessous illustre la politique menée dans le domaine du logement par certaines CAF.

La CAF 93 finance des opérations de réhabilitation du parc social.

La Caisse d'allocations familiales de la Seine Saint Denis apporte son concours financier à la réhabilitation du parc social du département, sur son budget d'action sociale. En 1997, 15,7 millions de francs ont ainsi été alloués à 17 organismes pour la réhabilitation de 4 291 logements sociaux HLM (sur un budget total d'action sociale - volet logement de 40,7 millions de francs).

La CAF intervient sous forme de prêt aidé sans intérêt, remboursable en 20 ans. Son taux d'intervention varie selon la nature des opérations de réhabilitation. En contrepartie, la CAF demande un droit de réservation de logements pour les familles allocataires les plus modestes. Les demandes de logement sur le contingent géré par la CAF sont accompagnées d'une évaluation sociale effectuée par le travailleur social qui suit habituellement la famille concernée.

2.3.5.- La lutte contre le saturnisme infantile : un programme ambitieux

2.3.5.1.- Le travail de diagnostic et d'information, issu d'un travail conjoint des DDASS et des DDE, est en cours.

Dans les départements les plus concernés par le risque d'empoisonnement au plomb (zones d'urbanisation intense), le repérage a débuté antérieurement à l'adoption de la loi. Ainsi, dans le cadre de la circulaire de 1^{er} décembre 1993 relative à l'intoxication au plomb, le département de Seine Saint Denis a défini un programme de lutte contre le saturnisme, sous le pilotage de la DDASS, qui a permis de développer le repérage des bâtiments et l'information des familles, des propriétaires, ainsi que des professionnels de santé. Dans l'ensemble, les départements ont effectué un travail important de diffusion de l'information et renforcé leur partenariat interservices (DDASS et DDE) afin de définir les conditions de signalement individuel ou environnemental.

L'importance de cette première phase est considérable. La formation des professionnels du bâtiment, l'information des familles par les PMI, la réalisation de brochures destinées aux médecins de ville sont autant de leviers dans la lutte contre le saturnisme, repérés par la mission lors de ses déplacements en départements. Mais, deux ans après l'adoption de la loi, l'impact de ce travail sur la population exposée au risque de saturnisme n'est pas encore perceptible. Ainsi, dans les Bouches du Rhône (MOUS de Marseille), sur 217 dossiers ouverts depuis 1994 à la suite de la détection de plomb dans un logement, 192 sont encore en cours, c'est à dire n'ont pas donné lieu à travaux. A moyen terme, l'évaluation du dispositif est fonction surtout du nombre d'enfants qui auront pu être soustraits au risque de saturnisme.

Le volet préventif du dispositif, qui prévoit la délimitation par les préfets des périmètres de zones à risque d'accessibilité au plomb, reste inégalement avancé. La plupart des départements procèdent à un travail de concertation avec les élus, préalable à toute définition d'un zonage. L'appréciation du risque, obéissant à un principe de précaution, semble, dans l'ensemble, s'orienter vers un zonage très large, qui inclue la totalité du département (Seine Saint-Denis) ou de l'agglomération (Marseille). Ce choix pourrait alourdir considérablement le fonctionnement optimal des procédures.

2.3.5.2.- Des inquiétudes sur les moyens mobilisables

La loi du 29 juillet 1998 crée pour l'Etat une obligation de faire si le propriétaire d'un logement présentant un risque d'accessibilité au plomb refuse de faire débuter, sous 10 jours, des travaux d'assainissement. Le délai très court qu'impose la loi au préfet pour se substituer au propriétaire défaillant entraînera probablement, dans les années à venir, une forte implication financière de l'Etat en termes d'avances pour travaux, et une charge incontrôlable en termes d'appels d'offre et de surveillance des travaux. Surtout, le délai global prévu pour la réalisation des travaux palliatifs et leur contrôle (un mois au total, que les travaux aient été réalisés par le propriétaire ou par l'Etat, en cas de défaillance de ce dernier) constitue une contrainte extrêmement forte, à laquelle les services de l'Etat, pour le moment, ne sont pas prêts.

Les coûts estimés, liés aux mesures d'urgence, ont suscité un abondement de crédits spécifiques, à hauteur de 75MF pour 2000. Les départements, principalement en Ile de France et dans les Bouches du Rhône, avant à gérer un stock important de diagnostics et, potentiellement, de travaux palliatifs ont demandé pour 2000 des sommes allant de 3 à 10MF. Les demandes totales exprimées au premier trimestre 2000 atteignent 33,35MF. Les enjeux sanitaires liés au développement du programme de lutte contre le saturnisme et la probable montée en charge des signalements, à la suite de l'information importante réalisée par les services de l'Etat, pourraient conduire à réviser à la hausse les crédits sur les prochaines années et nécessiteront un renforcement des moyens humains.

2.3.5.3.- Une articulation à rechercher avec le traitement de l'insalubrité.

Les problèmes d'articulation entre traitement de l'insalubrité et traitement du saturnisme n'ont pas été réellement appréhendés, de l'avis des techniciens comme de celui des associations. Actuellement, les acteurs et les procédures sont tout à fait différents ; ainsi, en matière d'insalubrité, c'est à la commune qu'incombe la responsabilité première des injonctions aux propriétaires. Dans la continuité des

dispositions contenues dans le projet de loi sur la solidarité et le renouvellement urbains, un rapprochement des procédures entre les deux régimes pourrait être étudié, sans revenir sur le financement par l'Etat des actions menées, mais en positionnant mieux l'acteur communal dans l'organisation et le contrôle des travaux.

2.4.- Améliorer le droit à des moyens d'existence.

Les prestations sociales jouent, dans les revenus des personnes en situation d'exclusion, un rôle central.

En 1999, le montant des prestations de protection sociale reçues par les ménages en France s'est élevé à 2 552 milliards de francs, en augmentation de 2,8 % en termes réels par rapport à 1998 (les prix à la consommation des ménages ont augmenté de 0,5 % en 1999). Ce montant représente 28,9 % du PIB. La part des prestations dans le PIB est stable, après avoir atteint un maximum historique de 29,4 % en 1996, puis diminué en 1997 et 1998. Fin 1999, en France métropolitaine, environ trois millions de foyers recevaient une telle prestation. Après avoir connu une progression ralentie en 1998 (+ 0,8 %), le nombre de bénéficiaires de minima sociaux s'est, en première estimation, stabilisé en 1999 avec des évolutions différentes selon les allocations. Près d'un tiers de ces allocataires percevait le RMI qui, depuis le milieu des années 90, a pris la première place au sein des minima sociaux. Au total, la population couverte par les minima sociaux est de l'ordre de 5,5 millions, soit un peu moins de 10 % de la population. Globalement, entre 1994 et 1998, la part des foyers allocataires de minima sociaux est restée du même ordre. Elle s'est légèrement accrue parmi ceux dont le chef est d'âge actif. L'objectif de la loi de lutte contre les exclusions est, au-delà du filet de sécurité constitué par les minima sociaux, d'améliorer les procédures d'accès ou de maintien des moyens d'existence.

La loi fixe ainsi plusieurs orientations :

- * aménager la procédure de traitement du surendettement, notamment en tenant compte des situations d'insolvabilité totale, en garantissant un revenu disponible et en réduisant les tarifs des huissiers au bénéfice des personnes surendettées.

- * améliorer le niveau de ressources des personnes à faible revenu en élargissant le champ des prestations insaisissables et en encourageant le cumul d'activités et de minima.

2.4.1.- Les procédures de traitement du surendettement : un effort d'information et de partenariat reste à faire pour donner leur plein effet aux nouvelles orientations.

Dans le prolongement de la loi du 31 décembre 1989, dite « loi Neiertz », la loi d'orientation du 29 juillet 1998 vise à renforcer le dispositif de traitement du surendettement en prenant acte du nombre important de situations de complète insolvabilité, liée le plus souvent à un surendettement passif, c'est à dire consécutif à une diminution ou extinction des ressources¹ : en 1998, 30% des dossiers déposés auprès de la commission de surendettement concernent des ménages (30 000) possédant peu ou pas de ressources.

La loi accroît les pouvoirs des commissions, en instituant une nouvelle procédure qui repose, dans un premier temps, sur un moratoire d'une durée maximale de trois ans et permet, dans un second temps, de recommander des effacements partiels

¹ Cette notion se définit par opposition au surendettement actif qui trouve son origine dans un recours excessif au crédit.

ou totaux de dettes (recommandations dites «extraordinaires»). Parallèlement, de nouveaux droits sont ouverts au débiteur, en particulier le droit d'être entendu à sa demande par la commission, de contester l'établissement du passif ou de saisir le juge en cas d'urgence aux fins de suspension des poursuites prononcées contre lui.

2.4.1.1.- L'activité des commissions de surendettement montre, même si les outils d'évaluation existants sont insuffisant pour en apprécier l'impact qualitatif, que la loi a répondu à un besoin réel.

. Une activité en croissance qui incite à une réorganisation des modalités de traitement des dossiers.

* Les éléments statistiques disponibles montrent une croissance régulière depuis 1998 du nombre de dépôts de dossiers : en mars 2000, 15 000 dossiers pour 14 427 en mars 1999 et 11 538 en mars 1998. Au total, sur l'année 1999, le nombre de dépôts de dossiers s'est accru de 20% par rapport à 1998. Le taux de traitement du mois s'élève à 87%, ce qui induit un stock total de dossiers en attente ou en cours de traitement de 85 957 pour la phase amiable et de 3 843 pour la phase de recommandations. Le taux de confection des plans atteint 72% (plans acceptés par les créanciers), avec 31% de plans comportant des moratoires.

Le nombre de recommandations extraordinaires, portant sur des moratoires précédant le cas échéant l'effacement total ou partiel des dettes, reste faible (534 pour le mois de mars 2000), mais s'accroît régulièrement depuis décembre 1999 (372 en janvier, 431 en février). Le nombre d'effacements de créances, lié pour l'essentiel à l'arrivée à échéance du moratoire de trois ans, n'a pas connu de progression significative. Le tableau ci-dessous résume l'évolution des recommandations extraordinaires et de l'effacement des créances depuis août 1999 :

	Cumul 1999	Cumul 2000 au 31 03	total
Recommandations extraordinaires elaborées	1 881	1 364	3 245
- suspension de l'exigibilité < 3 ans	840	666	1 506
- suspension de l'exigibilité = 3 ans	1 041	698	1 739
Effacement des créances	20	38	58
- total	20	34	54
- partiel	0	4	4

(source : direction du réseau de la Banque de France)

* L'augmentation du nombre de dépôts de dossiers est très variable d'un département à un autre ; dans les Bouches du Rhône, la mission a constaté un doublement du nombre de dépôts (pour +37% par an entre 97 et 99, et -12% avant 97). L'accroissement est de -10% en Seine Saint Denis en 1999. Dans le Pas de Calais, le président de la commission estime que sur une augmentation totale de +100% entre 1997 et 1998, 15% peuvent être imputés à l'information effectuée à l'occasion de l'entrée en vigueur de la loi. Plus conjoncturellement, la décision annoncée par le Premier Ministre d'accorder l'effacement des dettes fiscales aux chômeurs de longue durée en situation de surendettement, mesure élargie en décembre 1999 aux personnes en situation de grande précarité, a provoqué un afflux de dossiers supplémentaire que la Banque de France évalue à 15 000. Cette disposition a accéléré, dans certains départements, une organisation plus formalisée des relations de la commission de

surendettement avec les services fiscaux, un premier rapprochement ayant été déterminé par la loi qui élargit la commission au directeur des services fiscaux.

* L'accroissement du nombre de dossiers et l'application de mesures nouvelles ont pu conduire, dans certains cas, à une inflation des délais de traitement. Dans les départements où s'est rendue la mission, il faut compter 3 à 7 mois de délai entre le dépôt du dossier et la réalisation d'un projet de plan. Dans quelques départements d'Ile de France, ce délai est diminué par le déclenchement concomitant de l'étude de la recevabilité et l'examen au fond de la situation de surendettement. Au vu des délais très longs atteints en Seine Saint Denis (6 mois avant que soit prononcée la recevabilité), il apparaît utile de généraliser de telles procédures.

Procédure d'envoi simultané de la décision de recevabilité et du projet de plan en Ile de France

Afin d'accélérer les procédures d'examen des dossiers de surendettement, les commissions de surendettement des départements d'Ile de France ont décidé d'établir une procédure d'envoi simultané de la décision de recevabilité du dossier, et du projet de plan. Ce dispositif nécessite en amont une organisation du travail efficace :

- dès le retrait du dossier, le demandeur reçoit des imprimés de collecte de documents précis et complets, qui permettront l'établissement immédiat d'un projet de plan, dès que la recevabilité est décidée ;
- un même agent est chargé de l'instruction du dossier dans son intégralité.

. L'évaluation est insuffisante.

* Le suivi national par la Banque de France de l'activité des commissions est lacunaire. Si chaque commission dispose d'un fichier unique, standardisé, regroupant des données précises sur le profil des débiteurs et les mesures adoptées, il n'est pas demandé aux filiales de la Banque de France de procéder à leur exploitation statistique. Moins de dix départements effectuent spontanément de telles études et en transmettent les résultats au siège. Aucune consolidation de ces renseignements n'est prévue.

* Au niveau national, l'impact des mesures adoptées (modification du reste à vivre et de la capacité de remboursement, suspension des procédures de saisie, recommandations en matière de moratoires, audition des débiteurs) est difficile à mesurer. Il est notamment regrettable que les statistiques, déjà disponibles, relatives aux demandes de révision de plans et aux seconds dépôts de dossiers ne soient pas exploitées dans l'optique d'une étude d'impact des préconisations ; il a été signalé à la mission que, dans certains départements, le taux de second dépôt, signe patent d'insuffisance des mesures, pouvait atteindre 40%. Etant donné le coût représenté, pour l'Etat, par la gestion des procédures de traitement du surendettement (entre 5 000 et 15 000 francs par dossier selon que le règlement s'effectue en phase amiable ou avec recommandations), une attention toute particulière doit être portée par la Banque de France à l'analyse qualitative de l'activité des commissions.

2.4.1.2.- La pleine application de loi suppose une exacte formation sur les nouveaux droits et une systématisation des partenariats.

. L'information du public peut être complétée.

* Les associations et usagers rencontrés par la mission connaissent bien le dispositif de traitement du surendettement. L'amélioration des imprimés diffusés par les commissions est particulièrement saluée ; les personnes susceptibles d'y avoir recours ne rencontrent pas de difficulté de compréhension, 310 000 francs ont été attribués à des associations de consommateurs sous forme de subventions par le ministère des finances en 1999 afin, notamment, d'assurer l'information du public sur les nouvelles procédures. On s'étonne en revanche que les brochures diffusées par le ministère ne correspondent pas à l'état actuel du droit, la dernière édition disponible datant de 1995 ; le site Internet du ministère et le service Minitel dédié (3614 CONSOM) ne peuvent suffire à l'information d'un public particulièrement démuné.

* Le droit des débiteurs à être entendu par la commission de surendettement constitue une mesure nouvelle introduite par la loi du 29 juillet 1998 dans son article 89. Cette faculté est très peu utilisée, ainsi que le montre le tableau suivant.

	Cumul 1999 à compter du mois d'août	Cumul 2000 jusqu'au 31/03	total
Auditions des débiteurs	152	58	210

Le faible impact de cette mesure s'explique notamment par la lecture restrictive qui en est faite par les commissions. Celle-ci résulte directement de la circulaire du 24 mars 1999 qui précise que «*conseil pourra être donné au débiteur de ne solliciter la Commission qu'en cas de difficultés réelles imposant que celle-ci soit éclairée sur des aspects particuliers du dossier*» ; la même circulaire autorise les commissions à déléguer l'audition des débiteurs à l'un de ses membres. Il est anormal que de telles instructions, contraires à la loi, aient été données aux commissions, même si elles visent à éviter que la charge de travail induite porte à allonger les délais de traitement des dossiers. La conciliation de l'efficacité et des droits nouveaux créés par la loi est possible par d'autres moyens ainsi qu'en témoigne le mécanisme mis en place dans le Pas de Calais (cf infra).

Entretien préalable à l'examen du dossier

Dans le Pas de Calais, le dépôt de dossiers s'accompagne depuis de nombreuses années d'un entretien entre les débiteurs et le chargé de dossier du secrétariat.

Cette pratique donne de bons résultats :

- meilleure connaissance de départ limitant ensuite fortement les demandes de renseignements complémentaires et les relances correspondantes,
- meilleure perception des problèmes posés et collecte immédiate des informations pour l'argumentation des dossiers en commission,
- dossier constitué à l'issue de l'entretien (ou restitué au demandeur si incomplet) permettant d'en entreprendre le traitement plus rapidement.

. Systématiser les partenariats permet d'améliorer le traitement des situations individuelles complexes.

* Le poids financier des dettes de loyer pour les personnes démunies et, dans le cadre d'une procédure de plan conventionnel, l'incitation fréquente à un relogement plus adapté aux ressources du débiteur doivent inciter à un travail conjoint entre les commissions de surendettement et les commissions du Fonds de Solidarité-Logement. Les pratiques sont à ce jour variables d'un département à un autre. On soulignera qu'en 1995, si 66 départements faisaient état d'une coordination entre les deux dispositifs, seuls 41 organisaient une réelle complémentarité de traitement au moyen de fiches navettes (21)². Une généralisation de tels rapprochements, au demeurant encouragés depuis 1992 par des instructions ministérielles, paraît encore à

² in «Travail social et surendettement», *Les cahiers de l'ODAS*, janvier 1997.

réaliser au bénéfice des demandeurs dont les dettes sont essentiellement liées au logement locatif.

* La capacité des assistantes sociales de secteur à détecter une situation de surendettement est un élément important du dispositif de prévention. Dans certains départements, ce taux d'orientation des débiteurs vers la commission est aujourd'hui anormalement bas. Au niveau national, la mission n'a pu disposer d'éléments plus récents que ceux de l'étude du CREP (1994) qui attribuait à une prescription des assistantes sociales 27% des dépôts. Il a été constaté dans les départements où s'est rendue la mission que l'organisation de sessions courtes de formation des assistantes sociales par un représentant de la commission de surendettement a un impact positif immédiat. L'actualisation régulière de l'information paraît indispensable. Réciproquement, l'organisation périodique de rencontres entre les commissions de surendettement et les représentants du travail social (CAF, conseil général) pourraient permettre une analyse de l'évolution du public et une anticipation des situations comportant des risques d'échec de plan.

* L'introduction de la procédure de recommandations extraordinaires et la modification du calcul de la capacité de remboursement ont été, dans beaucoup de départements, l'occasion d'échanges entre les juges de l'exécution et les membres de la commission de surendettement. La régularité des contacts entre ces deux acteurs du traitement des situations de surendettement permet d'éviter le développement de jurisprudences divergentes, préjudiciable aux demandeurs. Le tableau ci-dessous montre la part des recommandations homologuées par le juge en 1999 et 2000 :

	1999	2000 (31 03)	total
Recommandations élaborées (A)	17 203	5 539	22 742
Recommandations homologuées par le juge (B)	11 314	3 858	15 172
°° (B/A)	65°°	69°°	66,7°°

(source : direction du réseau de la Banque de France)

* La mission tient à saluer le travail partenarial important effectué par la commission de surendettement des Bouches du Rhône, notamment en direction de la DDASS. Le fait que la CASU compte un représentant de la Banque de France parmi ses membres contribue à cette excellente coordination.

2.4.2.- Les dispositions visant à assurer un minimum de ressources: une application peu satisfaisante de l'insaisissabilité, des réticences persistantes pour la mise en oeuvre du droit au compte et un impact modéré des mesures relatives au cumul des minima sociaux et des revenus d'activité.

2.4.2.1.- Des obstacles pratiques à l'insaisissabilité des allocations, telle qu'organisée par la loi, rendent la mesure partiellement inopérante

. L'élargissement du champ des prestations insaisissables a suscité une forte attente, mais sans progrès manifestes.

* La loi d'orientation du 29 juillet a élargi l'insaisissabilité, antérieurement limitée au RMI, à l'allocation d'insertion et l'allocation de solidarité spécifique, versées l'une et l'autre par les ASSEDIC pour le compte de l'Etat (art 127 et 131). Elle a restreint la part des allocations familiales pouvant faire l'objet d'une saisie à 20% de

leur montant mensuel (art 129). Enfin, elle a décidé l'insaisissabilité des prestations en nature (remboursements de soins) de l'assurance-maladie (art 130). L'application de ces dispositions concerne de nombreux interlocuteurs des personnes démunies : banques, créanciers publics et privés, commission de surendettement. Il a été signalé à la mission qu'à l'occasion de l'étude de dossiers de surendettement, le secrétariat des commissions départementales constatait la persistance de saisies illégales, y compris dans le cadre de la récupération d'indus par les CAF, les CPAM ou les ASSEDIC.

* Les associations et, plus rarement, le médiateur de la République et ses délégués départementaux sont confrontés à des cas d'inapplication de la loi. Des textes plus anciens précisent pourtant, pour le RMI, la portée de l'insaisissabilité. En vertu de l'article 15 de la loi n°91-650 du 9 juillet 1991, les sommes insaisissables dont le montant est versé sur un compte demeurent insaisissables. L'article 44 du décret n° 92-755 prévoit que, lorsque le compte est crédité du montant d'une somme insaisissable, en tout ou en partie, l'insaisissabilité se reporte à due concurrence sur le solde du compte ; en cas de saisie conservatoire ou d'exécution forcée, le titulaire du compte peut obtenir que soit laissée à sa disposition une somme d'un montant équivalent. La mission n'a pas été en mesure de vérifier, de manière systématique, l'application des dispositions relatives à l'insaisissabilité, mais des témoignages nombreux, d'usagers, d'association ou de partenaires institutionnels, ont souligné les difficultés concrètes des personnes démunies à obtenir a priori le respect de ces mesures. Il est fréquent que le retour au droit intervienne seulement si le débiteur est lui-même en mesure de faire connaître à ses interlocuteurs les modalités prévues par la loi, ou lorsqu'il peut bénéficier de l'accompagnement d'un travailleur social ou d'un militant associatif.

Quelques situations vécues signalées par le mouvement ATD Quart-monde

Mme C. élève seule ses trois enfants depuis que son mari est parti. Elle est propriétaire de son logement mais n'a pas terminé de le payer. Elle vit du RMI et des allocations familiales et ne parvient pas à faire face à toutes ses charges. Les dettes se sont accumulées et son compte vient d'être saisi. Mme C. fait valoir que les sommes versées sur ce compte provenaient d'allocations réputées insaisissables. La banque a répondu ne pas pouvoir identifier l'origine des sommes portées sur le compte et lui demande d'apporter chaque mois des attestations qui permettraient de prouver le caractère insaisissable de ses ressources.

Le 21 juin 1998, M. R. a reçu un courrier de la CAF lui indiquant que ses droits allaient changer à partir du 1^{er} août car sa fille atteignait l'âge de 20 ans. Début juillet, M. R. a informé la CAF que sa fille avait un emploi à durée déterminée à compter du 1^{er} juillet. La CAF a tout de même versé les allocations pour juillet et août, M. R. était à découvert ; il a déposé un dossier de surendettement à cette époque. Le trop perçu a diminué le débit du compte bancaire. En septembre, la CAF a envoyé un courrier notifiant un trop perçu de 2.431 francs. Après contestation par M. R., la commission de recours amiable a maintenu la décision de recouvrement de l'indu et fixé le solde de la créance récupérable à 282 francs par mois à compter de février 1999. M. R. a dû faire valoir que cette décision était contraire aux dispositions de la loi du 29 juillet 1998 qui limite la part saisissable à 20% du montant mensuel des allocations. A la suite de ce courrier, le montant prélevé a été abaissé à 200 francs par mois.

M. D. et Mme L. disposent d'un compte joint. Ils vivent tous deux du RMI. Depuis quelques temps, leur compte présentait un solde débiteur d'environ 3 000 francs. Les intéressés ont proposé à la banque par écrit de rembourser cette dette par mensualités de 200 francs. La banque n'a pas donné suite au courrier et apuré la totalité de la dette avec le versement du RMI du mois en cours, soit 3 153 francs, ne leur laissant qu'1,59 francs pour vivre. Après s'être réclamé par courrier de l'article 31 de la loi n°88-1088 relative au revenu minimum d'insertion, le couple a obtenu un rendez-vous avec la banque et défini un arrangement pour le remboursement de la dette.

. Une amélioration de la traçabilité des prestations doit être recherchée.

* La fongibilité des sommes versées sur les comptes est à ce jour un obstacle important, souligné par les organismes bancaires, à la mise en oeuvre de la loi. L'identification de la provenance est possible au stade du versement sur le compte seulement.

* Les échanges engagés par le ministère des finances avec l'association française des banques doivent être poursuivis afin de définir les modalités d'amélioration de la traçabilité des prestations. La création de comptes distincts dédiés, à la demande du titulaire du compte, de l'organisme délivrant les prestations ou, éventuellement, de la personne effectuant l'accompagnement social du titulaire, pourrait être envisagée. Des expériences de ce type ont été signalés à la mission dans le département des Bouches du Rhône.

* L'insaisissabilité des prestations devrait, dans tous les cas, être assurée, en compatibilité avec les dispositions du Code fiscal qui organise la procédure d'«avis à tiers détenteur». Lorsqu'une créance est garantie par le privilège du Trésor (impôt, pénalité, amende ou condamnation pécuniaire pour contravention de police), le comptable public peut en demander le recouvrement immédiat, sans intervention judiciaire. Une instruction du 1^{er} décembre 1992 prévoit toutefois que le tiers détenteur doit respecter un délai de deux mois, afin de permettre au redevable de former éventuellement un recours ; un strict respect de cette disposition paraît nécessaire. Le débiteur pourrait disposer d'une information sur la procédure, lui conseillant de faire connaître ses difficultés financières aux services fiscaux ; un croisement des dossiers signalés avec ceux dont la commission de surendettement a à connaître pourrait s'avérer utile.

2.4.2.2.- Les associations ne constatent pas de progrès dans la mise en oeuvre du droit au compte

La loi du 29 juillet 1998 n'a pas significativement modifié les modalités d'accès au compte bancaire

Le droit au compte bancaire a été affirmé par la loi n°84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit. La loi du 29 juillet 1998 rappelle que la Banque de France a la faculté d'imposer à l'établissement bancaire choisi par l'intéressé l'ouverture du compte sans limitation possible des services liés à cette ouverture. En cas de décision de fermeture du compte par l'établissement de crédit, la loi impose notification écrite au titulaire du compte et à la Banque de France, ainsi qu'un délai de 45 jours avant la fermeture effective du compte.

La mission n'a pas constaté d'évolution importante en matière d'ouverture de compte ; il lui a été en revanche signalé que la procédure prévue en matière de fermeture de compte est rarement respectée.

2.4.2.3. - Les modalités de cumul des minima sociaux avec des revenus d'activité sont d'une complexité qui limite l'attractivité du dispositif.

. La complexité des modalités de cumul est dénoncée par l'ensemble des acteurs concernés.

* Le décret n°98-1070 définit les modalités d'application de l'article 9 de la loi. Il prévoit, dans la limite de 12 mois (sans limite pour les allocataires âgés de 50 ans et plus), une possibilité de cumul des revenus d'une activité professionnelle avec l'allocation d'insertion et l'allocation de solidarité spécifique. Le cumul est total pendant 3 mois en deçà d'un demi SMIC³ ou limité à 50% de l'allocation si la rémunération dépasse ce seuil ; au-delà de 3 mois, le cumul est plus limité, la rémunération perçue, quel qu'en soit le montant, venant partiellement en déduction du nombre de jours indemnisables par mois⁴. Au-delà de 12 mois, le préfet peut décider la poursuite de l'indemnisation pour les cas d'activité très réduite (moins de 750 heures).

³ 3 400 francs au 1^{er} juillet 1998.

⁴ Le calcul est effectué de la manière suivante :

Jours non indemnisables = $0,4 \times \text{rémunération brute perçue}$
Montant journalier de l'ASS ou de l'AI

Ce dispositif en sifflet vise à encourager la transition vers l'emploi et atténuer la dépendance de l'allocataire à l'égard de l'indemnisation. Des dérogations sont prévues pour les bénéficiaires de CES.

* La mobilisation des centrales pour effectuer l'information des agents a été réelle, mais n'a pas levé sur le terrain les difficultés d'explicitation des droits auprès du public : une brochure spécifique sur le cumul du RMI ou de l'API avec des cas-types a été réalisée par la CNAF ; une circulaire circonstanciée de l'UNEDIC a été diffusée dans les ASSEDIC en mars 1999. D'autres démarches ont visé plus directement l'information des allocataires. La CNAF a adressé, avec les déclarations trimestrielles de révision, une notice individuelle détaillant les impacts d'une éventuelle reprise d'activité sur leur prestation. Les ASSEDIC ont mis à disposition du public des dépliants résumant les dispositions nouvelles.

* La complexité de la mesure, notamment le changement de calcul à compter du 4^e mois de cumul, reste difficile à surmonter. Les agents sont interrogés, par les allocataires, sur les avantages financiers liés à la mesure, mais ne sont pas en mesure d'établir un bilan coûts/avantages chiffré prenant en compte la totalité des charges induites par la reprise éventuelle d'une activité.

. L'impact de la mesure est faible et inégalement évalué.

Dans l'ensemble des départements investigués, les interlocuteurs de la mission ont souligné l'intérêt faible porté par les allocataires à la mesure d'intéressement. L'impact paraît en effet inférieur aux résultats escomptés, compte tenu du fait qu'il existait déjà antérieurement pour l'ASS et le RMI un premier dispositif d'intéressement. On distinguera ici les effets observés respectivement sur les bénéficiaires du RMI, de l'ASS, de l'API et de l'AI :

* Pour les allocataires du RMI, auxquels était proposé depuis plus longtemps un dispositif d'intéressement à la reprise d'activité⁵, le tableau ci-dessous montre que la part relative des allocataires du RMI (métropole et DOM respectivement hors MSA) bénéficiant de l'intéressement s'accroît légèrement. Au 31 décembre 1999, le nombre de bénéficiaires de la mesure s'élevait, sur l'ensemble du territoire, à 149 000 environ.

	30 06 98	31 12 98	30 06 99	31 12 99
Métropole	12,2%	12,3%	13,4%	14,1%
DOM	6%	7,2%	5,6%	6,8%

(données chiffrées CNAF)

Une difficulté particulière est posée par les modalités de calcul trimestriel de l'allocation. Le droit au RMI est, en effet, calculé pour une période de trois mois, en fonction des ressources perçues pendant les trois mois précédant la demande. Selon que le retour à l'emploi coïncide ou non avec le début du trimestre RMI, l'allocataire bénéficie ou non d'un cumul intégral des revenus d'activité avec le RMI pendant les

⁵ Le décret n°88-1111 du 12 décembre 1988 définit ainsi les modalités d'intéressement pour les bénéficiaires de CES.

trois premiers mois⁶. La conjugaison du mode de calcul du RMI et de la mesure d'intéressement emporte donc des situations d'inégalité. Les services de la CNAF et du ministère de l'emploi et de la solidarité étudient les modalités d'évolution du dispositif.

* Pour les bénéficiaires de l'ASS, il existait également, antérieurement à la loi, des mesures d'intéressement. Entre janvier 1997 et décembre 1998, le nombre de bénéficiaires cumulant l'ASS et des revenus d'activité est passé de 60 249 à 77 100, soit de 11,6% à 16% du total des allocataires de l'ASS. L'application de la mesure d'intéressement telle que modifiée par la loi a permis, dans un premier temps, une progression accrue des bénéficiaires du cumul ; dans le même temps, on constate une chute du nombre des «exclus» du paiement, autrement dit, des personnes ayant un droit ASS ouvert mais qui sont suspendues du versement de l'indemnité en raison de leurs revenus d'activité (respectivement 77 100 et 13 700 en décembre 1998). Cet effet positif ne s'est pas confirmé. De décembre 1998 à novembre 1999, on observe seulement une augmentation de +1 800 du nombre de bénéficiaires de la mesure, tandis que le nombre d'«exclus» remonte à 20 800 en fin de période. Parallèlement, le nombre de bénéficiaires d'un cumul intégral (100% de l'allocation) connaît une régression rapide, de 24 000 à 9 300. Rapporté au total des allocataires de l'ASS, le nombre de bénéficiaires du cumul reste stable, à 16%. On ne dispose pas d'analyse fine permettant de savoir dans quelle mesure cette évolution (baisse des cumuls intégraux) pourrait être liée à un relèvement des salaires moyens perçus par les bénéficiaires d'intéressement. La tranche d'âge la plus attirée par le dispositif est celle des 30-49 ans (71%), avec un pourcentage relativement plus important de femmes (59% de l'ensemble des allocataires ayant exercé une activité réduite).

. L'évaluation de la mesure reste insuffisante.

Pour les bénéficiaires de l'API et de l'AI, plus directement concernés par l'élargissement du dispositif d'intéressement, la mission n'a pas disposé d'informations synthétiques nationales. Il est prévu que la CNAF, qui distribue l'API et l'AI pour le compte de l'Etat, effectue une synthèse, à partir d'extractions spécifiques de fichiers CAF, pour disposer d'une analyse d'impact qualitative. L'évaluation du cumul avec l'ASS devrait également gagner en précision à la fin 2000, en s'appuyant sur une enquête téléphonique auprès de bénéficiaires et une étude longitudinale sur les sorties du régime d'indemnisation, à partir d'une comparaison de cohortes ayant ou non bénéficié du cumul.

. D'autres types d'encouragement à la reprise d'activité ont été expérimentés à l'étranger.

L'encadré ci-dessous résume le système de l'*Earned Income Tax Credit*, mis en place aux Etats-Unis, au bénéfice des ménages dont les revenus du travail sont faibles.

⁶ Exemple : les droits au RMI sont calculés, pour avril, mai et juin, en fonction des ressources de janvier, février et mars. Si le bénéficiaire reprend une activité à compter du 1^{er} avril, le cumul sera total entre cette date et la fin juin ; s'il reprend son activité au 1^{er} juin, le cumul sera effectif seulement sur ce mois.

L'Earned Income Tax Credit

L'Earned Income Tax Credit (EITC) est un dispositif fédéral de crédit d'impôt attribuable aux foyers dont les revenus du travail sont modestes. Créé en 1975 dans la double perspective de compenser le coût des cotisations de sécurité sociale pour les familles salariées, et d'inciter les familles à bas revenus à occuper un emploi, l'EITC a été réformé plusieurs fois pour être recentré sur l'objectif d'incitation au travail.

L'incitation à la reprise d'activité découle du mécanisme de l'EITC qui distingue trois tranches de revenus :

- dans la phase d'entrée du dispositif, le montant du crédit d'impôt augmente d'abord proportionnellement au revenu, jusqu'à un niveau de revenu salarial qui s'approche du salaire minimum à plein temps ;
- il est ensuite constant dans une seconde tranche de revenus ;
- enfin dans une dernière tranche, il diminue proportionnellement au revenu jusqu'à son annulation.

Par exemple, pour une famille composée d'un adulte et de deux enfants ayant des revenus du travail correspondant au seuil de pauvreté (13 133 \$ annuels en 1998), le crédit d'impôt est de 3 572 \$. Pour la même famille, le crédit d'impôt s'annule lorsque les revenus atteignent environ 30 000 \$.

Les hausses de barème au cours des années 1990 ont fait de l'EITC un mécanisme substantiel de soutien aux revenus des familles aux Etats-Unis. Il concerne, en 1998, 19.5 millions de foyers américains, pour un coût voisin de 31 milliards de dollars soit 1,8% du budget fédéral. Il bénéficie surtout à des foyers dont le chef est une personne isolée ayant au moins un enfant. Grâce à lui, environ 4.3 millions de personnes ont franchi le seuil de pauvreté au-dessous duquel demeurent environ 11% des ménages.

La montée en charge de l'EITC au début des années 1990 s'est inscrite dans un contexte général de progression des dépenses fédérales d'aide sociale (passant de 88 milliards de dollars en 1990 à 131 milliards en 1995, pour se stabiliser ensuite - en dollars constants). Cette progression s'est accompagnée d'une autonomie accrue des Etats dans la définition des critères d'éligibilité aux différents programmes, autonomie consacrée par la réforme de 1996.

Les effets de l'EITC sur le marché du travail sont globalement modestes : il aurait contribué à la hausse des taux d'activité au cours de la période récente, surtout pour les personnes élevant seules un enfant. En revanche, la décroissance du crédit d'impôt au-delà d'un seuil découragerait la prise d'un second emploi, favorisant la baisse du taux d'activité des femmes mariées. L'EITC aurait en définitive un faible impact sur le volume total d'heures travaillées.

Source : Etudes et résultats. DREES. février 2000

Par ailleurs le projet de loi d'orientation pour l'Outre Mer, en cours de discussion devant le Parlement, prévoit la création d'une allocation de revenu d'activité (ARA). Il s'agit d'un dispositif de retour à l'activité pour les bénéficiaires du RMI, de l'ASS, et de l'API, dès lors qu'ils créent une entreprise ou qu'ils exercent une activité

déclarée au domicile de particuliers ou dans de petites entreprises. La perception de l'ARA, contrairement au dispositif d'intéressement en vigueur, implique la sortie du RMI, de l'API ou de l'ASS.

Le bénéfice de l'ARA s'accompagne d'une simplification radicale des formalités d'embauche grâce au titre de travail simplifié (TTS), qui est une adaptation du chèque-emploi service. En outre, l'ARA est exonérée de prélèvement fiscal ou social, et l'employeur voit ses charges sociales réduites pour l'embauche d'un bénéficiaire de l'ARA. La création de l'ARA et de son système d'avantages croisés pour le bénéficiaire et son employeur a principalement pour but de favoriser la sortie du RMI par l'activité et de lutter contre le travail au noir des bénéficiaires du RMI.

Ses modalités ne sont pas transposables telles quelles en métropole, notamment la liaison avec le chèque-emploi service simplifié. Mais l'ARA constitue un exemple intéressant d'une autre approche de l'intéressement au retour d'activité par une aide directe et forfaitaire à la personne, après sortie du RMI. On s'oriente donc en France vers deux systèmes différents d'intéressement à la reprise d'activité.

2.5.- Garantir l'accès à l'éducation et à la culture.

La loi du 29 juillet 1998 prévoit d'améliorer le dispositif de soutien aux élèves les plus en difficulté, en accentuant l'effort dans les zones d'environnement social défavorisé, en rétablissant les bourses des collèges et en généralisant les comités d'éducation à la santé et à la citoyenneté. En matière de lutte contre l'illettrisme, elle facilite l'inscription des actions dans le cadre de la formation continue.

«L'égal accès de tous, tout au long de la vie, à la culture, à la pratique sportive, aux vacances et aux loisirs» est qualifié d'objectif national. Considéré comme une condition d'exercice effectif de la citoyenneté, il doit être assuré par le développement des actions dans les zones défavorisées.

2.5.1.- L'Education nationale a intensifié son effort en direction des élèves et des familles en difficulté.

2.5.1.1.- Les moyens d'action ont été renforcés, avec une bonne implication des inspections d'académie.

. Le développement des dispositifs relais est très positif.

L'article 142 invite à une répartition des moyens permettant un renforcement de l'encadrement des élèves dans les écoles et établissements situés en zone d'environnement social défavorisé. Une circulaire adressée aux autorités académiques dès juin 1998, incitait à développer le réseau des dispositifs relais. Etablis en partenariat avec la protection judiciaire de la jeunesse, les dispositifs relais permettent un accueil adapté des collégiens en risque de marginalisation scolaire. Ils reposent sur l'alternance et un encadrement pédagogique renforcé. Au nombre de 100 environ en 1999, les dispositifs relais devaient doubler en 2000, et s'enrichir d'internats relais. L'accueil de 4 à 5 000 jeunes était prévu pendant l'année scolaire 1999-2000. Une dotation exceptionnelle de 100 postes était prévue dans 26 départements.

Dispositif relais mis en place en Loire-Atlantique:

Le constat de départ a été le triplement du nombre de conseils de discipline. L'inadéquation de cette réponse a encouragé l'Inspection d'académie à développer le dispositif relais.

Présenté à l'ensemble des élus de Loire Atlantique par l'inspecteur d'académie en octobre 1999, il vise à assurer la prise en charge des élèves décrocheurs-transgresseurs. Expérimenté en 1998-99, il comprend : une réponse sur site au sein du collège d'origine, une classe ouverte dans deux collèges d'accueil à Nantes et St Nazaire pour les 12-14 ans, une classe relais dans un centre éducatif pour les 15-16 ans.

Chaque établissement est doté d'une cellule de vigilance.

Un appui extérieur à l'établissement est assuré par le groupe expert départemental qui comprend, sous la présidence de l'inspecteur d'académie, un représentant des établissements d'accueil, un représentant des services sociaux de l'Inspection d'académie, un représentant de la PJJ ou des services départementaux, un représentant des villes partenaires, l'inspecteur de l'éducation nationale - information/orientation.

Les réponses possibles sont : - interne à l'établissement avec appui extérieur, - dans un autre établissement après accord des deux chefs d'établissement concernés, - dans une classe ouverte à objectif de rescolarisation dans l'établissement d'origine - ou bien dans une classe à objectif d'élaboration d'un projet de formation et de qualification professionnelle.

Pour les jeunes de 15-16 ans, une information est faite automatiquement auprès de la mission locale.

Un premier bilan du dispositif relais de prévention, à l'issue de son expérimentation dans 8 collèges a montré l'utilité de cet échelonnement des réponses.

. Le remodelage des ZEP a été effectué.

En 1998-99, il a été décidé de redéfinir et d'étendre les zones d'éducation prioritaire ; dans le cadre de la loi d'orientation du 10 juillet 1998, ont été défini les réseaux d'éducation prioritaire, les pôles d'excellence en ZEP et les modalités des contrats de réussite. Avec une augmentation de moyens à hauteur de 10% environ, le classement en ZEP concerne aujourd'hui 8 000 établissements dont plus de 1 000 collèges regroupant un élève sur cinq. Des rencontres nationales sont prévues, à l'issue de l'année scolaire 1999-2000 pour confronter les expériences et identifier les actions susceptibles d'être reproduites.

Evolution de la carte de l'éducation prioritaire (1997-99)

Nombre d'établissements (metropole - DOM)	Rentrée 1997	Rentrée 1998	Rentrée 1999	
	En ZEP	En ZEP	En REP	Dont ZEP
Ecoles	5 145	5 217	7 329	5 916
Colleges	721	748	1 053	865
Lycées généraux et technologiques	39	38	45	37
Lycées professionnels	97	99	126	95

(source : direction de l'enseignement scolaire, ministère de l'éducation nationale)

L'accueil des enfants de moins de 6 ans provenant de «*familles rencontrant des difficultés du fait de leurs conditions de vie ou de travail ou en raison de la faiblesse de leurs revenus*» doit, aux termes de l'article 141, être facilité. Il a été constaté que, à la rentrée 98-99, 40% des enfants de deux ans étaient scolarisés en ZEP, pour un taux moyen en France de 35,2%. Une étude de la direction de la programmation et du développement du ministère confirme le rôle positif d'une scolarisation précoce sur les acquis ultérieurs. L'ouverture, à partir de la rentrée 1998-99, de l'opération «Ecole ouverte» aux établissements du premier degré vise notamment à améliorer l'attractivité de l'école auprès des parents de jeunes enfants.

2.5.1.2.- *Une réussite variable en matière de suivi partenaria des élèves en voie de déscolarisation.*

. Les comités d'éducation à la santé et à la citoyenneté n'ont pas encore eu le temps de faire leurs preuves.

Initié par une circulaire du 1^{er} juillet 1998, le dispositif des CESC s'est substitué aux comités d'environnement social (CES). Consacré par l'article 143 de la loi d'orientation du 29 juillet 1998, le CESC «*a pour mission de renforcer sur le terrain les liens entre l'établissement d'enseignement, les parents les plus en difficulté et les autres acteurs de la lutte contre l'exclusion (...); il contribue à des initiatives en matière de lutte contre l'échec scolaire, d'amélioration des relations avec les familles, en particulier les plus démunies, de médiation sociale et culturelle et de prévention des conduites à risque et de la violence*». La mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT) est le partenaire principal du dispositif auquel elle contribue à hauteur de 22,5 MF. A la rentrée 1999-2000, les CESC étaient en voie de généralisation, sachant qu'un établissement sur deux est a priori concerné par le dispositif : 3 613 établissements sur 7 630 participent à un CESC, soit 47%, et 2 962 ont un CESC en propre.

En dépit de l'effort d'accompagnement effectué par l'administration centrale, qui a réalisé, fin 1999, un *guide repères pour la prévention des conduites à risque* et prévoit des sessions de formations spécifiques au second semestre 2000, l'appropriation de l'instrument par les établissements d'enseignement apparaît difficile. Le rapport IGAS/IGAEN sur le dispositif médico-social en milieu scolaire souligne que le rapprochement entre citoyenneté et santé a déconcerté, notamment dans les établissements où le CES avait trouvé sa place. Imposer le CESC n'est peut-être pas toujours nécessaire ni suffisant pour impulser une politique de prévention.

L'évaluation prévue par le ministère de l'Education nationale en octobre 2000, à l'occasion de la réunion à Paris des coordonnateurs académiques de CESC permettra d'en mesurer mieux l'impact et les éventuelles limites.

. De nouveaux partenariats sont indispensables à un suivi effectif des élèves, notamment avec les missions locales et les caisses d'allocations familiales.

La déscolarisation précoce constitue un problème croissant face auquel les missions locales se sentent démunies. Il a été signalé à la mission, dans plusieurs des structures d'accueil et d'orientation des jeunes que 20% du public a moins de 18 ans, avec une part montante de 13-16 ans. Il n'existe en général pas de liens organisés entre

les missions locales et la MIJEN pour aider au retour en milieu scolaire, ni de croisement avec les fichiers de collégiens, gérés par les académies. Il est étonnant que le groupe national, constitué dans le cadre du programme Nouvelle chance, pour traiter de la déscolarisation n'implique pas la DIJ, mais se limite à un partenariat entre la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, le FAS la DIV et le ministère de l'Education nationale.

L'expérimentation «Perdus de vue» vise, dans six sites pilotes, à mieux suivre les élèves décrocheurs en réalisant un croisement de fichiers entre l'inspection d'académie et la caisse d'allocations familiales. On signalera que, dans le département des Hauts de Seine, une convention CAF/rectorat a été signée en vue d'améliorer la lutte contre l'absentéisme. Un signalement systématique des cas d'absentéisme est effectué par les établissements auprès du rectorat qui transmet à la CAF. Celle-ci intervient tout d'abord par courrier auprès des familles pour rappeler le principe de l'obligation scolaire et les conséquences de son non respect ; si l'absentéisme persiste, un contact direct est pris entre l'assistante sociale de la CAF et la famille.

2.5.1.3.- Les instruments locaux d'appui aux élèves pourraient faire l'objet d'une évaluation plus qualitative.

. Les fonds sociaux.

Les collèges disposent d'un fonds restauration et d'un fonds social collégien, visant à diminuer les charges des familles inhérentes à la demi-pension et à la vie scolaire, y compris les voyages de classe. La mission a pu disposer seulement d'un bilan national chiffré des fonds qui sont délégués pour répartition entre les établissements. Si, depuis 1998, un ciblage accru des moyens semble avoir été effectué en faveur des établissements les plus concernés (la Seine St Denis a été destinataire de 50% des fonds de l'académie), il est regrettable que l'impact de ces fonds et particulièrement le profil des familles destinataires des aides, ne soit pas mieux connu.

*Fonds sociaux délégués au cours des trois dernières années (1998-2000)**

(en KF)	1998	1999	2000
Fonds social collégien public	145 500	158 965	122 220
Fonds social lyceen public	126 000	134 095	130 931
Fonds social collégien privé	16 500	16 500	16 689
Fonds social cantine public	226 500	185 630	265 390
Fonds social cantine privé	23 500	23 500	23 500
Total des fonds sociaux	538 000	518 690	558 730

(source : direction de l'enseignement scolaire, ministère de l'éducation nationale)

* environ 80% des crédits ont été délégués au titre des fonds sociaux et l'équivalent des 2/3 de la dotation du fonds social cantine destiné aux établissements privés.

Il est prévu par l'article 146 de la loi du 29 juillet 1998 que «le gouvernement présentera au parlement, avant le 1^{er} septembre 1999, un rapport sur la fréquentation des cantines scolaires depuis 1993 et son évolution, ainsi que sur le fonctionnement des fonds sociaux». A ce jour, cette présentation n'a pas été effectuée. Dans leur analyse du dispositif médico-social, les rapporteurs de la mission IGAS/IGAEN constatent que l'ensemble de la gestion des fonds sociaux est généralement délégué à l'assistante sociale. Le temps consacré à des tâches purement administratives représente 1/3 ETP.

Les rapporteurs s'interrogent sur la pertinence de cette organisation et proposent à la fois de regrouper les fonds et de dissocier la part relevant effectivement du travail social avec les familles du suivi administratif. Concernant le fonds restauration, la mission IGAS/IGAEN invite à une analyse globale des coûts induits par la gestion du dispositif, afin de s'assurer qu'une modulation nationale des tarifs de restauration scolaire en fonction des ressources des familles ne serait pas préférable.

. Les bourses des collèges.

La loi du 29 juillet 1998 a rétabli les bourses nationales dans les collèges (art 145), dont les crédits avaient été transférés aux organismes versant les prestations familiales (CAF, MSA) en 1994 ; les prestations, qualifiées d'«aide à la scolarité», étaient, dans le système antérieur, versées directement aux familles en une seule fois chaque année. La mesure est devenue effective dès la rentrée 1998-99.

Les bourses des collèges et des lycées (1998-2000)

	1998-99	1999-2000
Bourses des collèges		
Dotation annuelle	nd	762 483 972
Nombre de boursiers	757 231	780 397 nd
En % des élèves	22.69%	23.24 % nd
Bourses des lycées		
Dotation annuelle	2 715 135 164	2 759 228 674
Nombre de boursiers	632 774	620 055
En % des élèves	27.02%	26.86%

(source : direction de l'enseignement scolaire, ministère de l'éducation nationale).

Une évaluation quantitative des bourses des collèges, au regard de leur impact avant la réforme de 1994 et entre 1994 et 1998, serait utile. Les montants moyens des bourses de collège (354 à 1812 F. selon les ressources et les charges des familles) et des bourses de lycées (774 à 2 580 francs, auxquels s'ajoutent des primes liées à la scolarité de l'élève, de 1 100 à 2 811 F) connaissent des écarts importants. Un facteur partiel d'explication est sans doute le développement de la gratuité des fournitures scolaires dans les collèges, mais on aurait besoin la aussi d'analyses plus fines.

2.5.2.- L'amélioration de la lutte contre l'illettrisme doit dépasser la réforme institutionnelle.

L'article 149 de la loi de lutte contre les exclusions appelle à une relance, «*par le service public de l'éducation national ainsi que par toutes les personnes publiques et privées qui assurent une mission de formation ou d'action sociale*», de la lutte contre l'illettrisme, qualifiée de «*priorité nationale*».

L'article 5-1 qui définit les modalités de fonctionnement du programme TRACE indique que «*les actions d'accompagnement personnalisé et renforcé comprennent notamment des mesures concernant la lutte contre l'illettrisme*».

Enfin, l'article 24 prévoit l'introduction dans le code du Travail de la mention expresse que *«les actions de lutte contre l'illettrisme sont des actions de formation»* dont le coût est dès lors imputable aux contributions des entreprises destinées à la formation professionnelle continue.

2.5.2.1.- Les orientations de la loi du 29 juillet ont principalement conduit à transformer le dispositif institutionnel et à accroître l'effort financier.

. Le projet de création de l'«Agence de lutte contre l'illettrisme».

A la suite du rapport de Mme Geffroy, élue du conseil régional de Rhône-Alpes, commandé dans le cadre du programme de lutte contre les exclusions, il a été décidé de substituer au groupe permanent de lutte contre l'illettrisme (GPLI) une structure nouvelle, sous forme de groupement d'intérêt public. Cette réorientation du dispositif prend acte de la fragilité du statut juridique du GPLI et vise à mieux contrer l'émiettement des initiatives prises par les différents ministères, les associations et le secteur privé.

L'agence de lutte contre l'illettrisme sera constituée d'une instance nationale chargée de définir la stratégie et la mise en oeuvre des actions, d'un comité consultatif, d'un conseil scientifique et d'un comité d'évaluation. Elle pilotera le renforcement des missions régionales, en privilégiant leur organisation au sein des secrétariats généraux aux affaires régionales (SGAR). Il est prévu que l'agence reprenne les moyens en personnel du GPLI, augmentés de 6 agents, avec une enveloppe budgétaire globale de 3,8MF. Une délocalisation totale de la structure à Lyon a été actée en réunion interministérielle.

La rédaction de la convention constitutive du GIP est encore en cours. Parmi les membres signataires prévus, outre les ministères concernés par la lutte contre l'illettrisme (Emploi et Solidarité, Justice, Intérieur, Education nationale, Défense, Culture, Agriculture, Jeunesse et Sports) devraient figurer le FAS, l'ANPE, l'AFPA, l'ANT et l'INRP ; dans une première phase, seuls deux régions et un département compteraient parmi les membres du GIP, mais il est prévu un élargissement progressif aux collectivités locales intéressées. De même, les branches professionnelles signataires seront limitées à deux dans un premier temps. La mission souligne, dans cette perspective, la nécessité de prévoir une procédure souple d'examen des demandes d'adhésion.

. L'évolution à la hausse des moyens budgétaires.

Le programme triennal de lutte contre les exclusions prévoyait de porter la dotation annuelle relative aux actions de lutte contre l'illettrisme de 24MF en 1997 à 72MF en 2000, sachant que ces crédits sont inscrits sur le fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale du ministère de l'emploi. La répartition des crédits nouveaux était définie de la manière suivante : +6MF en 1998, +22MF en 1999, +20MF en 2000. Les crédits nouveaux affectés à la lutte contre l'illettrisme représentent 19MF en 2000, qui s'ajoutent à une enveloppe initiale de 48,5MF. Il manque 4,5MF pour que l'objectif fixé par le programme soit réalisé ; il est prévu une inscription de 6 MF supplémentaires en loi de finances pour 2001.

L'effort consenti en faveur de la lutte contre l'illettrisme se manifeste par le triplement des crédits depuis 1997. En valeur absolue cependant, ces montants ne pourront sans doute pas suffire à assurer aux opérateurs, en régions, la capacité matérielle de répondre à un public qui, du fait même de la reprise économique et du retour à l'emploi des moins précaires, concentre de manière croissante les handicaps économiques et socio-culturels.

La nouvelle génération de contrats de plan Etat-Régions prévoit un engagement des régions dans la lutte contre l'illettrisme à hauteur de 162 MF sur 7 ans. L'Etat consentira un effort équivalent par l'intermédiaire de ses services déconcentrés.

. Une volonté d'orienter le dispositif de l'information vers l'action : les conclusions du rapport Geffroy.

Le groupe permanent de lutte contre l'illettrisme a, depuis sa création en 1984, piloté un travail important de sensibilisation des secteurs, tant public que privé, aux problématiques d'illettrisme. Il a mis en place des outils utiles de repérage des ressources, notamment un guide exhaustif des structures oeuvrant dans le domaine de l'illettrisme, et de nombreuses campagnes d'informations auprès des personnes précaires en partenariat, par exemple, avec les mairies, les CAF et les agences locales pour l'emploi.

Les limites du dispositif actuel tiennent principalement à la mobilisation encore insuffisante des entreprises, ainsi que le montre une étude publiée par le GPLI sur «illettrisme et monde du travail¹», au caractère à la fois faiblement incitatif et très complexes des dispositifs finançant les formations et à l'absence d'évaluation d'ensemble des actions. Les recommandations contenues dans le rapport de Mme Geffroy vont dans le sens d'une intensification de l'effort sur ces trois points.

2.5.2.2.- Les actions menées n'ont pas encore porté de fruits.

. Un besoin de coordination des lieux d'observation de l'illettrisme demeure.

La connaissance du public illettré est une préoccupation importante pour plusieurs ministères qui ont créé souvent une structure ad hoc. On citera ainsi l'observatoire de l'illettrisme mis en place par l'administration pénitentiaire et l'observatoire national de la lecture du ministère de l'Education nationale. Le risque d'une dispersion des études et des financements demeure, même si le futur comité scientifique et d'évaluation de l'agence de lutte contre l'illettrisme peut être le lieu d'une meilleure coordination.

La journée d'appel pour la défense (JAPD), au cours de laquelle est organisé un test de niveau, constitue une source d'information régulière. La définition de la procédure a été l'objet, en septembre 1998, d'un protocole d'accord entre les ministres de l'Emploi et de la Défense : Les jeunes repérés sont mis en contact avec les missions locales, par l'intermédiaire de coordonnateurs départementaux recrutés dans le cadre des «nouveaux services-nouveaux emplois». En 1999, le programme «Défense» qui vise à développer l'accueil des jeunes en grande difficulté a été doté à hauteur de

¹ *Illettrisme et monde du travail*. La documentation française, avril 2000.

2,9 MF ; il repose sur un partenariat entre la DIIJ et les structures d'accueil des appelés du service ville affectés au programme illettrisme. Les actions mises en oeuvre à partir de la «journée d'appel» paraissent prometteuses.

. Les conventions avec les branches professionnelles relatives au financement de modules «lutte contre l'illettrisme», sur les contributions des entreprises destinées à la formation professionnelle continue, restent à un stade embryonnaire.

Le programme de lutte contre les exclusions prévoyait que les crédits nouveaux financeraient des accords expérimentaux à l'initiative de l'Etat visant à inciter les entreprises à développer des actions de lutte contre l'illettrisme, à raison de deux en 1998, quatre en 1999 et 2000. Le fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale a été doté à hauteur de 6MF en 1998 et 7MF en 1999, pour conclure des accords en ce sens avec les branches professionnelles.

La mission a eu connaissance de contacts entre le ministère de l'emploi et des représentants des OPCA intervenant dans les secteurs de l'agroalimentaire et de la propriété. Des expérimentations ont été menées en 1999 avec le FAF-Propreté et l'AGEFAFORIA. Aucun bilan n'a été effectué et la mission s'interroge sur la consommation des crédits dédiés. Il y a là pour les partenaires sociaux un véritable enjeu de mobilisation dans le combat commun contre l'exclusion.

. Les agents en contact avec le public font le constat d'une réticence persistante des demandeurs d'emploi pour les formations à visée d'alphabétisation.

Les modalités de rémunération des stages d'alphabétisation ou de réapprentissage de la lecture ne sont pas satisfaisantes. Les missions locales et les agences locales pour l'emploi font état de la faible attractivité des formations proposées, même quand le réapprentissage constitue de manière flagrante un préalable à une recherche d'emploi.

La réorganisation de l'offre, telle que préconisée par le rapport Geffroy et visant à stabiliser les financements pourrait inciter au développement de modules plus attractifs, alliant la mise en situation professionnelle et la formation aux savoirs de base. Pour les jeunes, le lien entre le suivi effectué dans le cadre du programme Trace et la faculté de recourir à des périodes de formation rémunérées doit être renforcé.

La réforme de la formation professionnelle continue constitue une occasion d'infléchir le dispositif en prenant mieux en compte la problématique de l'illettrisme. La loi de lutte contre les exclusions prévoit dans son article 26 que «*le gouvernement présentera au Parlement, avant la fin 1999, un rapport sur le système de rémunération des stagiaires*». Le rapport est en cours de rédaction et devrait pouvoir faire l'objet d'une présentation au Parlement avant la fin 2000 ; ses conclusions pourraient contribuer à améliorer l'accès aux actions de lutte contre l'illettrisme.

2.5.3.- L'évaluation des actions en matière d'accès à la culture reste à créer pour apprécier l'impact de l'effort budgétaire réalisé.

La loi pose, dans son article 140, le principe du droit à un égal accès de tous à la culture, au sport et aux loisirs. Elle encourage le développement de programmes d'action concertés, pilotés par les directions régionales de l'action culturelle (DRAC).

2.5.3.1. - La démocratisation de la culture, axe important de l'action du ministère, se traduit par le développement de nouveaux moyens d'accès aux pratiques culturelles.

Le ministère de la Culture dispose, depuis plusieurs années de programmes spécifiques, orientés vers les «non publics», c'est à dire les catégories ayant un accès difficile aux lieux culturels. C'est notamment le cas, depuis les années 1980, des actions menées en partenariat avec le secteur hospitalier et l'administration pénitentiaire. Pour confirmer cette politique, une convention a été signée en 1999 entre le ministère de la Culture et le secrétariat d'Etat à la santé en vue d'assurer un jumelage renforcé entre hôpitaux et équipements culturels ; en 2000, le budget Culture/Santé engagé sur cette action représente 800 000 francs. En direction des publics placés sous main de justice, on signalera la création de missions régionales de développement de la lecture en milieu pénitentiaire en 1999 ; au total, en 2000, le budget consacré à ce type d'actions atteint 880 000 francs.

La prise en compte des publics exclus de la culture s'effectue au moyen d'outils plus nouveaux. Parmi eux peuvent être cités :

* Les contrats éducatifs locaux , créés par circulaire interministérielle du 22 juillet 1998 et visant, particulièrement en ZEP, à développer les actions artistiques en dehors du temps scolaire. En 1999, 1.12 millions d'enfants et adolescents ont été concernés par un dispositif qui prévoit de nombreux financeurs (au premier chef les communes avec 57% du total, pour 1% par le ministère de la Culture).

* Les chèques d'accompagnement personnalisé, dont la mise en place, prévue par la loi du 29 juillet 1998 n'a été effective qu'au début 2000 ; ils complètent, en termes d'accès à la culture, le dispositif des chèques vacance, créés en 1982 mais élargis depuis la loi du 29 juillet 1998 aux entreprises de moins de 50 salariés ; un dispositif de bons d'achats en librairie, destiné à 15 000 jeunes en 1999, a été élargi à 40 000 bénéficiaires au total en 2000, avec un ciblage défini dans le cadre de la politique de la ville.

* Les espaces culture multimédia, dont la mise en place a été lancée en 1998 avec un objectif de 200 pour la fin 2000.

* Les mesures tarifaires nouvelles décidées à l'été 1999 (tarif réduit le jeudi dans les théâtres nationaux, gratuité des musées nationaux un dimanche par mois, accès gratuit aux monuments historiques pour les moins de 18 ans).

2.5.3.2.- L'évaluation des actions menées n'est pas suffisante.

Il a été très difficile à la mission de disposer de données chiffrées comparatives ou, plus encore, d'éléments de bilan permettant de mesurer l'impact des actions pilotées par le ministère de la Culture. Plusieurs des dispositifs prévoient pourtant une évaluation à moyen terme : des analyses thématiques et un «observatoire» sont ainsi prévus pour accompagner la montée en charge des espaces multimédia. Une étude d'impact des mesures tarifaires nouvelles serait également en cours. Mais, dans l'ensemble, on ne constate pas de pilotage de la politique d'accès à la culture, qu'il soit qualitatif (à partir d'études sur les publics-cibles) ou quantitatif (en appréciant la priorisation budgétaire sur les actions d'accès à la culture). Il est particulièrement étonnant que le ministère de la culture ne s'estime pas en mesure de chiffrer les crédits constituant sa contribution à la politique de la ville ; en l'absence d'une grille d'évaluation homogène, l'augmentation estimée à 8MF de cette contribution (152MF en 1998 et 160MF en 1999) n'a qu'un caractère d'estimation.

La déconcentration des actions et les partenariats nombreux du ministère, tant avec d'autres acteurs publics (collectivités locales, délégation interministérielle à la ville, autres ministères) qu'avec des associations (cf. encadré) rend incontestablement complexe l'évaluation d'actions, souvent caractérisées par un émiettement important. La définition de conventions-cadres peut permettre une meilleure organisation du suivi. La charte d'objectifs signée le 30 juin 1999 avec huit fédérations d'éducation populaire, appuyée sur un budget de 2,4 MF pour l'année 2000, offre un exemple d'articulation, pour l'accompagnement des pratiques amateurs avec le secteur associatif. Au niveau régional, la définition des programmes d'action pour l'accès aux pratiques culturelles, déclinés dans les contrats de plan Etat-Régions, les contrats de ville, ainsi que les contrats d'agglomération et de pays, doit comporter un volet relatif à des indicateurs de moyens et de résultats, cohérents sur l'ensemble du territoire et permettant une évaluation nationale de l'exécution des programmes.

Le «Théâtre pour tous», une action du mouvement ATD Quart Monde dans le Val d'Oise, subventionnée par le ministère de la Culture

L'équipe ATD Quart Monde du Val d'Oise a tenté avec succès de rendre la culture du théâtre accessible aux personnes en situation de grande pauvreté, à travers l'action «Théâtre pour tous».

Cette action est née d'une initiative menée en 1997 : en compagnie de volontaires d'ATD Quart Monde, des familles sont allées au théâtre, ont participé à des répétitions et rencontré des comédiens, grâce au groupe «Théâtre 95». Le succès de cette découverte du monde du théâtre a incité à la création d'un atelier en janvier 1998, à la maison Quart Monde d'Ermont. Animé par une comédienne professionnelle, et par deux volontaires d'ATD, l'atelier rassemble une quinzaine de personnes trois fois par mois.

L'expérience s'avère très positive, car elle permet un réel développement personnel des participants. Micro-initiative parmi tant d'autres, elle illustre le lien entre pratiques culturelles, remobilisations individuelles et expression collective. Ce type d'approche se développe fortement dans les missions locales pour certains jeunes de «TRACE», dans les centres sociaux ou chez d'autres acteurs en matière de lutte contre l'illettrisme.

2.6.- Affirmer l'accès à l'emploi.

L'exclusion du marché du travail recule : nette diminution du chômage de longue durée, baisse du chômage des jeunes. Certes, il y a de plus exclus que d'autres, et les effets de l'embellie ne se propageront pas sans délai à toutes les personnes privées de travail. Mais les politiques volontaristes initiées par la loi ou par le programme national d'action pour l'emploi (PNAE) ont déjà produit des effets positifs.

* La mise en du programme «Nouveau-départ» est une réussite incontestable (2.6.1.).

* La priorisation des mesures emploi par des publics en difficulté est nette pour les bénéficiaires de CES et de CEC (2.6.2.).

* Le premier bilan du programme TRACE est encourageant (2.6.3.).

* La nouvelle donne de l'insertion par l'économie s'est mise en place, mais suscite des inquiétudes liées à l'évolution du marché de l'emploi (2.6.4.).

* La montée en charge des contrats de qualification est lente (2.6.5.).

2.6.1.- La mise en oeuvre du programme «Nouveau départ» est une réussite incontestable.

2.6.1.1. - *Soutenue par un effort budgétaire important de l'Etat, l'ANPE a mobilisé avec efficacité ses agents sur les objectifs du programme.*

En avril 1998, la France a adopté son Plan National d'Action pour l'Emploi (PNAE) en application des engagements européens pris à Luxembourg en novembre 1997. Ce plan, dont l'ANPE est le maître d'oeuvre pour les lignes directrices 1 et 2, prévoit de proposer aux demandeurs d'emploi un «*service personnalisé pour un nouveau départ vers l'emploi*». Opérationnel depuis octobre 1998, ce programme est monté en puissance tout au long de l'année 1999. La traduction de cet objectif apparaît à l'article 4 de la loi : «*Tout chômeur âgé de seize à vingt-cinq ans ou tout chômeur de longue durée ou rencontrant des difficultés d'insertion professionnelle a le droit à un accueil, un bilan de compétences et une action d'orientation professionnelle afin de bénéficier d'un nouveau départ sous la forme d'un appui individualisé ou d'un parcours vers l'emploi ou la création ou la reprise d'entreprise.*»

Le budget de l'agence a connu en 1999 une progression de 16%. Cette augmentation résulte des moyens requis pour la mise en oeuvre du plan national d'action pour l'emploi ; elle porte sur un doublement des crédits de prestations de service et la création de 1 000 emplois nouveaux (dont 500 par anticipation en 1998). Au total, d'ici à 2002, le nombre d'agents au contact direct des demandeurs d'emploi devrait être augmenté de 25%. L'effort de rattrapage budgétaire ainsi consenti au profit de l'ANPE (plusieurs études avaient souligné la faiblesse des moyens humains du service public de l'emploi en France par rapport à d'autres pays de l'Union européenne¹) peut donc être

¹ Cf. étude 1999 de Bernard Bruhnes Consultants.

analysé comme un investissement dont bénéficient au premier chef les personnes en situation d'exclusion ou menacées de l'être.

Au total, au cours de 1999, 841 000 personnes ont été reçues par le réseau ANPE ou par ses partenaires (11 % des entretiens réalisés) pour un entretien professionnel approfondi. Les résultats atteints (98 %) sont très proches de l'objectif qui était de 850 000 (soit un tiers du public cible). L'objectif 2000 est de 1 100 000 bénéficiaires pour 2 millions au total à échéance 2002.

2.6.1.2.- L'analyse comparée des cohortes ayant ou non bénéficié du programme Nouveau Départ montre l'intérêt de cet accompagnement renforcé.

. Les bénéficiaires 1999 du programme Nouveau Départ se répartissent comme suit :

- * 52% de personnes menacées d'exclusion (jeunes au chômage depuis plus d'un an, chômeurs de très longue durée, bénéficiaires du RMI, etc.) ;
- * 17% d'adultes entrant dans leur douzième mois de chômage ;
- * 7% de jeunes au sixième mois de chômage ;
- * 24% de personnes rencontrant d'autres types de difficultés, et n'entrant pas dans les catégories précédentes.

Globalement, toutes catégories de publics confondues, les entretiens approfondis ont permis de déboucher :

- * Pour 56,5% des demandeurs, sur un appui emploi permettant de relancer la recherche (proposition d'offres d'emploi, ateliers de recherche d'emploi, évaluation des compétences...). Un entretien de suivi est réalisé deux mois après l'entretien de Nouveau Départ afin de faire le point sur les actions entreprises et, au besoin, en envisager de nouvelles.

- * Pour 21%, l'entretien a révélé le besoin d'un accompagnement plus personnalisé. Dans ce cas, pendant trois mois le demandeur est suivi régulièrement au moins deux fois par mois par le même conseiller. Sa mise en oeuvre a nécessité le renforcement des compétences des conseillers, et la mobilisation du réseau des prestataires.

- * 14% des demandeurs ont été orientés vers une formation, soit directement lorsque le projet était suffisamment précis, soit après avoir été dirigés vers l'AFPA qui les a aidés à construire un parcours de formation (programme S2). En 1999, 90 000 demandeurs d'emploi ont été adressés vers l'AFPA.

- * 8,5% des demandeurs nécessitent un accompagnement personnalisé avec appui social compte tenu de difficultés dépassant la seule question de l'emploi. Ces personnes intègrent alors divers dispositifs d'insertion : insertion par l'activité économique (IAE) ou des actions locales en particulier dans le cadre des PLIE ou un appui social individualisé (ASI), ou le programme Trace pour les jeunes. La mise en oeuvre de l'accompagnement avec appui social s'appuie sur la mise en synergie de partenariats locaux.

- Les premiers résultats montrent que quatre mois après leur entrée dans le dispositif, près de 55% des personnes bénéficiaires du programme Nouveau Départ sont sorties du chômage ou ont travaillé au moins 78 heures.

Une enquête menée par l'Agence sur les sept premières cohortes, entre octobre 1998 et avril 1999, portant sur 298 000 demandeurs d'emploi, permet de mesurer plus finement la contribution du programme à l'amélioration des sorties du chômage. Les demandeurs entrés dans le dispositif ont été comparés avec ceux qui, bien qu'éligibles, n'en ont pas bénéficié. Pour les demandeurs «menacés par l'exclusion» le volume des sorties passe de 36% pour ceux qui n'ont pas bénéficié du programme à 47% pour ceux qui y sont entrés. Le différentiel sur les populations qui sont traitées préventivement (jeunes à 6 mois et adultes à 12 mois) est toutefois plus faible que celui qui existe sur celles qui sont menacées d'exclusion. Enfin, les effets sont nets pour les entrées en formation qui sont supérieures de 40% pour les publics menacés par l'exclusion lorsqu'ils sont passés par le programme Nouveau Départ.

Après une première période de montée en charge, l'impact du programme devient plus sensible encore. Le tableau ci-dessous montre des écarts accrus, pour les cohortes cumulées de février à avril 1999, entre les bénéficiaires du Nouveau Départ et les autres demandeurs d'emploi.

Part des demandeurs qui sont sortis ou ont travaillé plus de 78 heures (cohortes cumulées de février à avril 1999)

Type de public	SPNDE en %	Cohorte témoin en %	Effectif SPNDE
Jeunes à 6 mois (hors RMI)	68	57.5	6 495
Adultes à 12 mois (hors RMI)	48.2	45.9	9 993
Public menacé d'exclusion	50	37.7	34 357
Dont jeunes CLD	64	36.7	4342
Dont adultes CLD de plus de 24 mois	44	34.9	21 295
Dont RMistes	51.8	38.2	12 982

L'écart, par comparaison avec la moyenne de toutes les cohortes ayant bénéficié du programme entre octobre 1998 et avril 1999, s'accroît particulièrement pour les catégories les plus menacées d'exclusion. L'impact du volet préventif du programme est également plus net.

- Le PNAE conduit, pour les demandeurs d'emploi qui ne répondent pas aux convocations aux entretiens de Nouveau Départ, à des cessations d'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi.

Ces cessations d'inscription sont parfois interprétées localement, notamment par les associations de chômeurs, comme une démarche de nettoyage des fichiers. Le droit commun des procédures de sortie des fichiers est naturellement appliqué aux bénéficiaires du programme Nouveau Départ. On peut remarquer que, sur le total des sorties observables pour la cohorte de juillet 1999, 7 062 personnes, soit 20,4% des sorties ont fait l'objet d'une cessation d'inscription pour les motifs suivants : absence au contrôle², non présentation à une convocation SPNDE, non présentation à l'entretien de

² Cette rubrique regroupe les demandeurs n'ayant pas retournés leur déclaration de situation mensuelle.

suivi. Il convient d'être attentif, pour les publics menacés par l'exclusion, à ce que le nombre plus important d'entretiens de suivi ne comporte pas d'effet pervers en termes de déclenchement de procédures de radiations.

Des incertitudes existent sur la propension des agences locales à proposer effectivement des demandeurs d'emploi de longue durée aux entreprises qui recherchent des salariés. La direction générale de l'ANPE n'a pas souhaité jusqu'ici donner des consignes mécaniques (de type : 1 DELD minimum pour x mises en relation proposées). Une analyse des pratiques de terrain semble nécessaire pour vérifier si les agences locales intègrent bien cette logique dans leur activité de mise en relation entre l'offre et la demande d'emploi.

2.6.2.- La priorisation des mesures de retour à l'emploi: un impact net pour les CES et CEC.

2.6.2.1.- Le bilan quantitatif du recentrage des CES et CEC est positif.

La loi prévoit, notamment pour les contrats emploi solidarité (CES) et les contrats emploi consolidés (CEC), un recentrage sur les publics les plus en difficulté. Il est ainsi précisé que les CES *«sont réservés aux demandeurs d'emploi de longue durée ou âgés de plus de cinquante ans, aux bénéficiaires de l'allocation de revenu minimum d'insertion, de l'allocation de solidarité spécifique, de l'allocation de parent isolé (...), aux jeunes de plus de 18 ans et de moins de 26 ans connaissant des difficultés particulières d'insertion ainsi qu'aux personnes rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi»*. Concernant le CEC, le champ des publics éligibles est élargi afin de l'harmoniser avec celui des CES et le dispositif devient d'accès direct. Les obligations des employeurs en matière de formation des salariés bénéficiant de CES ou de CEC sont renforcées, des sanctions spécifiques étant prévues envers les employeurs publics (non reconduction du CES en l'absence de formation).

- . Concernant les CES, l'objectif fixé (80% de conventions bénéficiant aux publics prioritaires) a été atteint en 1999. Le ciblage doit se poursuivre selon le même schéma sur l'année 2000. A partir des données disponibles fin 1999, on observe que :

- * 80% des conventions bénéficient à des chômeurs de longue durée (plus de douze mois de chômage dans les derniers 18 mois). Ce taux reste stable entre janvier et avril 2000 : 77% des 75 312 conventions initiales signées sur cette période concernent des chômeurs de longue durée.

- * 28,7% des conventions bénéficient à des chômeurs de très longue durée (plus de trois ans d'inscription).

- * 10% sont signées en faveur de DELD de plus de 50 ans.

- . Concernant les CEC, le bilan est également positif.

Si les résultats pour 1999 (45 650 conventions signées) sont légèrement en deçà de l'objectif fixé (50 000 conventions nouvelles), on observe néanmoins une très forte progression de la mesure par rapport à 1998 où 32 254 conventions avaient été

signées, soit une augmentation de 41,5%. En revanche, la possibilité ouverte par la loi d'accéder directement au CEC reste peu utilisée, avec 23% des conventions initiales en 1999.

La notion de «priorisation» a moins de portée que pour le CES puisque la mesure est en soi réservée aux publics prioritaires. En revanche, le décret d'application du 9 décembre 1998 prévoit que l'aide de l'Etat peut être modulée en fonction des difficultés d'accès à l'emploi selon le schéma suivant : exonération au taux constant de 80% pendant cinq ans pour les personnes qui cumulent des difficultés ; application d'un taux dégressif pour les autres publics. Or, la formule de prise en charge à 80% connaît un fort développement en 1999 ce qui indique une utilisation ciblée des CEC au profit du public le plus menacé d'exclusion.

2.6.2.2. - Les entrées de bénéficiaires du RMI dans les mesures emploi ne connaissent pas, en dépit de la reprise économique, d'évolution favorable sensible.

Les résultats concernant le public allocataire du RMI ne manifestent pas d'évolution sensible par rapport à 1998. Une très légère amélioration de la priorisation des mesures CES est observable, avec 38,3% de Rmistes en 1999 pour 37,4% en 1998 ; ce taux se maintient au début 2000. Parmi les bénéficiaires d'un CEC, la tendance est plutôt à la baisse, avec 33% des conventions initiales en 1998, mais 31,8% en 1999 et 29,7% sur les quatre premiers mois 2000. On notera en revanche une évolution favorable de l'accès des Rmistes au contrat initiative emploi (CIE), qui passe de 15,6% en 1998 à 18,3 en 1999 sur la totalité des contrats signés.

Si on élargit l'analyse à l'ensemble des mesures d'emploi aidé (CES, CEC, CIE, SIFE, SAE...), le taux d'accès des Rmistes, à la mi année 1999, s'élevait à 24%. Ce chiffre national recouvre de grandes inégalités régionales. Ainsi, avec un nombre de RMistes analogue (respectivement 32 300 et 39 300), les départements du Pas de Calais et de la Seine Saint Denis ont un taux d'accès aux mesures de 28 et 18%.

Enfin, le taux de couverture de la population allocataire du RMI, c'est à dire le nombre de Rmistes bénéficiaires d'emplois aidés rapporté au nombre de Rmistes, reste faible (moins de 10% en moyenne pour la France métropolitaine à la mi année 1999), en dépit d'un objectif de 20% à échéance 2000. La encore, les disparités sont importantes ; pour reprendre les exemples du Pas de Calais et de la Seine Saint Denis, le taux de couverture atteint respectivement 11,3% et 3,7%.

2.6.2.3.- Les modifications apportées par la loi en matière d'accompagnement des salariés en CES et CEC conduisent à des évolutions encourageantes.

L'évaluation des actions de formation pour les bénéficiaires de CES montre, sur la période 1998-99, une augmentation du pourcentage de salariés concernés et une diminution de la durée des stages, ce qui est cohérent avec l'objectif de développement d'actions de bilans-diagnostic, permettant une intervention précoce dans le déroulement du contrat.

Le programme d'accompagnement vers l'emploi, qui dispose d'un financement par l'Etat à hauteur de 300 millions sur trois ans est bien perçu par les employeurs et les services. Il rencontre quelques difficultés auprès des bénéficiaires de contrats aidés qui

ont parfois du mal à se projeter dans l'après contrat. Fin 1999, la moitié des crédits prévus avaient été engagés.

Enfin, la loi autorise les préfets, dans son article 8, à passer des conventions avec les employeurs, dites «chartes qualité» pour conforter la construction du projet professionnel du salarié en CES ou CEC. Les préfets peuvent conditionner l'accès des employeurs aux mesures à la conclusion de telles chartes. L'évaluation effectuée par les services de l'Etat dans le courant de l'année 1999 montre que 80% des départements ont recours aux chartes qualité. Celles-ci comprennent toutes les mêmes clauses (dépôt des offres à l'ANPE, développement d'actions de formation des salariés, réalisation de fiches de postes précises), avec parfois une clause relative à la pérennisation de l'emploi. L'impact des chartes sur l'insertion des salariés en contrats aidés paraît d'autant plus favorable que leur contenu a été négocié avec l'employeur directement, ce qui suppose un partenariat plus abouti entre service public de l'emploi et employeurs. Bien que les éléments d'appréciation qualitatifs apportés par les directions départementales de travail soient utiles, l'évaluation des chartes et de leur apport reste malaisé.

2.6.3.- Le programme Trace: un démarrage réussi, un bilan encourageant.

Le programme TRACE (trajectoires d'accès à l'emploi des jeunes) vise à organiser, pour 60 000 jeunes sortis du système scolaire sans qualification ou avec un faible niveau de qualification, ne pouvant accéder directement à l'emploi ou à une formation qualifiante, un parcours d'insertion professionnelle sur une amplitude de 18 mois, débouchant pour la moitié au moins d'entre eux sur un emploi durable (CDI ou CDD d'au moins 6 mois). Le parcours est établi avec et suivi par un référent unique.

Des premiers éléments de constat, il ressort une forte appropriation des objectifs et des enjeux du programme par les missions locales, un ciblage des entrées assez largement conforme aux objectifs, mais aussi des difficultés non négligeables à construire un itinéraire continu.

2.6.3.1.- une forte appropriation des objectifs et des enjeux par les missions locales.

Les missions locales, en dépit de certains flottements au démarrage (3 700 recrutements en 1998 pour un objectif de 10 000), se sont saisies du programme TRACE comme d'un enjeu essentiel. Elles font à juste titre l'analyse selon laquelle l'amélioration du marché de l'emploi et les progrès réalisés par l'Agence pour l'emploi dans la mise en oeuvre d'une approche personnalisée des services aux demandeurs doit les conduire à se concentrer, en matière d'insertion professionnelle, sur des publics prioritaires.

Par ailleurs, elles sont de plus en plus conscientes que le développement de l'information des jeunes, la multiplication des initiatives socio-culturelles ou socio-éducatives au plan local doit les amener, sans abandonner un créneau qui offre une entrée intéressante pour le contact avec les jeunes dans leur ensemble, à hiérarchiser leurs priorités et à donner dans ce domaine le primat aux partenariats avec les communes, avec les organismes dépendant de l'Education nationale ou de Jeunesse et Sports. D'une certaine manière, les missions locales réinvestissent le coeur de leurs

missions, donnant un nouvel élan à l'ambition fondatrice : l'insertion des jeunes les plus en difficulté, l'innovation dans l'accompagnement et dans les pédagogies de l'insertion. Ce n'est pas un des résultats les moins intéressants du programme TRACE.

Toutes les missions locales visitées ou rencontrées (15 au total) ont effectivement mis en place un référent unique pour les jeunes entrés dans TRACE, sous diverses acceptions : spécialisation à temps complet de quelques membres de l'équipe ; implication de tous les conseillers, de une à 4 demi-journées par semaine ; semi spécialisation (sur un mi-temps ou 2/5^e de temps), avec mise en place de quelques référents thématiques au sein de l'équipe ou auprès d'opérateurs partenaires. Lorsqu'une aide du Fonds d'aide aux jeunes est mobilisée, c'est le référent mission locale qui est le correspondant du FAJ. En moyenne, chaque référent suit entre 30 et 50 jeunes, indications comparables à la charge des «personnal advisers» dans le programme britannique «New deal».

La forte appropriation des enjeux de «TRACE» par les missions locales s'est manifestée aussi par la recherche de partenariats. Partenariats avec les opérateurs associés au programme et des terrains d'accueil (municipalités, entreprises, associations), mais aussi, dès l'initiation du programme, par la coopération avec de nombreux acteurs locaux pour la prospection des jeunes. Rares sont les missions locales qui, comme à Nantes, ont pour le recrutement des jeunes exclusivement procédé par «peignage» de leurs fichiers, en restant du reste assez rigoureux sur les critères de qualification.

La mission locale de Perpignan est allée loin dans la prospection de jeunes en grande difficulté, en essayant de toucher des jeunes petits délinquants ou fortement marginalisés.

Les partenariats noués débouchent parfois sur un début de formalisation à trois (jeune, référent missions locale, organisme externe) : entretien tripartite au départ, contrat éventuellement (Seine-Saint-Denis). Les «admissions» dans le programme ont été effectuées globalement de façon empirique, sous la pression de l'urgence, et l'analyse des difficultés sociales ou relationnelles des jeunes est restée dépendante de la qualité des partenariats noués, de la vocation et du profil des partenaires.

Cette forte appropriation des enjeux par les missions explique en tout cas pourquoi il n'y a pas eu, dans les entrées du programme TRACE, de dérives de type «écrémage». Le point très positif du premier bilan de TRACE est là : les jeunes entrés dans ce dispositif sont des jeunes prêts à se projeter sur un parcours de 18 mois, ce qui en soi peut laisser de côté nombre de jeunes très déstructurés, mais ces entrées correspondent à une cible définie par la faiblesse des qualifications et des difficultés d'insertion.

2.6.3.2.- un ciblage des entrées conforme aux objectifs

Fin mars 2000, 52 000 jeunes étaient entrés dans le programme TRACE. Les retards initiaux ont été comblés, et on atteint début 2000 l'objectif 1999 de 40 000 présents dans le dispositif. Les sorties cumulées (4 230 début mars 2000, source DARES), correspondent pour près de la moitié à des emplois durables, pour environ le quart à des abandons repérés. La répartition entre entrées cumulées s'établit à 61 % pour les missions locales et 38 % pour les opérateurs externes.

- . Quelques éléments de profil peuvent être esquissés à partir d'une analyse portant sur 30 000 inscrits en octobre 1999 :
 - * A l'entrée dans le programme, les bénéficiaires ont en moyenne 21 ans. Les garçons représentant 53 % des inscrits, 90 % des bénéficiaires sont de nationalité française, ce pourcentage s'abaissant à 82 % dans les zones urbaines sensibles - Plus de la moitié des jeunes étrangers sont des filles.
 - * 60 % des bénéficiaires sont d'un niveau de formation VI ou VI bis, 37 % ont un niveau CAP ou BEP (niveau V). En Champagne Ardennes, Haute-Normandie, Franche Comté, Picardie et Corse, plus de 70 % des bénéficiaires sont de niveau VI ou V bis. Seuls 3 % intègrent le programme moins d'un an après leur sortie du système scolaire. Ils sont 35 % à l'avoir quitté un ou deux ans auparavant et 62 % en sont sortis depuis plus de trois ans.
 - * Avant leur entrée dans le programme, 56 % des jeunes avaient déjà exercé une activité professionnelle, dont près d'un tiers dans le cadre d'un CES ou CEC et un tiers dans le cadre d'un apprentissage ou d'un contrat de qualification. Une large majorité des jeunes (69 %) a déjà bénéficié d'une des mesures de la politique de l'emploi avant son entrée dans le programme TRACE.
 - * 28 % des jeunes sont domiciliés dans des zones urbaines sensibles, donnée à manier avec précaution compte tenu de la mobilité des jeunes et de leurs conditions d'habitat. Ce pourcentage semblerait en voie de diminution par rapport aux analyses portant sur les premières vagues d'entrées.
 - * 21 % des entrants perçoivent une indemnisation de l'assurance chômage (12 %) ou un minimum social, 79 % ne touchant aucune allocation. Plus de 30 % des jeunes se déclarent non affiliés à la sécurité sociale (analyses effectuées avant la mise en place de la C.M.U.). Dans neuf régions ce pourcentage dépassait 40 % : Picardie, Haute-Normandie, Midi Pyrénées, Limousin, Rhône Alpes, Auvergne, Languedoc Roussillon (75 %), Corse (64 %), D.O.M.
- . Au-delà de ces analyses statistiques, il ressort, des contacts sur le terrain ou d'un certain nombre de présentations ou d'échantillonnages réalisés par les missions locales (Le Mans, Perpignan), une assez forte présence de difficultés sociales ou relationnelles, avec une prévalence des problèmes d'insertion familiale ou de difficultés passées d'intégration dans l'institution scolaire.

95 % des jeunes étaient connus des missions locales ou des PAIO. C'est probablement le signe d'une bonne couverture du territoire par le réseau. Ceci ne doit surtout pas dispenser d'une recherche de partenariats accrus pour les entrées futures, ni autoriser un relâchement du recours à des opérateurs externes, dont la part pourrait être encore élargie.
- . La photographie est bonne, et correspond en tout cas largement aux objectifs du programme, Ce «satisfecit» global peut être assorti de deux nuances sur lesquelles il faut attirer l'attention des pilotes :
 - * on aurait pu s'attendre, sans privilégier à l'excès cet objectif, compte tenu de la fluidité voire de la précarité de l'habitat des jeunes, des fortes problématiques sociales existant en milieu rural ou semi-rural ou dans les quartiers dégradés des vieux centres

urbains, à une proportion un peu plus importante de jeunes originaires de zones urbaines sensibles, plus proche de 35 ou 40 % que de 30 % ;

* le pourcentage des jeunes illettrés est relativement modeste (de l'ordre de 10 %), plus faible semble-t-il que dans l'expérimentation des IPIP (itinéraires programmés d'insertion professionnelle), qui préfiguraient TRACE (étude d'ASDO FORMATION sur 10 sites TRACE et cinq expérimentations IPIP).

Les jeunes les plus marginalisés (jeunes de la rue, jeunes soumis à diverses addictions, sortant de prison ou d'hôpital psychiatrique, ou d'une longue prise en charge institutionnelle de type ASE) sont très peu présents dans le programme TRACE, qui exige un engagement dans un démarche au long cours que même des jeunes en moindre difficulté hésitent à prendre. Ceci pose le problème d'un éventuel module «Pré-TRACE», ou de la mise à disposition, dans le cadre de TRACE d'instruments adaptés à une remobilisation des compétences et des motivations et, plus généralement, renvoie à la problématique de la structuration des parcours.

2.6.3.3.- des difficultés dans la structuration des parcours.

. Cette question peut être illustrée par une anecdote et un constat.

* L'anecdote, rapportée d'une mission locale de l'ouest, n'est là que pour souligner à quel point la crédibilité de TRACE est et sera liée à la structuration des parcours. Une jeune femme, Z..., est sollicitée pour s'inscrire dans TRACE et demande quel intérêt elle y a. On lui fait valoir l'intérêt du référent unique. Z... : «Mais je connais Claude, il est cool, je peux le voir quand j'en ai besoin. S'il y a rien d'autre je signe pas».

* Le constat est que, dans chacune des missions visitées, entre 40 et 50 % des jeunes inscrits se trouvait dans l'attente d'une mesure ou d'une action à la date de la visite. Les données nationales pour mars 2000 confirment cette observation : pour 40 427 présents, 12 396 sont en situation d'emploi (dont 5 130 CES et 202 contrats d'orientation), 9 547 en formation, 1 026 dans la rubrique hétérogène «Autres», 17 458, soit 43 % de l'effectif, en «recherche d'emploi accompagnée». Si ce pourcentage intègre un volant incompressible, il pourrait néanmoins être significativement réduit si les missions locales disposaient d'un accès plus immédiat et plus fiable à une gamme élargie d'instruments.

. Les difficultés de mobilisation d'instruments signalées par les missions locales peuvent être regroupées autour de quatre rubriques.

* L'inégal engagement des régions.

Alors que l'Etat créait 223 emplois pour le réseau des missions locales au moment du démarrage du programme, les régions dans l'ensemble n'ont pas souhaité renforcer les moyens des missions locales dédiés à TRACE, ni afficher une priorisation de leurs dispositifs au bénéfice des jeunes inscrits.

Pour autant, et avec l'appui des D.R.T.E.F.P., des accès ont pu être ménagés, dans les conditions de droit commun, à l'offre régionale de formations, notamment pour les formations en alternance. Des formules intéressantes ont été signalées, telles que le contrat formation-insertion en Pays de la Loire (cf. encadré).

Le problème persistant reste celui d'une insuffisante adaptation de l'offre régionale aux besoins de formation du public de TRACE. Malgré les évolutions enregistrées dans plusieurs régions, en particulier à l'occasion des contrats de plan Etat-région, les offres régionales de formation, marquées par les priorités attribuées à l'apprentissage ou à la constitution de «pôles d'excellence», ne sont pas encore assez largement ouvertes à des publics de niveau VI et V bis, hors apprentissage, ou à des actions personnalisées adaptées à des publics en difficulté sociale.

Le contrat formation-insertion dans la région des Pays de Loire.

Le Conseil régional des Pays de Loire et la DRTEFP ont créé en 1997 un contrat formation-insertion qui incite les entreprises à embaucher des jeunes sans qualification dans un objectif d'insertion professionnelle.

Ce contrat est destiné aux jeunes de moins de 26 ans, demandeurs d'emploi depuis au moins 12 mois (dans les 18 derniers mois), sans qualification ou n'ayant jamais travaillé, pour lesquels les contrats en alternance ne sont pas envisageables.

Le jeune embauché en contrat formation-insertion bénéficie tout d'abord d'un stage de formation en entreprise à temps plein, rémunéré, d'une durée de trois mois. Ce stage est suivi d'un contrat de travail à temps plein dans la même entreprise.

Un organisme de formation professionnelle conventionné assure l'accompagnement et le suivi du jeune tout au long du parcours. La prise en charge financière est la suivante :

- Pendant le stage, le jeune a le statut de stagiaire de la formation professionnelle, il est rémunéré soit dans le cadre de l'AFR (versée par l'Assedic) soit par le Conseil Régional.
- Pendant le contrat de travail, le jeune est rémunéré comme salarié par l'entreprise qui perçoit une compensation forfaitaire de 15 000 francs dès le début du contrat pour couvrir les charges d'accompagnement et de suivi pendant 6 mois.

* Les difficultés à mobiliser des mesures d'insertion.

La circulaire DGEFP du 3 août 1999 a donné sur ce point des directives nettes afin que les services de l'Etat mettent en place des circuits de décision courts fondés sur la confiance faite à l'opérateur TRACE.

La réalité est plus complexe. Le nécessaire climat de confiance est parfois brouillé par de vieilles histoires personnelles ou des antagonismes institutionnels. Les missions locales ne disposent pas d'indications prévisionnelles sur l'ensemble des mesures qu'elles pourront mobiliser. Elles doivent faire avaliser les montages spécifiques qu'elles ont promus, par exemple lorsqu'elles suscitent une offre de CES ou d'accueil en entreprise, avec des difficultés qui remontent parfois jusqu'à un arbitrage régional. Les opérateurs conventionnés «espace jeunes niveau 3» bénéficient de l'ensemble des offres d'emploi de l'ANPE -sous réserve des problèmes d'accès au réseau informatique de l'Agence- et peuvent mobiliser rapidement des contrats aidés ou des prestations de l'agence. Tel n'est pas toujours le cas ailleurs, et il n'y a finalement

aucun «plus» pour les opérateurs TRACE par rapport au jeu normal des règles et des catégories de délégation de prescriptions.

* Les difficultés de solvabilisation des jeunes et de mobilisation des FAJ.

Pour les jeunes non indemnisés au titre de l'assurance-chômage, la seule possibilité de ressources autonomes consiste dans une aide du FAJ. Créés en 1989, généralisés en 1992, les fonds d'aide aux jeunes (FAJ) permettent d'accorder des aides financières ponctuelles aux jeunes de moins de 25 ans en difficulté sociale ou professionnelle. En 1999, environ 100 000 jeunes en ont bénéficié. Nombreux à être sortis du système scolaire (88 %), la moitié d'entre eux est au chômage, le plus souvent sans indemnité, et un quart est en formation. Un cinquième occupe un emploi, aidé ou non. Le plus souvent attribuées par le biais des missions locales et des PAIO, les aides sont principalement destinées à la subsistance, mais peuvent permettre aussi d'attendre d'autres paiements. Elles s'élèvent à 1 300 francs en moyenne au 4^{ème} trimestre 1999, dons et prêts confondus.

La circulaire du 20 mai 1999 demandait aux DDASS de mobiliser les Fonds d'aide aux jeunes en difficulté dans le cadre du programme TRACE, avec du reste des précautions de langage (l'attribution d'aides du FAJ ne doit en aucun cas servir à la mise en place de «revenus complémentaires») qui ont pu conforter certains comportements restrictifs.

Le volume mobilisé en 1999 peut être estimé, de façon très empirique (projections croisées d'observations locales et des données nationales physiques relatives aux bénéficiaires) à une somme comprise entre 30 et 40 millions de F. Sur le terrain, les professionnels estiment que les articulations se font, que les besoins urgents sont satisfaits. Des liaisons par fax ont été établies ; beaucoup de FAJ ont mis en place, pour l'ensemble de leur public, des procédures de paiement sous 48 heures. Mais en même temps les missions locales soulignent le morcellement des prises en charge, la nécessité d'instruire au coup par coup les dossiers, pour des montants d'aide souvent très modestes.

La mise en oeuvre de véritables droits de tirage devrait être envisagée. Les professionnels ne sont pas unanimes sur ce point. Si certains l'estiment indispensable à l'assurance d'un minimum de continuité des parcours, d'autres craignent qu'une certaine automaticité n'ait des effets anti-pédagogiques, ou ne développe des stratégies d'assistance. Sans sous-estimer ces risques, mais en faisant confiance aux référents pour les gérer, il semble tout de même que l'organisation d'un minimum de continuité des ressources serait de nature à conforter l'engagement des jeunes, la construction d'un parcours fiable et exclusivement commandé par une logique d'insertion durable, à faciliter l'obtention d'un logement ou d'un hébergement approprié.

* Des lacunes dans les outils mis à disposition.

Divers manques peuvent être repérés :

- trop peu de modules de remobilisation des motivations et des compétences, sauf quelques formules originales (module POPS «Pré orientation professionnelle et sociale» à Nantes et Orléans) ;

- gamme insuffisamment riche en matière d'immersion dans l'entreprise ; fort peu de mobilisation de contrats d'orientation ;

- peu de partenariats suivis avec les établissements de l'éducation nationale. Des actions de compensation des handicaps scolaires sont aménagées avec certains opérateurs externes lorsqu'ils ont une expérience en matière d'illettrisme mais l'insuffisance des outils en matière de rattrapage des lacunes scolaires ou de lutte contre l'illettrisme constitue certainement un frein à une ouverture plus large de TRACE à des handicaps lourds ;

- des freins à la mobilité des jeunes, en particulier en milieu rural. Dans un département étendu comme le Pas-de-Calais, l'insuffisance des transports collectifs pose de vrais problèmes. Des palliatifs peuvent être imaginés dans le cadre des «actions collectives» des FAJ, et des solutions plus larges dans le cadre des schémas des services collectifs et schémas d'aménagement du territoire.

- des problèmes de logement persistants, variables selon les lieux, qui ont par exemple conduit la Saint Saint Denis à mettre en place une cellule inter-institutionnelle dédiée à ce problème.

2.6.4.- La nouvelle donne de l'insertion par l'économique a été mise en place.

La réforme du dispositif d'insertion par l'activité économique prévue par la loi de lutte contre les exclusions et ses décrets d'application de février 1999 reposait sur quatre principes :

- * Un conventionnement systématique avec toutes les structures d'insertion par l'économique en renforçant les actions d'accompagnement et les aides de l'État dans le cadre de parcours vers l'emploi.

- * Une orientation préalable des publics par l'ANPE (agrément) pour garantir le recrutement des personnes les plus éloignées du marché du travail en vue de leur remise à l'emploi.

- * Le pilotage local de l'ensemble du dispositif par un conseil départemental de l'insertion par l'activité économique (CDIAE).

- * La modification du régime des aides de l'État destinées aux entreprises d'insertion et aux entreprises de travail temporaire d'insertion à compter du 1 janvier 1999.

Après un rappel succinct de quelques données d'activité (cf. encadré), on résumera les conditions de mise en oeuvre de la nouvelle donne organisationnelle et financière à partir de quatre points :

- la procédure d'agrément individuel des bénéficiaires s'avère assez lourde à l'usage, en tout cas très administrative ;

- le conventionnement des nouvelles structures s'est mis en place dans des conditions satisfaisantes ;

- quelques inquiétudes fortes se manifestent, à partir notamment d'un certain essoufflement de la dynamique des entreprises d'insertion ;

- qui doivent être appréhendées et traitées dans le cadre des programmes départementaux pour l'insertion et pour l'emploi.

Les données d'activité (source DARES)

. Associations intermédiaires

- nombre d'heures travaillées, en milliers : 39 758 en 1998, 36 628 en 1999
- salariés actifs en fin de mois (moyenne annuelle) : 47 748 en 1998, 43 958 en 1999, 49 536 fin mars 2000.

. Entreprises d'insertion

- nombre de postes d'insertion : 7 135 en 1998, 8 576 en 1999.
- nombre de salariés embauchés dans le mois sous CDD (moyenne annuelle) : 17 831 en 1998, 14 798 en 1999.
- nombre de salariés embauchés dans le mois sous contrat aidé (moyenne annuelle) : 5 294 en 1998, 3 988 en 1999.
- salariés actifs en fin de mois : 6 541 en décembre 1999, 7 130 en mars 2000.

. Entreprises d'intérim d'insertion

- 8 505 salariés actifs en fin de mois de mars 2000.

La mise en place de cette nouvelle donne peut susciter quatre types de commentaires :

2.6.4.1.- La procédure d'agrément individuel des bénéficiaires d'une mesure d'insertion par l'économie s'avère assez lourde à l'usage.

- . La procédure d'agrément individuel confiée à l'agence, pour les bénéficiaires de CES, CEC et mesures d'insertion par l'économie, répondait à un triple objectif :
 - * s'assurer que les bénéficiaires correspondent bien aux publics définis par la loi ;
 - * mobiliser les accès à des emplois d'insertion comme propositions d'action dans le cadre de «nouveau départ» ;
 - * faciliter la construction d'un véritable parcours d'insertion.
- . La charge n'en était pas négligeable (plus de 76 000 décisions d'agréments ou d'extension de mars 1999 à mars 2000, source ANPE), pour un usage qui est resté assez formel.
 - * les finalités de contrôle auraient pu se satisfaire d'un contrôle ciblé (sur les mises à disposition d'entreprises, sur les prolongations de mesure). L'instruction faite est le plus souvent très formelle, mais heureusement assez rapide.

Les types de contrat (sur 76 305 décisions en mars 2000)

CES	CEC	CIA (DOM)	Mis à dispo. AI	CDD E.I.	CDD ETTI	Total
5 626	283	15	30 363	13 612	26 406	76 305
7 %	0,	0,0	40 %	18 %	35 %	100 %

* des entretiens sont loin d'être systématiquement réalisés, les agences locales ayant donné la priorité, dans la gestion de leurs charges de travail, au programme «Nouveau Départ». Lorsqu'ils le sont, la programmation de l'entretien retarde l'accès à la mesure, ou peut parfois donner lieu à des organisations complexes génératrices de quiproquos (planning alterné à Perpignan, par quinzaine, entre les agences locales nord et sud, qui rend assez incompréhensible pour la personne suivie dans une agence, le fait de se rendre dans l'autre pour un entretien insertion par l'économique).

* la procédure, trop administrative, est peu utilisée dans le sens de la construction de parcours, notion que l'on peut par ailleurs beaucoup plus utilement approfondir dans le cadre de PLIE. Quelques pratiques intéressantes sont cependant à signaler, comme celle du «pré-agrément», qui consiste pour une agence, indépendamment des propositions des structures, à sélectionner dans ses fichiers (fichiers généraux ou cible «nouveau départ») un vivier potentiel de bénéficiaires «pré-agrérés», accessible aux structures d'insertion, pour lesquelles le «pré-agrément» vaudra agrément.

Cette procédure a cependant eu un mérite, celui de faciliter l'organisation d'une coopération entre agences et structures d'insertion, 727 conventions de coopération locale ont été signées, dont 549 avec des associations intermédiaires, 102 avec des entreprises d'insertion, 70 avec des structures d'intérim, 6 avec des organismes divers. Près d'un tiers des structures ayant requis au moins une fois un agrément sont signataires de ces conventions. La procédure d'agrément individuel n'a de sens que si elle s'inscrit dans un cadre partenarial reconnaissant à l'agence un véritable pouvoir de proposition ou de prescription. La mise en oeuvre de garanties contre d'éventuelles dérives passe beaucoup plus par la mise en oeuvre du conventionnement des structures.

2.6.4.2.- La mise en place du conventionnement des structures d'insertion par l'économique s'est effectuée dans des conditions satisfaisantes.

Le processus de conventionnement, après consultation des conseils départementaux de l'insertion par l'économique (CDIAE) renouvelés, est aujourd'hui achevé, à l'exception des structures d'insertion exerçant une activité mixte.

Les opérateurs de terrain de l'insertion par l'économique se déclarent plutôt satisfaits des conditions dans lesquelles le conventionnement a été mis en oeuvre ; sur les dossiers problématiques, les services de l'État et les CDIAE ont recherché autant que possible une amélioration concertée du projet et des garanties offertes en termes d'encadrement. Ce point est à noter compte tenu des inquiétudes manifestées à l'origine.

Dans plusieurs départements, les associations ou fédérations représentatives ont regretté de ne pas être membres de la commission permanente des CDIAE. Cette exclusion n'est pas plaidable lorsqu'il n'y a pas eu en formation plénière de véritables débats sur la formalisation des objectifs et des critères du conventionnement.

Enfin, la rapidité des paiements s'est notablement améliorée. Ce point est capital si l'on a en mémoire les difficultés et les retards qui ont marqué à certaines époques la liquidation des aides aux postes.

2.6.4.3.- Quelques inquiétudes fortes se manifestent...

Elles sont dans une large mesure liées à l'évolution du marché de l'emploi. Deux préoccupations se sont manifestées, notamment dans le cadre des contacts pris avec le CNIAE (Conseil national de l'insertion par l'activité économique, présidé par Claude ALPHANDERY).

- . Une modification de la structuration interne du secteur de l'insertion par l'économique est entrain de se dessiner, au profit de l'intérim d'insertion.

Malgré les efforts financiers de l'Etat et l'essor des co-financements, on n'a pas enregistré une forte dynamique de création de postes pour les entreprises d'insertion. Un certain essoufflement est perceptible (-3000 personnes accueillies, en moyenne annuelle des embauches mensuelles, entre 1998 et 1999), dont il faudrait voir s'il se confirme ou non en 2000 et 2001. La diminution du nombre moyen de salariés en fin de mois, (- 3000), alors que les postes financés augmentaient de 1 400, semble indiquer un fort accroissement des difficultés du public accueilli et une moindre rotation des effectifs. La dynamique de l'intérim d'insertion est en revanche assez nette ; 240 entreprises en mars 2000 (140 fin 97), accueillant 8500 salariés La croissance des structures d'intérim d'insertion est même beaucoup plus forte si l'on se réfère aux statistiques de l'ANPE (à l'occasion des procédures d'agrément individuel), qui dénombrent 387 ETTI en mars 2000 (Source DARES).

Les contrats d'intérim d'insertion ont représenté 35 % des agréments individuels par l'agence pour l'emploi, contre 18% pour les contrats à durée déterminée dans les entreprises d'insertion. La comparaison à ses limites - les durées de contrat ne sont pas les mêmes-, mais on est en train d'assister à des modifications sensibles des «parts de marché».

Sous réserve de travaux plus approfondis, trois hypothèses d'explication peuvent être avancées :

- * la reprise de l'activité, qui se traduit, au moins dans un premier temps, par un recours à des formules flexibles ; le développement de l'intérim d'insertion est à lier à l'essor général de l'intérim, avec un rythme de croissance plus fort parce qu'appliqué à une base très étroite ;
- * la demande sociale, notamment celle de nombreux jeunes ;
- * le recadrage de l'activité des A.I les a conduits à créer des entreprises d'intérim d'insertion. C'est probablement un facteur non négligeable dans la

multiplication du nombre de structures même si l'on ne dispose pas de données sur l'origine des créations d'entreprise d'intérim d'insertion.

L'intérim d'insertion est une formule intéressante qui permet de concilier des besoins de l'économie, des aspirations individuelles et la garantie d'un suivi ou d'un soutien social approprié. Mais, il faudra être vigilant à ce que son développement ne s'effectue pas au détriment de formules plus inscrites dans la construction d'un parcours.

. Le recentrage sur des publics plus lourds, la perte des éléments les plus proches de l'accès direct au marché de l'emploi ne devrait pas être ressentis comme un facteur d'inquiétude. Mais le suivi de ce recentrage - là aussi à observer dans la durée - posera inévitablement quelques questions :

- * celle d'une certaine modulation de l'aide aux postes pour mieux tenir compte, sur des indications d'ordre social, des surcoûts d'encadrement pour des publics lourds ;

- * celle du soutien social des personnes accueillies en association intermédiaire. La mobilisation de mesures individuelles d'ASI à leur bénéfice (jusqu'à un tiers des mesures ASI en 1998, mais on a quelque difficulté à suivre cette donnée), est elle suffisante ? ne doit-on pas s'orienter vers une formule du type de celle qui est en oeuvre pour l'intérim d'insertion (120 000 F pour 12 ETP en insertion) ?

- * celle d'un développement souple, dans un cadre redéfini, de formules adaptées aux besoins de personnes lourdement handicapées pour l'accès direct à l'emploi (chantiers d'insertion, chantiers/écoles, centres d'adaptation à la vie active, activités mixtes). Il ne faudrait pas que le champ des activités d'insertion se réduise par «les deux bouts», le départ des plus employables et la perte de réactivité des formules «marginales» de l'insertion. Le rôle des CDIAE sera important à cet égard ; il faudrait plus largement alimenter leur réflexion et leurs capacités d'analyse sur ce sujet, dans le cadre des règles de clarification introduites par la loi et ses textes d'application.

2.6.4.4.- qui doivent être appréhendées dans le cadre des programmes départementaux pour l'insertion et l'emploi.

Un tiers des CDIAE ont mis en place un programme départemental. Le besoin d'une approche stratégique, au niveau départemental, se fait fortement sentir :

- * le foisonnement des initiatives nécessiterait un effort de clarification. Mieux vaut le trop plein que la pénurie, mais il conviendrait d'introduire une vision plus globale, et quelques mesures d'harmonisation, pour mieux ordonner la multiplication des procédures territorialisées (diagnostics territoriaux de l'emploi, programmes d'actions locaux, PLIE, formules communales ou départementales pactes territoriaux européens). Le développement des PLIE ne fait pas l'objet d'une vision d'ensemble : 3 PLIE sur l'agglomération nantaise ; 4 PLIE concurrents, un à l'initiative des services de l'État, l'autre initié par le département, sur la ville de Marseille.. Ils ne sont pas nécessairement articulés avec les programmes d'action locaux menés dans le cadre du service public de l'emploi. Un effort d'évaluation est nécessaire, qui ne se fera du reste pas sans un appui national ;

* la prise en compte des handicaps les plus lourds nécessite une approche ouverte et un débat sur les critères ;

* les fonds départementaux ont besoin d'un peu plus de doctrine. Dotés de 45 millions de F (dotation stable depuis 1998), ces fonds sont destinés à financer le développement et la consolidation d'activités d'insertion par l'économie. Il serait nécessaire de mieux structurer leurs interventions autour de quelques axes : aide au développement (y compris aide à la trésorerie si elle s'inscrit véritablement dans un projet de développement), constitution d'ensembliers de l'insertion par l'économie, regroupant les différents types d'accueil, lorsque de tels ensembles permettent d'organiser un parcours pour des publics lourds : mise en oeuvre de filières de qualification.

Au delà de la sphère d'intervention des CDIAE, un travail de coordination est nécessaire sur la multiplicité des procédures d'accompagnement personnalisé, et la multiplicité des entretiens qu'elle génère. On dénombre dans le Pas-de-Calais plus de 20 procédures : mesures prescrites par l'agence, mesures du département dans le cadre du PDI, mesures complémentaires des PLIE, accompagnement formation des CES, mesures spécifiques de politique de la ville, accompagnement de la création d'entreprise par des chômeurs ou des personnes désinsérées, parrainage, dispositifs spécifiques pilotés par des organismes socio-professionnels... Sans s'arrêter à des effets de chiffre faciles - le nombre ne signifie pas grand chose si les dispositifs sont vraiment articulés - un travail d'analyse et de rationalisation pourrait être entrepris, peut être sous l'égide du comité départemental de coordination des politiques de lutte contre l'exclusion, avec une participation forte des CDIAE.

Dans un ordre d'idées voisin, on peut parfois s'interroger sur la complémentarité des initiatives de l'État et des départements. Autant il est utile que les départements puissent soutenir l'insertion par l'économie, promouvoir des actions de remobilisation et de transition vers l'emploi pour la «cible lourde» du RMI, en coopération avec le service public de l'emploi, autant il paraît légitime de respecter une certaine différenciation des métiers. A cet égard, l'essor de formules départementales de types «animateurs-emploi», «médiateurs-entreprises» etc... ne va pas nécessairement dans le sens de la clarification.

La mise en oeuvre d'approches plus stratégiques au plan départemental ne peut être laissé à la seule responsabilité des membres des CDIAE et des acteurs départementaux du SPE. Un appui national est indispensable : capitalisation des expériences par le CNIAE, cellule ou mission d'appui nationale, sur la planification départemental, animée par la DGEFP, avec le concours de la DAS, de la DIV et des services de la justice.

Le programme «EDEN» (Encouragement au développement d'entreprises nouvelles), qui vise à favoriser la création d'entreprises par des jeunes, des bénéficiaires de minima sociaux ou des salariés reprenant leur entreprise en difficulté, en délivrant une avance remboursable et en organisant l'accompagnement du démarrage de l'entreprise, n'est pas réellement monté en charge et pourra difficilement être évaluable avant 2001-2002. L'obligation d'un double appel d'offres dans chaque département (sur

l'attribution de l'avance remboursable et l'accompagnement post-création pendant 3 ans) en a considérablement alourdi la mise en oeuvre. Il n'était opérationnel, et encore sur une très petite échelle, que dans l'un des départements visités. Les données nationales sont faiblement significatives mais semblent indiquer un essor (881 entrées dans les 3 premiers mois de l'année).

La création de micro-entreprises par des personnes en situation d'exclusion est un champ porteur, comme en témoignent les réalisations de l' ADIE (association pour le droit à l'initiative économique) qui a accompagné la création de près de 10 000 entreprises individuelles (dont 80 % créées par des titulaires de minima sociaux, des chômeurs de longue durée ou des personnes illettrées).

2.6.5.- *Le contrat de qualification adultes démarre lentement.*

La loi du 29 juillet prévoit, dans son article 25, un élargissement du contrat de qualification aux demandeurs d'emploi de 26 ans et plus *«rencontrant des difficultés sociales et professionnelles»*. Une évaluation de cette mesure, qui revêt une dimension expérimentale, était prévue pour le 31 décembre 1999, afin d'envisager son éventuelle reconduction après le 31 décembre 2000. Au vu du démarrage lent du dispositif, l'évaluation a été reportée à la fin du premier semestre 2000.

2.6.5.1.- La mesure a connu un développement régulier mais inférieur aux prévisions initiales.

La mesure avait pour objectif d'offrir aux demandeurs d'emploi adultes peu qualifiés la possibilité d'accéder à une qualification professionnelle reconnue, dans le cadre d'une formation en alternance sous contrat de travail. Elle devait concerner 5 000 personnes en 1998, 10 000 en 1999 et 25 000 en 2000.

Si le démarrage tardif du dispositif rend non représentatif le résultat pour 1998, l'objectif 1999 n'a pas non plus été atteint, avec 3 207 contrats signés seulement. On observe un accroissement sensible du nombre d'entrées au second semestre 1999 (+ 64 % entre juillet et novembre par rapport aux six mois précédants). La progression régulière en flux sur l'année 1999 ne se confirme pas sur les premiers mois 2000, avec 1 880 contrats nouveaux entre janvier et avril. Le rythme de croissance reste inférieur à celui des contrats de qualification pour les jeunes de moins de 26 ans, notamment à l'automne 1999.

2.6.5.2.- Le bilan qualitatif mitigé de la mesure est rendu complexe par la communication tardive et peu dynamique dont elle a fait l'objet.

L'analyse des contrats signés en 1999 montre plusieurs aspects très positifs. Le public comprend majoritairement des personnes peu formées (61 % ont un niveau V contre 44 % pour les contrats signés par les jeunes) et demandeurs d'emploi de longue durée : 65 % sont inscrits à l'ANPE depuis plus de 12 mois. La progression des publics prioritaires est sensible, avec 22 % des bénéficiaires au total. Enfin, la durée des contrats, en moyenne de 15 mois, permet d'envisager une insertion durable dans l'emploi. Mais on note que 61 % des bénéficiaires de la mesure ont entre 26 et 30 ans,

concentration qui n'est pas conforme aux objectifs retenus ; avec la montée en charge du dispositifs, un léger vieillissement du public apparaît.

La faible attractivité de la mesure pour les employeurs a plusieurs explications. Tout d'abord, la prime de 10 000 francs est limitée aux embauches en CDI, à l'issue du contrat de qualification, de chômeurs de longue durée (plus de deux ans), double condition qui s'avère difficile à respecter. Ensuite, le contrat initiative emploi est à la fois mieux connu des employeurs et considéré comme plus intéressant, le contrat de qualification imposant la rémunération au SMIC ou au minimum conventionnel. Enfin, cet effet d'ancienneté du CIE, défavorable à l'expérimentation du contrat de qualification adulte, semble avoir été amplifié par la communication des services de l'Etat et de l'ANPE qui a fait un écho limité au nouveau dispositif. En région Aquitaine, la mobilisation précoce des services, partenariats avec les organismes de formation et des présentations locales en SPE, a permis de réaliser sur moins d'un an 10 % des entrées 1999 nationales.

La reprise actuelle pourrait faciliter une mobilisation accrue du contrat de qualification adulte, notamment sur les emplois dont l'attractivité auprès des jeunes est faible. Afin de remédier à l'effet concurrentiel du contrat de qualification-jeune, une accentuation de l'aide à l'embauche pour le contrat de qualification adulte pourrait être envisagée.

Les résultats positifs ou très encourageants des mesures d'accès à l'emploi conduisent à une évolution déjà perceptible du regard porté sur les mesures d'accès à l'emploi. Il s'agit moins de «placer ses pauvres», mais de plus en plus de faire participer des chômeurs de longue durée à la reprise, d'investir des zones de tension de l'offre d'emploi, de promouvoir l'accès des chômeurs à des filières porteuses.

De plus en plus des procédures d'observation locales, liées au PNAE, à un dispositif départemental ou à des mesures d'insertion par l'économie, essaient de s'inscrire dans cette perspective, à Marseille, en Rhône-Alpes, en Seine Saint Denis... L'encadré ci-joint rend compte d'une expérience qui, même si elle n'est pas priorisée sur les publics les plus lourds, va loin dans le sens d'une articulation avec les acteurs économiques :

L'accord sur les métiers porteurs en Seine Saint Denis : une démarche partenariale de reclassement des demandeurs d'emploi.

Dans le département de la Seine Saint Denis, la DDTEFP, l'ASSEDIC, l'ANPE et l'Union patronale 93, ont mené un programme commun en faveur du reclassement des demandeurs d'emploi. Leur démarche s'est formalisée par un accord «sur les métiers porteurs» signé le 24 juin 1999.

La première étape a consisté en une enquête menée auprès des entreprises de quatre secteurs d'activité (hôtellerie restauration, services marchands, mécanique générale, et nouvelles technologies de communication et audiovisuel). Cette enquête, menée par l'Association pour le développement des entreprises en Seine Saint Denis, a permis d'identifier finement par métiers et par niveau de qualification, les besoins de recrutement des entreprises du département. L'enquête a ainsi recensé 20 métiers porteurs d'emplois, pour lesquels la demande d'embauche des entreprises n'était pas satisfaite.

A partir de ces résultats, un plan de reclassement a été élaboré, afin d'organiser et de financer la formation de demandeurs d'emploi en vue de ces perspectives d'embauches.

Le dispositif mis en place a permis de financer en 1999 la formation de 179 stagiaires, pour un coût total de 3 254 616 F partagés entre l'Etat au titre du SIFE (66%), et l'Assedic au titre de l'AFR (34%).

Un avenant à l'accord du 24 juin 1999 prévoit l'élargissement de ce plan d'actions à d'autres filières professionnelles pour l'année 2000.

Jean-Claude BOULARD, président du CNLE souligne que, dans un marché du travail de moins en moins déséquilibré, le comportement des employeurs change ou va changer, dans le sens d'un allègement des exigences d'hyper-qualification ou de forte adaptabilité. On n'en est peut être pas encore là, partout et pour tout le monde, mais le bon score des CIE par rapport à des publics-cibles va dans ce sens. C'est une opportunité à saisir, du moins pour les personnes dites «employables».

2.7.- Renforcer la participation des plus démunis au débat démocratique.

2.7.1.- Un accès facilité aux conditions d'exercice de la citoyenneté, sans impact à ce jour.

2.7.1.1.- Le bilan quantitatif des inscriptions sur les listes électorales est médiocre.

L'article 81 de la loi rend possible l'inscription sur les listes électorales des personnes qui ne peuvent fournir la preuve d'un domicile, dans «*la commune où est situé l'organisme d'accueil agréé dont l'adresse figure depuis au moins six mois sur la carte nationale d'identité ou qui leur ont fourni une attestation établissant leur lien avec lui depuis au moins six mois*».

Le ministère de l'Intérieur a effectué une enquête auprès des préfetures de métropole pour mesurer l'impact de cette disposition. Au 29 février 2000, seules 640 personnes sans domicile fixe ont été inscrites sur les listes électorales. Ce nombre représente, sur toute la France hors outre-mer, 0,2% de la population estimée comme ne disposant pas d'un domicile permanent (300 000 au total).

2.7.1.2.- Les modalités de domiciliation ne permettent pas d'atteindre les plus précaires.

La loi a assoupli les conditions de domiciliation, par comparaison avec l'état du droit antérieur. Jusqu'en 1998, les personnes sans domicile fixe relevaient de la loi n°69-03 du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime des personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixes, aux termes de laquelle il était nécessaire de faire la preuve du rattachement à une commune depuis trois ans au moins pour demander l'inscription sur la liste électorale de cette commune. La loi du 29 juillet 1998 requiert une durée de séjour de six mois en conditionnant l'application de la disposition à un lien régulier avec l'organisme d'accueil agréé. Cette restriction ne permet pas d'atteindre le public le plus mobile.

Le nombre d'organismes ayant demandé ou obtenu leur inscription sur la liste établie par les préfets n'est pas suffisant. Certaines associations, notamment parmi celles qui se consacrent pourtant à l'accueil des personnes précaires, ont exposé à la mission leurs craintes d'être débordées par les contraintes de gestion représentées par la domiciliation. Il est plus anormal que les centres communaux d'action sociale, relais de premier niveau de l'information et de l'orientation des personnes arrivées sur le territoire de la commune, n'aient pas fait plus largement acte de candidature pour obtenir le statut d'organisme d'accueil agréé.

2.7.1.3.- L'information sur le dispositif a été très insuffisante.

La date de parution du décret pris en application de l'article 81 a constitué une première limite à l'entrée en vigueur de la mesure ; publié le 29 décembre 1998, il ne pouvait permettre d'effectuer les inscriptions nécessaires à l'exercice du droit de vote en 1999, année des élections européennes.

Aucune campagne d'information n'a été effectuée, alors même qu'il existe des organismes spécialisés dans la communication sur les droits civiques. L'approche des élections municipales en 2001 pourrait être l'occasion de réaliser de telles opérations, par affichage dans les lieux d'accueil ou de passage des personnes sans domicile fixe.

2.7.2.- De nouveaux outils, encore un peu formels, pour assurer le droit d'expression des plus démunis.

2.7.2.1.- *Les comités de liaison ont institué un lieu d'échanges avec les représentants du service public de l'emploi, mais les conditions d'un dialogue paritaire ne sont pas toujours réunies.*

. La généralisation des comités est en cours.

Il est prévu à l'article 2 de la loi du 29 juillet 1998 que «*les organismes chargés du placement et de la formation des demandeurs d'emploi fixent les règles de constitution de comités de liaison auprès de leurs échelons locaux dans lesquels siègent des demandeurs d'emploi représentant les organisations syndicales représentatives au plan national et les organisations ayant spécifiquement pour objet la défense des intérêts ou l'insertion des personnes privées d'emploi*». Cette disposition concerne les directions régionales et départementales du travail, l'agence nationale pour l'emploi (ANPE) et l'association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA). Elle a donné lieu, dès octobre 1998, aux circulaires et instructions attendues pour sa mise en oeuvre. Ces deux organismes ont effectué début 2000 un bilan de la mise en place des comités et de leurs réunions aux plans local et national.

La phase de mise en place, bien que lente, a permis de réunir, dans la plupart régions, les comités de liaison locaux ; 300 comités ont été créés par l'ANPE sur la base d'un maillage territorial arrêté en concertation avec les préfets de départements. Concernant l'AFPA, il existait, au début de l'année 2000, des comités locaux de liaison, soit conjoints avec l'ANPE soit spécifiques, dans deux tiers des régions environ. On constate que la visibilité des comités AFPA, auprès des associations rencontrées par la mission, est encore faible. L'échelon régional auquel correspondent des comités de liaison ad hoc n'apparaît pas nécessairement pertinent pour des réunions qui visent à privilégier la proximité avec l'utilisateur.

La représentation des demandeurs d'emploi conjugue à ce jour les représentants de réseaux nationaux et les organisations locales. Dans les comités créés au sein de l'ANPE, 400 participants extérieurs ont été recensés, dont 200 représentants de confédérations syndicales, 100 de réseaux nationaux de chômeurs et 100 d'organismes locaux. La CGT est particulièrement bien représentée ; AC ! compte environ 50 participants et l'APEIS et le MNCP respectivement une vingtaine.

. Les modalités de dialogue peuvent être améliorées.

L'objectif donné par la loi aux comités de liaison est d'«*améliorer l'information des demandeurs d'emploi et leur capacité à exercer leurs droits*». Bien qu'il ne puisse légitimement pas être fait droit à l'ensemble des observations exprimées par les représentants des demandeurs d'emploi, il est regrettable que la qualité des échanges soit a priori limitée par l'organisation des comités. Il est, dans cette

perspective, indispensable que la fixation de l'ordre du jour des réunions puisse se faire conjointement avec les représentants des demandeurs d'emploi, et non à la seule initiative des agences. Une lecture croisée des comptes-rendus est également nécessaire avant leur diffusion. Une concertation de ce type serait favorable à l'enrichissement et la sérénité du dialogue entre les associations et les agents de l'ANPE. Il pourrait être parallèlement envisagé d'alléger les restrictions apportées en matière d'affichage et d'information du public¹.

Afin d'enrichir l'information apportée aux demandeurs d'emploi représentés, plusieurs comités ont organisé des rencontres avec d'autres membres du service public de l'emploi. Ces échanges élargis sont très positivement perçus. Dans les départements où n'existe pas de comité spécifique AFPA, la participation d'un représentant de celle-ci pourrait utilement être généralisée. La participation, inexistante à ce jour, d'un représentant des ASSEDIC, est très fréquemment demandée.

Les contacts entre les demandeurs d'emploi inscrits dans les agences locales et les association ou syndicats représentés dans les comités sont limités à l'information par voie d'affichage. D'autres supports (brochure diffusée aux demandeurs nouvellement inscrits) ou moyens de communication (boîtes aux lettres, réunions publiques des comités) pourraient être développés.

2.7.2.3.- La représentation des personnes précaires dans les conseil d'administration des CCAS ne sera pas effective après les prochaines élections municipales.

Le décret d'application de l'article 150 de la loi, qui dispose qu' «un représentant des associations qui oeuvrent dans le domaine de l'insertion et de la lutte contre les exclusions» doit participer au conseil d'administration des CCAS, prévoit «une mise en conformité avec les dispositions du présent décret deux mois au plus tard après le prochain renouvellement du Conseil municipal correspondant». Ce renvoi est lié à la nécessaire parité entre collègues des membres élus par le conseil et des membres nommés par la maire, qui bénéficient les uns et les autres d'un mandat de six ans.

2.7.2.4.- Les dispositions relatives à l'accès à la vie syndicale ont eu peu d'impact.

Les articles 78 et 79 de la loi favorisent l'adhésion à un syndicat, sans condition de durée dans l'emploi (un an avant l'adoption de la loi), le maintien de cette adhésion après la cessation d'activité et l'accès à la formation économique, sociale et syndicale des demandeurs d'emploi dispensée par les organisations syndicales dans la limite de 12 jours par an.

La mission n'a pas disposé d'éléments permettant d'évaluer l'impact de cette disposition.

¹ Les circulaires d'application de la loi ont limité l'information diffusée par voie d'affichage dans les agences aux éléments suivants : coordonnées des organisations syndicales, coordonnées des organisations de chômeurs, convocation du prochain comité et de son ordre du jour, compte-rendu synthétique de la dernière réunion du comité.

2.7.3.- L'émergence d'un droit au droit : des innovations encourageantes.

2.7.3.1.- *L'accès des plus démunis au droit, élargi par la loi du 29 juillet 1998, est parallèlement facilité par la mise en place des maisons de la justice et du droit.*

. L'accès à l'aide juridictionnelle.

Aux termes de l'article 82 de la loi de lutte contre les exclusions, les demandes d'aide juridictionnelle émanant de personnes sans domicile fixe doivent être facilitées. Réputé domicilié auprès de l'organisme d'accueil choisi par lui, *«le demandeur peut adresser sa demande au bureau d'aide juridictionnelle établi au siège de la juridiction dans le ressort de laquelle se trouve l'organisme»*. La mission n'a eu connaissance d'aucun bilan de l'application de cette mesure : il n'a, plus généralement, pas été mis en place de dispositif de suivi ou d'évaluation concernant les mesures du programme de lutte contre les exclusions au ministère de la Justice. Une brochure, présentant les modalités d'accès à l'aide juridictionnelle et incluant les nouvelles dispositions, devrait être diffusée prochainement.

L'amélioration de l'accès au droit répond à un besoin réel. Les admissions à l'aide juridictionnelle sont passées, à la suite de la réforme de 1991, de 390 000 en 1992 à 704 000 en 1998 (+80% en 5 ans).

. Les maisons de justice et du droit obtiennent de bons résultats que les conseils départementaux d'accès au droit (CDAD) peuvent aider à compléter.

Le développement en cours des maisons de justice et du droit permet d'apporter une réponse concertée aux demandes des personnes démunies. Un accueil continu est assuré dans ces structures par des agents d'accès au droit, dont les compétences juridiques permettent une première orientation. L'alternance de permanences, effectuées par des associations oeuvrant, par exemple, dans le domaine du logement ou de l'accès aux services bancaires, complète le dispositif d'information. Enfin, la présence régulière dans les mêmes locaux d'un avocat, éventuellement d'un huissier, assure une capacité de réponse plus ciblée. Fin 1999, 41 maisons de justice et du droit avaient été créées ainsi que 62 antennes de justice. L'impact de l'offre de droit de proximité est nettement positif.

L'instauration des CDAD par la loi du 18 décembre 1998 peut contribuer à l'amélioration de l'offre de droit. Chargé, à l'échelle du département, de recenser les besoins, de faire l'inventaire et l'évaluation des actions menées, il peut conclure des conventions avec des membres des professions juridiques ou tout organisme public ou privé pour la mise en oeuvre de l'aide à l'accès au droit. Au nombre de 40 environ en janvier 2000, les CDAD sont encore loin de couvrir le territoire français ; leur extension paraît souhaitable. Un rapprochement avec les commissions d'action sociale d'urgence (CASU), créées au même moment mais avec lesquelles il n'est pas prévu de coordination institutionnalisée, pourrait faciliter une action conjointe en faveur de l'accès au droit.

2.7.3.2.- La continuité de l'information sur les droits en milieu carcéral doit faire l'objet d'une évaluation spécifique,

Aux termes de l'article 83 de la loi du 29 juillet 1998, «*les personnes condamnées à une peine d'emprisonnement ont droit, pendant l'exécution de leur peine, à une information sur leurs droits sociaux de nature à faciliter leur réinsertion*». La mission n'a pas disposé d'éléments d'évaluation sur l'application de cette disposition.

Le travail effectué conjointement par l'ANPE et le ministère de la Justice participe de l'effort demandé par la loi en matière de reconstitution des droits. Dans le prolongement d'une collaboration déjà confirmée, l'administration pénitentiaire et l'agence nationale pour l'emploi ont signé, en juillet 1999, une convention-cadre visant à améliorer la préparation de la sortie des détenus et, plus globalement, l'insertion professionnelle des publics placés sous main de justice ou libérés. Une soixantaine de correspondants ANPE/Justice ont été mobilisés pour cette action, d'une part pour conduire dans les trois mois précédant la sortie des entretiens professionnels avec les détenus, d'autre part pour formaliser les volets emploi/formation des aménagements de peine. Une évaluation du dispositif, dont la mise en oeuvre opérationnelle a débuté en octobre 1999, pourra être envisagée à échéance 2001.

2.7.3.3.- Le développement de la médiation au bénéfice des personnes en situation de précarité donne de bons résultats.

La mission a pu constater, lors de ses déplacements en départements, que la perception des organismes en contact avec l'utilisateur est sensiblement améliorée quand ceux-ci ont institué en interne une fonction de médiation (voir encadré sur la CAF de Perpignan). La généralisation de postes de ce type dans les organismes où les indicateurs utiles (enquêtes de satisfaction, contentieux) témoigneraient de relations complexes avec l'utilisateur, est à encourager.

L'institution de délégués du médiateur de la République contribue à faciliter l'accès au droit. Les échanges de la mission avec le délégué de Paris, rattaché à la maison de justice et du droit créée dans le XIV^e arrondissement, montre que l'insuffisante motivation des décisions administratives et l'impossibilité de joindre par téléphone un interlocuteur fondent l'essentiel des demandes des usagers. L'existence de médiateurs dans les organismes concernés permet une résolution accélérée des problèmes individuels. Les thèmes les plus fréquemment abordés concernent l'indemnisation du chômage, le contentieux fiscal et le droit des étrangers.

L'accès aux droits des personnes les plus défavorisées : l'exemple de la CAF de Perpignan

La loi de lutte contre les exclusions dispose, en son article 1, que les organismes de sécurité sociale - notamment - doivent prendre *«les dispositions nécessaires pour informer chacun de la nature et de l'étendue de ses droits et pour l'aider, éventuellement par un accompagnement personnalisé, à accomplir les démarches administratives ou sociales nécessaires à leur mise en oeuvre dans les délais les plus brefs.»*

La CAF de Perpignan a mis en place deux dispositifs exemplaires en matière d'accès aux droits : la création d'une fonction de médiation, et l'élaboration de procédures spécifiques de détection et de suivi individualisé des situations de précarité.

*** La fonction de médiation**

Depuis le mois d'octobre 1996, le médiateur de la CAF de Perpignan joue un rôle d'interface entre les allocataires et les services de la CAF.

Saisi en cas de difficulté sur un dossier par le personnel de la CAF, ou par tout allocataire, le médiateur identifie les dysfonctionnements éventuels, propose des solutions et assure le suivi personnalisé du dossier jusqu'à sa conclusion. Il assure également un rôle de conseil juridique auprès des allocataires à travers la tenue d'une permanence hebdomadaire au siège de la CAF.

Sa fonction permet d'optimiser le service rendu aux allocataires, en prenant en compte leurs difficultés par une approche individualisée et une réponse globale à leurs besoins.

*** Des modalités spécifiques d'intervention en direction des publics les plus précaires**

Constatant que les personnes les plus démunies connaissent des difficultés pour accéder aux droits et dispositifs sociaux, la Caisse d'allocations familiales (CAF) de Perpignan s'est engagée depuis 1998 dans une démarche expérimentale afin de leur offrir un accompagnement spécifique².

Les personnels de la CAF, confrontés à la pression et à l'urgence, ainsi qu'aux exigences des allocataires en matière de personnalisation de la relation et d'écoute de leurs difficultés, peinent à repérer les personnes dont la situation justifie un accompagnement social. La CAF de Perpignan a donc élaboré un outil informatique, sélectionnant mensuellement les dossiers susceptibles de faire l'objet d'un traitement individualisé, à partir de plusieurs indicateurs d'alerte, repérant les situations de grande précarité et anticipant sur les suspensions de droits.

Les dossiers ainsi sélectionnés font l'objet d'une procédure spécifique d'intervention formalisée, qui comprend l'analyse préalable du dossier, un contact téléphonique, et l'accueil sur rendez-vous de l'allocataire. Cette procédure implique également une coordination avec les travailleurs sociaux de la CAF qui interviennent si nécessaire.

Cette démarche a permis de développer de nouvelles pratiques professionnelles, plus adaptées aux difficultés des personnes en situation de précarité. En outre, ces pratiques responsabilisent les agents de la CAF et permettent d'obtenir une amélioration de la qualité de gestion, par une meilleure anticipation des situations.

² 37% des 70 000 allocataires de la CAF de Perpignan reçoivent des prestations liées à la monoparentalité ou à la précarité.

2.8.- Quelques observations transversales issues des contacts avec des personnes en situation de précarité ou d'exclusion.

Conformément à l'esprit et à la lettre de la loi, la mission a essayé d'inscrire son travail dans une perspective de partenariat avec les personnes en situation d'exclusion, par des rencontres avec le collectif «Alerte», par des contacts bilatéraux, nationaux ou locaux, avec les associations qui le souhaitent, membres ou non d'«Alerte», par des contacts avec les usagers, les personnes directement concernées.

La mission a pris l'attache de quelques grands réseaux de solidarité «généralistes» pour organiser avec eux une approche directe des usagers, sur quelques entrées très simples touchant à la perception de la loi, aux comportements des guichets, à l'effectivité de l'accès aux droits, en s'appuyant sur des réunions ou des groupes de parole déjà constitués. Elle a pu ainsi participer à des réunions organisées par le Secours catholique, le Fonds social juif unifié (réunions nationales de militants et de permanents), ATD Quart Monde (réunion régionale d'un groupe «citoyenneté» en Ile de France et week-end de séminaire à Pierrelaye sur l'évaluation de la loi), à des contacts locaux organisés par le Secours populaire (Val d'Oise). Elle n'est pas allée au bout de son ambition, qui eût été de rencontrer entre 100 et 200 personnes, permanents non compris, par petits groupes d'une vingtaine, pour des raisons qui ont tenu à son propre plan de charge, aux contraintes des réseaux partenaires, au souci de ne pas convoquer des groupes d'expression mais de se greffer exclusivement, pour un dialogue réel, sur des manifestations ou des occasions programmées.

Les contacts pris ne prétendent à aucune représentativité, pour des raisons d'ordre quantitatif (c'est au total à peu près 80 personnes, permanents non compris, qui ont pu être rencontrées, avec des échanges plus ou moins développés), mais aussi parce que beaucoup de ces personnes sont des militants, avec probablement un degré d'information, une capacité d'expression et de projet plus développés.

Le dialogue a été ébauché autour de trois entrées : la perception de la loi, ou des freins à son application ; les «comportements de guichet», les obstacles à l'effectivité des droits.

2.8.1.- La perception de la loi reste très floue, mais elle est en même temps fortement revendiquée.

. A la question «qu'est ce que la mise en oeuvre de la loi a changé pour vous, pour les vôtres ou pour des gens dans des situations comparables ?», la majorité des réponses consiste en «Rien» ou «Pas grand chose».

Deux exceptions notables cependant, qui ne sont du reste pas à relier directement à la loi de juillet 1998 :

* la couverture maladie universelle, qui fait l'objet d'une perception positive («je n'étais pas fière d'aller à la mairie pour ma carte d'AMG»), parfois à la limite de l'incrédulité lorsqu'est évoquée l'absence d'exigence de justificatifs détaillés pour la transition AMG / CMU ;

* les réalisations de proximité, municipales ou associatives, généralement indépendantes de la loi : ateliers de centres sociaux, actions d'équipements de quartier à vocation socio-éducative, groupe PMI, activités péri-scolaires... C'est généralement des mères de famille qui s'expriment, avec une appréciation très positive des entrées concrètes autour de l'enfant (santé, scolarité, nutrition, loisirs).

. En même temps la loi est fortement revendiquée : «Notre action n'a pas été inutile», «On existe»

Certains se sont sentis confortés ou enhardis : « Maintenant j'assiste aux réunions de l'association des locataires. Je vais adhérer ». «Il faut aller aux réunions de parents d'élèves, on doit demander des tarifs adaptés pour les sorties des gosses».

* Ce qui a le plus frappé la mission, dans l'ensemble des contacts pris, est l'émergence d'une forte demande de communication, parfois présentée comme une revendication de dignité. «On n'ose pas parler de ce qu'on fait pour nous». «Si on ne le montre pas à la télé, c'est qu'on n'y croit pas».

* Dans un ordre d'idées un peu différent, mais toujours sur le registre de l'appropriation, l'idée d'un partenariat pour le suivi et l'évaluation est bien reçue. Les initiatives internes d'évaluation participative ou compréhensive prises par plusieurs grands réseaux (ATD, Secours catholique.....), coordonnées dans le cadre d'ALERTE, sont très prisées et éveillent beaucoup d'intérêt. Le questionnaire d'ATD, bien conçu et surtout bien accompagné dans sa mise en oeuvre, suscite un fort intérêt chez les militants ou les «alliés» du mouvement. Au delà des difficultés de l'exploitation, toujours confrontée aux limites méthodologiques de ce type d'exercice, ils soulignent l'intérêt d'une dynamique : créer des liens entre les gens, favoriser des prises de conscience collectives, dialoguer avec les travailleurs sociaux et mieux comprendre leurs contraintes etc....

2.8.2.- L'évocation des «comportements de guichet» fait ressortir le souhait d'une appréciation plus globale des situations personnelles.

. La diversité des situations évoquées est irréductible à quelques lignes de force. Quelques comportements caricaturaux sont épinglés : «l'employé du CCAS m'a fait remarquer que mes NIKE devaient coûter une petite fortune». L'Aide sociale à l'enfance charrie toujours son cortège de souffrances, comme chez ce père qu'on n'autorise à voir son fils qu'une heure par mois : «Je suis sûr qu'on ne lui a pas demandé son avis. Dans ces conditions je ne vais plus le voir». La tutelle aux prestations sociales ou au RMI est tristement vécue, avec un mélange d'auto-culpabilisation et de fatalisme.

. Dans l'ensemble cependant les perceptions ne sont pas hostiles ou négatives, elles sont même jusqu'à un certain point empreintes d'une certaine bienveillance. «Au centre médico-social les AS elles changent tout le temps. Ce sont des gamines, elles savent pas où donner de la tête, elles ont un peu peur de moi parce que je me laisse pas faire. Elles sont pas aidées». «Je voulais faire diététicien bio. J'ai vu un type super à l'Agence. Il voulait m'envoyer dans la restauration, mais moi je connais. Je lui ai dit que je voulais bio. Il a essayé de monter un stage pour moi et ça n'a pas marché. Je vais bientôt avoir le RMI mais je n'ai pas renoncé». Certains profils professionnels

paraissent spécialement prisés : profils éducatifs par certains jeunes, filières sociales très axées sur la vie quotidienne, comme les travailleuses familiales où les conseillères en économie sociale et familiale, par des mères de familles. Mais au delà des profils de poste ou des filières de qualification, ce sont les qualités individuelles qui sont mises en avant : ouverture, neutralité, souci d'épargner des démarches inutiles, capacité à sérier les urgences, à informer concrètement sur d'autres dispositifs, et, le cas échéant, capacité à mettre en relation. Se développe peu à peu, et pas seulement chez les plus jeunes, une attitude «consumentiste», avec ses points très positifs et ses éventuels effets pervers : «X ne pense qu'à faire ses heures. Y... est bien, sa permanence c'est le mercredi».

. La notion de contrat a été peu évoquée (4 cas), mais de façon critique, voire ironique, plus à l'égard de contrats spécialisés (ASE, suivi d'un traitement contre l'alcoolisme) qu'à l'égard de contrats d'insertion RMI («Le premier a été utile - Il a permis la levée de la tutelle - Maintenant c'est la routine»).

. Le voeu le plus exprimé est le souhait de réactivité et d'une information large, dépassant l'objet du guichet. Les intervenants sociaux les plus valorisés sont ceux qui ont pu faire évoluer un dossier en procédant à des mises en relation utiles. On peut interpréter certains propos comme la demande d'une prise en compte plus globale, à condition toutefois qu'elle ne soit pas «globalisante», qu'elle ménage toujours des possibilités de choix ou de recours. L'idée de référent ou d'interlocuteur unique suscite un écho positif, avec certaines réserves toutefois, comme la possibilité de choisir «c'est bien, mais je ne voudrais pas de Madame X...».

2.8.3. - La persistance de nombreux obstacles à l'exercice effectif des droits explique une forte demande d'accompagnement, de médiation, de recours.

. De nombreux obstacles à l'effectivité des droits sont soulignés :

- * illisibilité et incompréhension des notifications écrites. La question est soulevée, en ce qui concerne la notification des décisions d'expulsion, de la toute petite place faite à la mention d'un recours possible au FSL, au sein d'un texte par ailleurs incompréhensible pour un non juriste ;

- * adjonction de conditions administratives ou matérielles non prévues par la réglementation, discours décourageants ;

- * manque d'information sur les recours (a contrario sont valorisés certains exemples positifs comme l'instauration de recours gracieux dans certains FSL) ;

- * difficultés, pour nourrir un recours, à faire les frais d'un constat d'huissier (par exemple pour constater les carences d'un propriétaire), malgré les avancées de la loi ou de la réforme de l'aide juridictionnelle (baisse des tarifs d'huissier pour les bénéficiaires) ;

Symétriquement, on peut être choqué de constater le poids important des frais d'avocat et frais de justice dans certains dossiers de surendettement.

* nécessité, pour les dossiers de résorption de impayés de loyers, d'obtenir une collaboration effective du bailleur...

. La majorité des personnes confrontées à une décision de rejet sont tout à fait en mesure, malgré leur amertume, de comprendre un refus motivé par des critères objectifs, lorsqu'on leur explique ; par exemple le refus d'une prestation CAF lié à un dépassement d'un plafond de ressources ou d'un quotient familial.

Ce qu'elles ne comprennent pas, et ce sur quoi elles sont très critiques :

- les carences liées à un transfert de dossier d'une CAF à une autre, après déménagement (7 mois sans ressources pour un bénéficiaire de l'API mère de trois enfants, obligée de quémander des secours auprès du Secours populaire d'Argenteuil) ;

- l'opacité du traitement des demandes de logement social ;

- les inégalités incompréhensibles et non expliquées. C'est par exemple le cas d'une jeune femme qui perd son RMI à la suite d'une embauche sur CES, et qui ne comprend pas pourquoi les autres CES de la même structure d'accueil continuent à bénéficier de minima sociaux (inégalité probablement liée aux subtilités de l'examen sur droits décalés, mais qu'on refusa de lui expliquer, la traitant, selon ses propos, «comme une idiote»).

. La demande est très forte de médiation et d'accès aux décideurs. Sont soulignées des démarches d'accompagnements ou de médiation qui ont réussi, par exemple dans des cas de récupérations d'indus. Un «allié» d'ATD fait valoir à quel point le fait d'avoir pu organiser des contacts directs avec des élus municipaux a permis de débloquer certains dossiers de logement pour des familles perçues comme «à problèmes». Un débat surgit dans un groupe ou une démarche auprès du sous-préfet paraissait comme la seule piste du déblocage : oui à un accès direct aux décideurs, disent certains, mais il faut éviter les risques de «système D» ou de «prime à la débrouille».

A travers de très nombreux exemples - et le plus souvent de manière très responsable - la question de l'effectivité de l'exercice des droits reste posée.

CHAPITRE III :CONCLUSION - RECOMMANDATIONS

. Des éléments de constat, il ressort que la mise en oeuvre de la loi de lutte contre les exclusions a fait l'objet d'une mobilisation réelle des acteurs, au plan central comme au plan local. Les progrès sont notables dans l'amélioration de la synergie entre les acteurs (chapitre 1), même si les instruments de suivi sont inégaux, même si la dynamique des CASU mérite d'être confortée, même si l'effort d'animation et de communication doit être amplifié.

. Le tableau est moins net en ce qui concerne l'accès aux droits (chapitre 2), et les premiers résultats des politiques d'insertion mises en place. Pour beaucoup de ces politiques, l'évaluation ne pourra se faire que dans la durée : un recul au plus égal à deux ans, mais souvent nettement inférieur à ce terme, compte tenu de l'échelonnement des textes d'application, reste insuffisant. C'est particulièrement vrai en matière de santé et de logement, domaine pour lesquels on ne peut valablement se prononcer que sur des indications de mise en place de dispositifs (initialisation de la CMU, avancement des PRAPSS et des PASS, organisation des bassins d'habitat.....), avec dans l'ensemble des taux de réalisation corrects, et poser des jalons pour une appréciation plus qualitative, dont on espère qu'ils seront pris en compte dans le cadre des évaluations ultérieures.

Seules quelques dispositions peuvent faire l'objet de premières appréciations, parce qu'il s'agit de programmes à calendrier relativement court (programme «Nouveau départ», programme «Trace»), de droits tout à fait nouveaux ou d'améliorations de procédures susceptibles de produire quelques premiers effets à court terme, très attendus ou fortement relayés par les opérateurs de terrain. Dans cette catégorie, le bilan des mesures d'accès à l'emploi est largement positif.

. Sans s'arrêter à une vision analytique des nombreuses mesures prévues par la loi et le programme associé à la loi, ce troisième chapitre préconise quelques recommandations destinées à accentuer l'effectivité des politiques mises en oeuvre, autour de trois axes essentiels :

- * Parachever la mise en oeuvre de la loi ;
- * Animer les processus de mise en oeuvre ;
- * Perfectionner les outils d'aide à l'insertion et d'accès aux droits, préparer un deuxième programme national de lutte contre les exclusions.

3.1.- Parachever la mise en oeuvre de la loi.

La mise en oeuvre d'une loi ambitieuse, au champ aussi vaste, mettant en jeu des acteurs aussi multiples, constitue une gageure. Pari tenu, mais le quasi-bouclage du dispositif n'autorise pas un relâchement de l'effort dans la dernière longueur, parfois la plus délicate.

Il reste notamment à publier d'urgence les dernières dispositions réglementaires qui restent à prendre, à se donner les moyens d'un suivi budgétaire et statistique permanent, à soutenir et relancer la dynamique des CASU, à réunir utilement les comités départementaux de coordination des politiques de lutte contre les exclusions, sur de vrais enjeux de coordination.

3.1.1.- Publier rapidement les dispositions réglementaires qui restent à prendre.

Les quelques textes restant à prendre sont suffisamment avancés pour pouvoir faire l'objet d'une parution très proche. Certains de ces textes, dont l'élaboration laborieuse a pu être liée à des enjeux politiquement ou techniquement difficiles, devraient faire l'objet d'un fort accompagnement de la part des administrations centrales concernées : circulaires d'orientation, animation du réseau des services déconcentrés, communication auprès des partenaires institutionnels, en particulier deux textes : le décret relatif à l'enregistrement unifié des demandes de logement HLM et le décret sur les CHRS.

Tous les décrets d'application de l'article 151, fixant les principes d'un nouveau cadre de relations entre l'Etat et les centres de formation de travailleurs sociaux, ne sont pas sortis, même si le plus stratégique d'entre eux, instituant un schéma national des formations, est paru en mai 1999. Là aussi, la dynamique réelle de concertation mise en oeuvre doit être relayée par un travail de longue haleine avec les réseaux DRASS et centres de formation, pour amplifier la politique de décroisement initiée depuis quinze ans, adapter les politiques de stage et leurs articulations avec l'enseignement théorique, aux évolutions de la politique sociale, notamment pour la filière de service social, pour laquelle les stages font peut être une place encore insuffisante aux structures les plus engagées dans la lutte contre les exclusions.

3.1.2.- Se donner les moyens d'un suivi budgétaire et statistique synthétique et permanent

. L'approche globale et intégrée qui a prévalu pour l'élaboration de la loi, le pilotage efficace et vigilant de ses textes d'application devraient être complétés par un suivi statistique et budgétaire structuré et permanent. A cet égard le constat est plutôt ternes :

- * peu de ministères se sont dotés d'outils de remontée régulière et de synthèse des informations ;

- * il n'existe pas d'instrument de type «comptabilité de programme», permettant un suivi global du financement du programme de lutte contre les exclusions, d'apprécier par objectifs la mise en place et la consommation des crédits, de rapprocher les données financières d'indicateurs d'activité ou de résultats.

Certes on peut dire que les engagements de l'Etat ont été tenus, (cf. chapitre 1), que les prévisions ont parfois été dépassées (minima sociaux), mais on peut regretter le flou qui entoure la mise en oeuvre d'autres sources de financement que les crédits d'Etat (13 milliards de cofinancement) et déplorer l'absence de lisibilité démocratique de l'effort accompli.

. Des missions périodiques d'inspection ne permettront pas de pallier cette lacune si ne sont pas mis en place des outils permanents. A cet égard il est proposé de créer un budget de programme interministériel, «jaune budgétaire» spécial retraçant l'emploi des crédits de l'Etat pour la mise en oeuvre de la loi de juillet 1998 et des programmes pluri-annuels qui l'accompagnent. A ce document seraient joints des états relatifs aux autres sources de financement :

- * fonds sociaux européens ;
- * fonds des organismes de protection sociale ;
- * fonds des départements, en distinguant entre une annexe spécifique à la mobilisation de crédits départementaux pour l'application de la loi de juillet 1998 et une annexe relative à la mise en oeuvre de programmes départementaux d'insertion liés au RMI, par grandes fonctions, faisant apparaître les crédits mis en place, les crédits consommés et les reports.

. De même, il est indispensable de bénéficier d'une coordination des instruments de remontée d'informations sur la mise en oeuvre du programme de lutte contre les exclusions, pour s'assurer qu'il n'existe pas de lacunes, que toutes les actions présentant un impact quantifiable font bien l'objet d'un suivi régulier, pour harmoniser les cadres conceptuels et les échéances. Une telle coordination devrait impérativement rester légère - pour ne pas déresponsabiliser les administrations concernées - et cantonnée aux statistiques administratives, aux indicateurs d'activité ou de moyens, à des sous-produits de la chaîne budgétaire et comptable - pour ne pas empiéter sur la mission d'animation de la recherche et des études confiée à l'observatoire national. Constituée de quelques agents mis à disposition par les principaux services concernés, rattachée administrativement au ministère de l'emploi et de la solidarité, cette cellule aurait pour missions :

- * de concevoir les cadres d'une comptabilité de programme du financement de la lutte contre les exclusions et d'élaborer les budgets de programme mentionnés ci-dessus ;

- * d'assurer une coordination interministérielle en matière de statistiques administratives ou de moyens, de diffuser des synthèses périodiques, au-delà des synthèses spécifiques éventuellement réalisées par les divers services statistiques ou opérationnels.

. Enfin, le perfectionnement des indicateurs de moyens ou d'activité - mesure nécessaire et souhaitable de l'engagement de la collectivité - doit être complété par la mise au points d'indicateurs de résultats, qui relève plus des organes politiques ou de l'évaluation, Conseil national de la lutte contre les exclusions (CNLE) et Observatoire national.

L'objectif pourrait être de mettre en place un tableau de bord simple, comportant une douzaine d'indicateurs répartis en deux volets : évolution des processus d'exclusion, mesures de l'inclusion ou de la réinsertion. Une première esquisse en est proposée en annexe.

Dans un ordre d'idées voisin, il est souhaitable que les travaux de l'Observatoire national conduisent à un réinvestissement sur des études longitudinales des parcours d'exclusion ou des trajectoires de réinsertion, notamment par exemple en matière de logement des familles. Ceci plaide fortement pour la mise en oeuvre de panels (panels RMI, API, sorties de CHRS....).

Enfin, il convient de signaler le manque que l'on peut constater en matière d'analyse des «trappes à pauvreté» Tout le monde en parle, c'est largement un objet de débat, plus ou moins scientifique, dans le cadre de données partielles et peu rigoureuses. L'impact de nombreuses mesures locales d'aide sociale ou d'action sociale facultative des communes ou des départementaux (transports gratuits, aides en nature, bons d'achat, bons de services, réductions tarifaires....), s'ajoutant aux prestations et aux droits connexes qui peuvent y être attachés, reste fort peu mesuré alors qu'il peut jouer un rôle non négligeable de frein à la reprise d'activité et qu'il conviendrait peut-être de mettre en oeuvre, pour ce type d'avantages, des mesures de lissage progressif évitant une rupture brutale, très perceptible par les intéressés, en cas de retour à un emploi rémunéré.

3.1.3.- Fixer aux préfets un objectif d'application d'un «socle minimal» en matière de CASU, d'ici la fin 2000

Les Commissions d'action sociale d'urgence ont été mises en place sur l'ensemble du territoire, avec un fort engagement du corps préfectoral et des services de l'Etat. C'est généralement un modèle de coordination souple qui a été retenu, avec le plus souvent une instance départementale unique, sans territorialisation des commissions.

Même dans le cadre de cette approche très pragmatique, les degrés d'avancement restent divers. C'est pourquoi il pourrait être utile de s'assurer, dans un délai rapproché, qu'une configuration minimale a pu être atteinte, comportant trois éléments :

- * la mise en oeuvre opérationnelle d'un imprimé unifié des demandes d'aides, incluant si possible les allocations mensuelles ou secours d'urgences de l'aide sociale à l'enfance ;

- * l'élaboration et la diffusion, avec mise au point de procédures d'actualisation, d'un recueil ou d'un guide des aides, identifiant notamment les procédures d'urgence mises en oeuvre dans les CCAS (paiement sous 24 ou 48 heures), les Fonds partenariaux de type FAJ ou FSL, les CAF (acomptes ou avances sur droits supposés) leurs conditions d'obtention et une mesure de leur emploi effectif ;

- * une charte commune ou un document d'orientation pour l'attribution des aides individuelles, permettant de mettre en lumière des éléments d'appréciation communs, de cibler des spécificités locales, d'assurer une couverture de l'ensemble des

besoins, y compris ceux des personnes isolées non connues des services sociaux ou ne répondant pas aux conditions de résidence spécifiques souvent instituées par les dispositifs d'action sociale locale.

C'est à partir d'un socle de cette nature que l'on pourra progresser vers une déconcentration ou une territorialisation au niveau infra-départemental, et vers la mise en place de véritables «référénts uniques», notion qui reste encore assez largement mythique même si petit à petit se créent les conditions d'une coordination fonctionnelle des intervenants sociaux autour de la personne.

Une initiative de re-dynamisation des CASU devrait également viser à régler certaines difficultés pendantes :

- * la participation associative, souvent insuffisante. Il faut soit élargir la représentation directe des associations au sein des CASU ; soit, si l'on veut maintenir la primauté des financeurs institutionnels au sein des commissions, constituer un comité technique consultatif associant les mouvements de solidarité et les associations de chômeurs, pour mieux les associer à des réflexions de type «imprimé unique» ou «charte commune des aides» ;

- * la question du secret social, du caractère nominatif des informations apportées, du moins dans les cas relativement peu nombreux où l'on traite de dossiers individuels. Dans ces cas, un règlement intérieur doit préciser les garanties apportées - soit l'on proscriit la circulation de fiches ou de rapports nominatifs, et l'on rappelle l'obligation de discrétion qui s'impose à tous les membres de la commission, compte tenu du caractère parfois assez formel de la règle de l'anonymat, dans des situations très spécifiques que tout le monde connaît ; soit l'on accepte la production de rapports nominatifs, mais en posant l'obligation de communication à l'intéressé, ce qui peut être à beaucoup d'égards plus sain.

3.1.4.- Donner un contenu effectif aux comités départementaux de coordination des politiques de lutte contre les exclusions

Ces comités de l'article 155 de la loi n'ont pas réunis, ou l'ont été de manière très formelle. On peut comprendre le médiocre enthousiasme des principaux décideurs publics départementaux à leur égard : inflation de la «réunionnité», multiplication des procédures formalisées de partenariat ou de cogestion, lassitude à l'égard des «grand-messes» etc...

Pour autant la faible application de cette disposition de la loi fait problème : problème de principe par rapport à l'exécution de la loi, mais aussi risque d'alimenter un climat d'attentisme peu favorable au soutien d'une dynamique de la loi. On a par exemple tendance à renvoyer la réunion de cette instance à la tenue utile d'un CDI (Conseil départemental d'insertion), et dans le même temps on s'interroge sur les CDI compte tenu de la création de cette nouvelle commission.

Sans doute faut-il s'interroger sur une rationalisation et une simplification des instances consultatives départementales en matière de lutte contre l'exclusion. On pourrait imaginer un conseil départemental unique, démultiplié en trois ou quatre commissions spécialisées à composition élargie (cf. annexe 5). Mais il faut, dans un

premier temps, rompre avec l'attentisme jusque là assez largement manifesté, en donnant à ces commissions de véritables missions de réflexion et de proposition, appuyées sur des groupes de travail opérationnels.

Sur de nombreux points, il existe de vrais champs de réflexion concertée pour renforcer la synergie des acteurs. En fonction des priorités ou des circonstances locales, on pourrait choisir entre au moins six domaines d'intervention :

- * réflexion sur le maillage des interventions sociales dans le département, l'harmonisation éventuelle des différentes circonscriptions territoriales, en partant de ces trois cartes fondamentales que sont la carte des CLI (Commission locales d'insertion), la carte des unités territoriales de base du service social départemental, celle des CCAS ;

- * élaboration de chartes de partenariat avec le mouvement associatif et, plus généralement, les opérateurs de l'insertion ;

- * coordination des efforts de communication, d'information, de formation des intervenants sociaux ;

- * articulations entre les multiples instruments de programmation existants : programmes départementaux d'insertion (PDI), programmes départementaux d'actions pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), programmes locaux d'insertion par l'emploi (PLIE), schémas sociaux ou médico-sociaux de département de l'Etat, schéma départemental de la production judiciaire de la jeunesse etc....

On pourrait explorer cette piste, très féconde, en privilégiant quelques entrées concrètes à caractère transversal, par exemple : la coordination des mesures d'accompagnement social, ou de tutorat pour toutes les catégories de bénéficiaires ; la simplification et la recherche de complémentarités pour la gamme très diversifiée d'entretiens sociaux, de bilans ; les problématiques des jeunes en difficulté, en cherchant à articuler l'ensemble des outils offerts par le FSL, le FAJ, la PJJ, l'ASE jeunes majeurs.

- * constitution de fichiers-ressources harmonisés ou intégrés de référents ;

- * coordination entre les politiques de l'Etat et l'aide sociale facultative, par exemple en matière de CMU pour le lissage des effets de seuil, ou d'accès aux soins dentaires.

C'est à partir de groupes techniques, sur des items de ce type, associant des experts et des praticiens, que l'on pourra sortir du cercle figé des poids lourds institutionnels et donner plus de contenu à la coordination souhaitée par le législateur.

3.2.- Animer les processus de mise en oeuvre.

La loi du 29 juillet 1998, par rapport à la législation sur le RMI et quelques autres grandes lois de solidarité des décennies 1980 et 1990, a élargi le champ des acteurs : meilleure prise en compte du fait communal et du rôle des CCAS, introduction, sur certains dispositifs, d'acteurs nouveaux tels que les organisations de chômeurs, reconnaissance accentuée du rôle des missions locales... Dans le même temps, elle marquait une certaine prééminence de l'Etat, garant de l'égalité des droits des citoyens. Les nouvelles instances de coordination prévues par la loi sont présidées par les préfets ; aucun dispositif de co-présidence, de co-gestion et de co-financement obligatoire n'est créé ; certaines compétences départementales en matière d'action sanitaire sont transférées à l'Etat ou à dispositifs de solidarité nationale. Enfin, la diversité des champs traités, l'opacité et la complexité de certains d'entre eux (surendettement, droit au compte bancaire, prévention des expulsions et des saisies) rendent indispensable la transparence pour assurer la connaissance des droits et le contrôle démocratique sur l'effectivité de leur exercice.

Un Etat en mesure de jouer son rôle, une observation sociale plus proche du terrain et partagée entre les acteurs, la mobilisation des intervenants sociaux, l'information du public : sur tous ces points se manifestent encore de fortes attentes. qui posent la question de l'animation des dispositifs mis en place par la loi et le programme.

3.2.1.- Pallier certaines insuffisances de moyens de l'Etat.

La réelle mobilisation des services ne doit pas occulter certains phénomènes de pénurie qui limitent dans la réalité le rôle d'impulsion ou de garant des droits qui incombe à l'Etat. Le propos de ce rapport n'est pas d'établir un inventaire exhaustif des besoins de renforcement des services ou de chiffrer des créations de postes ; au moins convient-il de signaler huit domaines sur lesquels devrait prioritairement porter un approfondissement des analyses sur l'adéquation des moyens.

.Les pôles sociaux des DDASS

Malgré les renforcements non négligeables opérés, et les efforts d'organisation réalisés, les pôles sociaux des DDASS souffrent cruellement de la comparaison avec les services d'action sociale des départements, même en bornant la comparaison aux fonctions d'Etat-major. Ceci conduit à des abandons (par exemple transfert au département du secrétariat et de la gestion du FAJ, abandon de mini fonds d'urgence sociale pour les cas «résiduels», initiés dans le cadre des programmes pauvreté-précarité) ou à un étalement des actions largement lié à l'insuffisance des moyens.

Surtout, il apparaît que les DDASS sont très difficilement en mesure de s'adapter à une territorialisation des stratégies de lutte contre l'exclusion : politique de la ville, gestion des réponses locales à l'urgence sociale, animation des CLI, travail de missions locales, déconcentration à un niveau infra-départemental des fonds partenariaux, PLIE, programmes locaux d'action pour l'emploi... Dans un département moyen, une DDASS relativement performante peut au plus suivre les aspects les plus institutionnels de la politique de la ville, la mise en oeuvre de réponses à l'urgence sociale dans les villes, les FAJ locaux lorsqu'ils existent, éventuellement les actions d'insertion sociale de quelques missions locales des premières générations avec lesquels

existent encore des liens historiques. La présence de la DDASS est réelle au chef-lieu, très faible ou épisodique ailleurs.

Le choix est inéluctable entre deux options :

- * un recentrage sur les missions d'urgence sociale et quelques actions de santé, en essayant de construire, autour du service départemental de veille, une sorte de service public de l'urgence sociale à l'image du SPE ;

- * la poursuite de l'investissement sur les conditions sociales et sanitaires de l'employabilité, les liens action sociale/politiques locales de l'emploi, les jeunes en grande difficulté, les actions de terrain de la politique de la ville, l'animation des CLI, de plus en plus en déshérence. Sur beaucoup de ces points où on les a invitées à s'engager, une dynamique est à l'oeuvre, qui ne produira pas d'effets durables sans une présence régulière sur le terrain.

Dans ces conditions, si est fait le choix d'une implication forte des DDASS sur un champ ouvert correspondant aux ambitions de la loi de lutte contre les exclusions, on n'évitera pas la création de nouveaux profils de poste à ressort territorialisé, à l'instar des coordinateurs Emploi-formation dans les DDTEFP. En partant d'une hypothèse d'un emploi au minimum par département, auquel s'ajouteraient de 1,5 à 3 ETP pour les quarante départements les plus concernés, c'est une fourchette de 160 à 220 postes d'animation et de contact qu'il faudrait pouvoir créer, et qui générerait un besoin d'au moins 50 emplois de cadres B et C.

. **Le traitement du saturnisme** : il exige rapidement, un renforcement des personnels qui y sont dédiés dans les DDE et les DDASS, en particulier pour l'organisation et le contrôle des travaux, dans les départements les plus exposés (zone urbaine de l'Ile-de-France, Bouches du Rhône.....).

Le fonctionnement des SDAPL dans les DDE

L'engorgement des SDAPL, des délais de traitement des dossiers souvent supérieurs aux délais FSL, eux-mêmes parfois conséquents, plaident pour une stratégie de remise à flot combinant la réorganisation interne, l'allégement des tâches et le renforcement des moyens. L'enjeu d'une remise à niveau des SDAPL, insuffisamment valorisé, est pourtant de taille : il s'agit à la fois de développer la prévention d'importants impayés de loyer, d'être en mesure d'accentuer une gestion sociale des aides au logement, d'alléger la charge des FSL, dans une perspective qu'on pourrait qualifier de «prévention secondaire».

. **L'exploitation des enquêtes sociales liées à un processus d'expulsion** : La mise en oeuvre d'un numéro unique d'enregistrement pourrait alléger les tâches des bureaux logement des préfectures. Mais, sans attendre la concrétisation de cette hypothèse, un renforcement des équipes qui traitent de l'exploitation des enquêtes sociales et de l'octroi éventuel du concours de la force publique en cas d'expulsion est à envisager, à Paris notamment et dans les départements les plus concernés.

. Les classe-relais de l'Education nationale

Le nombre des classe-relais, instrument important de prévention de l'exclusion des jeunes, apparaît nettement en dessous des besoins. Une accélération de ce programme passe par le renforcement des moyens de l'Education nationale, et de la protection judiciaire de la jeunesse en ce qui concerne le concours d'éducateurs de PJJ.

. L'accompagnement des efforts des missions locales engagées dans TRACE

Le renforcement initial de leurs moyens, inégalement complété par les régions, risque, en régime de croisière, de s'avérer insuffisant, surtout si on leur demande d'accentuer encore leurs efforts en direction des jeunes les plus désinsérés. 2001 pourrait être l'occasion d'une remise à flot de missions fortement impliquées, dans des conditions précaires, à partir d'une combinaison de trois critères : le montant des soutiens actuels (persistance de fortes inégalités d'une mission à l'autre), la réalisation de l'objectif de 50 % d'insertions professionnelles durables pour les premières vagues de sorties, l'importance de l'implication manifestée sur des critères sociaux de recrutement.

. Le service socio-éducatif pénitentiaire

La mission n'a pas pu approfondir ce point, mais souhaite sur ce sujet faire écho aux préoccupations manifestées par de nombreux interlocuteurs associatifs, notant les difficultés rencontrées pour préparer les sorties de prison (ouverture du droit au RMI et de droits sociaux), développer en milieu pénitentiaire des actions de lutte contre l'illettrisme, de formation qualifiante ou pré-qualifiante, construire un projet professionnel, une orientation.

. La psychiatrie de liaison en direction des adultes en situation précaire

Il s'agit là de mobiliser des crédits de l'assurance-maladie pour renforcer les équipes de psychiatrie sectorisée dans les zones de précarisation massive, pour développer - sur objectifs et dans le cadre d'une approche contractuelle ou quasi-contractuelle - les partenariats entre la psychiatrie publique et les opérateurs sociaux de la lutte contre l'exclusion, pour mettre en place des moyens mobiles, articulés avec les structures sociales ou médico-sociales.

Il est temps de sortir sur ce sujet de l'essaimage de quelques innovations ou bonnes pratiques. Mais pour passer à une vitesse supérieure, pour définir un cadrage national, évaluer les moyens nécessaires, il faudrait une forte appropriation de cette thématique par les PRAPS, et une prise en compte spécifique dans la révision des schémas de psychiatrie. C'est en tout cas un sujet particulièrement urgent pour un effort de planification concertée et de mobilisation de moyens, par redéploiement et par mesures nouvelles.

3.2.2.- Favoriser les processus d'observation, de suivi et d'échanges de bonnes pratiques au plan régional.

Cette orientation peut se développer sur deux registres :

- * celui de l'observation sociale partagée, avec association de tous les acteurs de la lutte contre l'exclusion ;
- * celui de processus d'observation plus spécialisés, plus intégrés à l'action administrative des services régionaux de l'Etat, sur des dispositifs ciblés.

. Sur le premier point, on a pu noter, des progrès encourageants : les travaux réalisés par la MRIE en région Rhône-Alpes, intégrant, de façon remarquable, l'expression des usagers des services sociaux ou des personnes en situation précaire ; la prise en compte croissante, dans les contrats de plan Etat/Région, de dispositifs d'observation partagée, selon un modèle d'observatoire (Franche-Comté) ou selon des modalités plus souples de coordination et d'échanges (Ile de France).

L'impulsion doit être soutenue ; l'Observatoire national pourrait être invité à faire périodiquement le point sur la mise en oeuvre de ces formules, sans pour autant se transformer en centre d'un réseau pyramidal, ce qui alourdirait son fonctionnement et risquerait de nuire à l'accomplissement de ses missions d'animation.

. En matière de processus plus spécialisés, les progrès accomplis nécessitent d'être soutenus, notamment par l'attribution de crédits d'étude ou de vacation, et organisés par les ministères concernés :

- * fort investissement des DRTEFP sur les synthèses du programme TRACE, la circulation de bonnes pratiques en matière d'emploi des jeunes en difficulté, les diagnostics territoriaux de l'emploi (exemple de la DRTEFP de Provence-Alpes-Côte d'Azur) ;

- * implication des DRASS sur les diagnostics liés aux PRAPS, avec une approche souvent très ouverte de la concertation et de la mobilisation du terrain ; implication de DRASS sur les problématiques régionales de l'emploi, ou sur le rôle des CAF, à l'occasion de l'examen des projets de conventions d'objectifs CNAF/CAF (DRASS PACA) etc...

- * études réalisées sur l'occupation du parc social par des associations régionales d'organismes HLM, en partenariat avec les services de l'équipement, qui ont pu fournir des références utiles à la révision des programmes départementaux pour l'habitat des plus démunis et à la négociation d'accords collectifs départementaux, palliant partiellement les lacunes de l'information sur l'insertion dans l'habitat des familles à handicap lourd ;

- * nécessaire implication des DRAC dans l'analyse de l'accès à la culture et de la diffusion des biens culturels.

3.2.3.- Développer la formation et l'information des intervenants sociaux.

. Un important matériel documentaire (brochures, CD Rom...) de grande qualité, a été mis en place lors de l'initialisation, et les réseaux des services déconcentrés, les réseaux professionnels ou associatifs ont dans l'ensemble relayé l'effort d'information. Mais cette information est souvent restée trop cloisonnée, limitée par exemple aux éléments utiles à un profil de poste de travailleur social, sans perspective globale et sans amélioration de la connaissance de dispositifs proches. Surtout, l'effort d'information s'est considérablement altéré au fil des mois, alors que se multipliaient les textes et les directives, et aussi les difficultés d'application sur le terrain.

. Face à l'hétérogénéité de la loi, à l'inflation des circulaires et des directives, à l'hypertechnicité de certaines dispositions. la définition d'une stratégie continue n'est pas aisée. Quelques pistes peuvent être suggérées :

- * l'expérimentation de séminaires décroisonnés de formation des responsables des stratégies départementales de lutte contre l'exclusion, notamment dans la mouvance des projets territoriaux, sous l'égide des préfets. Les préfetures disposent de crédits pour des formations à caractère interministériel, qu'il faudrait pouvoir ouvrir pour la circonstance à des fonctionnaires territoriaux en situation de responsabilité ou à des opérateurs de l'insertion extérieurs à la Fonction publique.

- * dans un registre voisin, mais avec une plus grande diversité possible des montages administratifs et financiers, des formations de présidents de CLI.

- * des modules spécifiques de formation des travailleurs sociaux, sous l'égide des DRASS. Une action de ce type avait été montée pour la mise en place du RMI, dotée de 30 millions de F. Il ne s'agirait pas en l'occurrence d'une formation d'acquisition de connaissances, bloc par bloc (logement, santé, urgence sociale, accès à l'emploi...), même si quelques piqûres de rappel ne sont jamais inutiles. Il conviendrait plutôt de mettre l'accent sur deux types d'actions :

- l'accompagnement social et les démarches d'accès aux droits, à partir d'exemples et de matériaux pris dans les différents champs de la loi ;

- les démarches de coordination des interventions sociales, de territorialisation, d'observation locale et de conduite de projets locaux de développement social, formation à délivrer si possible en situation, dans une logique d'accompagnement des pratiques professionnelles.

- * La mise au point d'un programme de formation des bénévoles associatifs (élus ou militants bénévoles), dans le cadre du fonds national de développement de la vie associative (FNDVA), ou des fonds régionaux institués par plusieurs contrats de plan Etat-Région, action qui pourrait être pilotée par un binôme délégation à l'innovation sociale et à l'économie sociale/direction de l'action sociale.

- * Un appui aux actions de formation, de sensibilisation, d'animation des milieux professionnels menées au sein du mouvement des CCAS. Cette action serait à définir dans la convention d'objectifs passée entre la direction de l'action sociale et

l'union nationale des centres communaux d'action sociale (UNCASS), avec des accents à mettre sur la notion de référent unique, la problématique de l'intercommunalité en matière d'action sociale.

D'autres actions relèvent moins d'une logique de formation que d'une volonté de mobilisation de certains réseaux professionnels. Par exemple :

- * l'information des employeurs locaux ou associatifs sur l'émergence de nouveaux profils de travail social, d'animation ou de médiation sociale et l'évolution de qualifications plus classiques (conseillères en économie sociale et familiale par exemple), pour l'accompagnement vers l'autonomie dans la vie quotidienne, la prévention de l'exclusion, la gestion éducative de mesures de tutelle...

- * la sensibilisation des réseaux professionnels d'huissiers de justice ;

- * l'information-sensibilisation des chefs d'entreprise sur les mesures d'accès à l'emploi (tout particulièrement en ce qui concerne le recours aux contrats de qualification adultes) par l'intermédiaire des organismes patronaux et consulaires, et le réseau des URSSAF.

3.2.4.- Communiquer auprès du public.

A la différence de la loi sur le RMI, la loi de lutte contre les exclusions n'a pas fait l'objet de communication grand public. Ce sont les personnes en situation de pauvreté ou de précarité qui s'en émeuvent le plus, restant insensibles à l'argument selon lequel des campagnes grand public sur ce sujet pourraient être difficiles à concilier avec le respect de la dignité des exclus.

Une campagne grand public peut être digne si elle fait parler les personnes en situation d'exclusion, si elle se fixe comme objectif premier d'illustrer le fait que des progrès dans la lutte contre l'exclusion sont l'affaire de tous, si elle équilibre les témoignages évoquant les opportunités offertes, la volonté de se prendre en charge, et les témoignages développant les injustices persistantes, la facilité avec laquelle peut parfois prendre corps un processus d'exclusion.

Une campagne grand public paraît d'autant plus nécessaire que l'embellie du marché de l'emploi, et le constat des efforts accomplis dans la lutte contre l'exclusion, pourraient générer une évolution de l'opinion publique tendant à faire porter une partie de la responsabilité de l'exclusion sur les exclus eux-mêmes. Certaines enquêtes d'opinion effectuées à l'occasion des propositions négociées par les partenaires sociaux à l'occasion du renouvellement de la convention UNEDIC (PARE) montrent que le risque n'est pas nul.

Des campagnes plus ciblées - sur un dispositif, l'exercice d'un droit - s'avèrent par ailleurs indispensables. On en donnera cinq exemples, sur des droits pour lesquels le niveau de communication est anormalement bas :

- * l'inscription sur les listes électorales des personnes sans domicile fixe (aucune campagne d'information civique sur ce thème) ;

* les mesures d'intéressement au retour à l'activité, qui au-delà des efforts d'information réalisés par les CAF et les ASSEDIC (notices, affichettes), nécessiteraient sans doute une approche visant à dépasser la médiocre lisibilité du dispositif par des tests de simulation ;

* le droit au compte bancaire, qui justifierait une campagne s'appuyant sur les CAF, les CCAS, les ASSEDIC, les services sociaux départementaux, le réseau de la poste, les institutions bancaires volontaires ;

* le traitement des impayés d'énergie et d'eau et la prévention des coupures (campagne à mener avec les services sociaux et institutions sociales, et le concours des distributeurs pour les axes concernant la prévention des impayés et la maîtrise des consommations) ;

* la prévention des saisies et des expulsions (services sociaux, institutions sociales, mairies, commissariats de police).

D'autres dispositifs, peut-être mieux connus, pourraient aussi faire l'objet d'actions de communication (traitement du surendettement, FAJ, FSL). Pour ceux de ces dispositifs qui ont trait à l'apurement de dettes, les créanciers objectent que trop d'information comporte des effets déresponsabilisants. Tel n'a pas été en tout cas le point de vue de l'Etat lorsque le ministère de l'économie et des finances a mis en place une campagne radio, à l'impact assez efficace, sur le traitement des dettes fiscales.

3.3.- Perfectionner les outils d'aide à l'insertion ou d'accès aux droits, préparer un deuxième programme national de lutte contre les exclusions.

Bien que ne disposant pas encore du recul suffisant pour apprécier les résultats de toutes les actions menées, on peut sur quelques points choisis proposer des améliorations d'outils et de procédures, et souhaiter un engagement maintenu et accentué de la collectivité, en adaptant l'effort à l'évolution de la conjoncture, en investissant sur des champs peut-être insuffisamment traités. Quatre des points suivants, relatifs au logement, aux jeunes en difficulté, à l'accès des adultes à l'emploi, au traitement du surendettement et au droit au compte, esquissent quelques orientations pour renforcer l'efficacité des politiques mises en place. Un cinquième point suggère des accents à placer ou de nouvelles priorités à mettre en oeuvre dans ce qui pourrait être un second programme national de lutte contre les exclusions.

3.3.1.- L'insertion dans l'habitat et par l'habitat.

Les mesures proposées peuvent être regroupées autour de trois objectifs :

- * faire progresser les conditions concrètes du droit au logement ;
- * simplifier les aides au logement ou remédier à certaines incohérences dans leurs attributions ;
- * conforter le rôle social des FSL et développer la prévention des impayés.

3.3.1.1.- *Faire progresser les conditions concrètes de mise en oeuvre d'un droit au logement.*

- En matière de développement de l'offre de logement social, la concrétisation d'une certaine tendance à la reprise de la consommation des crédits PLA (prêts locatifs aidés) apparaît comme un facteur positif, qui met l'Etat en meilleure position de négociation, par rapport aux municipalités et aux bailleurs sociaux demandeurs de PLA. A plus longue échéance, l'adoption prochaine de la loi solidarité et renouvellement urbain contribuera à la croissance de l'offre, à une meilleure répartition sur le territoire, à un renforcement de la capacité d'arbitrage et de négociation de l'Etat. L'Etat va être beaucoup plus en mesure de lier l'attribution de crédits PLA à la réalisation d'un certain nombre de programmes très sociaux (de type Prêts locatifs aidés d'intégration), ouverts à des locataires aux ressources nettement inférieure à la norme PLA.

Pour saisir ces opportunités il convient de mettre rapidement en place les Conférences intercommunales du logement ; la proximité des élections municipales peut constituer un frein ; la fenêtre utile est celle de septembre / octobre 2000, au delà de laquelle la mise au travail des conférences qui n'auraient pas été réunies risque d'être reportée au 2^e semestre 2001.

Chaque programme départemental pour l'habitat des plus démunis devrait comporter un objectif cible de logement des individus ou des familles disposant de ressources inférieures à 60 % de la norme PLA et ayant déposé une demande de logement social dans le département depuis au moins deux ans. La mise en place du numéro unique d'enregistrement permettra enfin aux départements qui ne pouvaient s'avancer dans cette approche, faute d'études spécifiques approfondies, ou d'estimation de la cible dans le cadre d'un accord collectif départemental, de progresser dans cette direction.

Cet effort de mobilisation d'une offre très sociale, s'appuyant sur la dynamique de révision des programmes départementaux pour l'habitat des plus démunis, peut être complétée dans au moins trois directions :

* une meilleure prise en compte du rôle social de fait du parc privé, déjà assez largement amorcée par toute une série de dispositions législatives, réglementaires ou budgétaires. Assortie des garanties nécessaires en matière de salubrité et de sécurisation des bailleurs (médiation associative ou accompagnement social), c'est un axe fort encore à développer, tout à fait incontournable dans des agglomérations comportant d'importants quartiers centraux à forte précarisation (Perpignan, Marseille). Y contribueraient le soutien aux Agences immobilières à vocation sociale (AIVS) ou la possibilité d'ouvrir, sur crédits d'insertion départementaux (PDI), des aides complémentaires aux aides de droit commun de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, pour les propriétaires accueillant dans le logement réhabilité un bénéficiaire du RMI, au moment de la réhabilitation ou de l'entrée dans les lieux après réhabilitation. Ces aides seraient naturellement subordonnées à un engagement à long terme du bailleur, dépendant du montant de l'aide reçue, d'accueillir des bénéficiaires du RMI selon des baux de droits communs, passés directement avec le locataire ou avec une association dans le cas de baux glissants ;

* la relance des efforts de prospection et de promotion de logements adaptés, pour des familles dites «lourdes», quelques soient les difficultés techniques ou budgétaires (trouver les opportunités foncières, coûts souvent élevés), voire psychologiques ou politique (habitat individuel ou très légèrement collectif pour des familles perçues comme des «mauvais coucheurs» par les locataires du collectif traditionnel) ;

* la mise en place d'un programme ambitieux de résidences sociales à taille humaine, solution semi collective adaptée à des publics jeunes (individus ou couples), comme le propose le cinquième rapport du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées (mai 1999). On pourrait dans ce cadre encourager également la création de «pensions de famille» pour des personnes encore assez loin de l'autonomie et de l'appropriation d'un logement individuel ; cette formule est parfois la seule solution concevable pour des hommes ou des femmes mûrs, sans résidence stable, ayant fait l'expérience de longues années de rue.

. En matière d'occupation du parc social et d'attribution de logements, le perfectionnement des outils disponibles doit s'attacher à renforcer le suivi de l'occupation du logement très social et à formaliser les droits des demandeurs de logement social.

* L'occupation des logements très sociaux (PLAI, ex. PLATS, ...) paraît actuellement très largement conforme à leur vocation, mais l'on peut craindre que ne se manifeste à terme la même dérive que pour l'utilisation du contingent préfectoral, la même opacité. C'est pourquoi il serait utile de mettre en oeuvre, organisme par organisme, un suivi de l'occupation des logements ayant bénéficié de prêts très sociaux. De même on pourrait imaginer, notamment dans le cadre des accords collectifs départementaux, de donner pour ces logements un pouvoir prééminent au représentant de l'Etat, en liant leur attribution à son approbation, au delà même de l'utilisation du contingent préfectoral sur les flux. Un certain nombre de pratiques y tendent, qui pourraient faire l'objet de directives.

* La formalisation des droits des demandeurs de logement suppose, au prix de quelques modifications législatives ou réglementaires ponctuelles, que soit précisée la notion de «délai anormalement long», et que soit prévu le droit pour les demandeurs d'être entendus par la commission instituée à l'article de la loi. Après tout, les personnes handicapées ou leurs familles peuvent être entendues par les CDES et les COTOREP ; et la loi a également institué ce droit pour les personnes surendettées à l'égard des commissions de surendettement. Même si ce type de dispositions à un certain caractère formel - l'utilisation s'en fait en bout de chaîne - c'est une incitation forte à un traitement attentif et diligent des dossiers, et, en aval, à une meilleure motivation des décisions de refus.

. En matière de prévention des expulsions ou de relogement des expulsés, deux points paraissent essentiels :

* la généralisation à tous les départements d'une charte des expulsions (20 départements en ont mis une en place), et un soutien à la multiplication des services ou initiatives de prévention (comme ALPIL à Lyon, à Marseille) ;

* une forte invite à effectuer des propositions préalables d'hébergement ou de relogement. La décision du Conseil Constitutionnel de censurer la disposition imposant une offre d'hébergement préalable avant exécution d'une décision d'expulsion a supprimé une obligation de faire qui, quelles qu'eussent été ses difficultés de mise en oeuvre, aurait peut être contribué à une nette déccélération des expulsions effectives.

L'Etat peut inviter ses représentants à formuler chaque fois que possible une proposition d'hébergement avant d'accorder le concours de la force publique, demander à ses services déconcentrés de mettre en place des possibilités d'accueil, à partir d'instruments tels que le PDLPD, les schémas CHRS, les cahiers des charges des dispositifs de réponse à l'urgence sociale. On peut également individualiser, dans le suivi statistique des décisions d'exécution, le nombre de propositions préalables suivies d'effet et, pour les décisions exécutées avec le concours de la force publique, celles d'entre elles ayant fait l'objet d'une proposition refusée. Il y a en tout cas matière à aller un peu plus loin que les dispositions de la circulaire du 19 janvier 1999 «Après l'examen des droits en matière d'aides au logement, seront recherchées dans les cas d'impécuniosité et de bonne foi toutes les solutions adaptées....».

3.3.1.2.- Simplifier les aides au logement ou remédier à certaines incohérences dans leur attribution.

Un important travail de proposition de simplification et d'harmonisation des différentes formes d'allocation logement et d'APL est sur le point d'aboutir. Même si ces travaux dépassent l'objet de ce rapport, ils ne sont pas sans incidence sur la prévention des impayés de loyers, l'élargissement de l'accès au parc social et la prévention des processus d'exclusion.

Deux sujets méritent par ailleurs d'être signalés :

* l'incohérence dont peuvent être victimes les bénéficiaires de l'allocation unitaire dégressive (AUD), lorsque leurs droits acquis au titre de l'indemnisation du chômage les situent, du fait d'une carrière à temps incomplet en dessous du minimum d'indemnisation, référé à une situation d'activité à temps plein. Ces personnes ne bénéficient pas de la neutralisation de l'aide au chômage dans le calcul de leurs aides au logement, la neutralisation n'étant instituée que pour les personnes bénéficiant du «minimum» ;

* le lissage des taux d'effort logement entre allocataires et non allocataires du RMI, lié au «forfait logement» RMI. Ce forfait logement (306 F pour une personne seule, 612 F pour un couple, 758 F pour un ménage de trois personnes....) remplit en fait deux fonctions très distinctes :

- pour les personnes bénéficiant d'un logement gratuit (propriétaires, hébergés chez des tiers....), il équivaut à une évaluation forfaitaire de l'avantage en nature dont ils bénéficient, par rapport à des allocataires ayant à consentir un effort financier pour leur logement. Même si la disposition peut être contestée (l'hébergement chez un tiers n'est pas si fréquemment un choix volontaire), elle a sa logique interne et permet d'éviter une approche de la situation globale des ressources du foyer au sens INSEE du terme (personnes vivant sous le même toit), de ne pas avoir par exemple à

prendre en compte les ressources des parents lorsqu'ils accueillent un jeune allocataire et ses éventuels ayant droit ;

- pour les personnes payant un loyer, ce forfait constitue le moyen d'écarter le cumul entre RMI et Aide au logement, afin de maintenir un écart suffisant, à configuration familiale comparable, entre revenus d'un ménage au RMI (RMI + aide au logement) et revenus d'un ménage au SMIC (SMIC + aide au logement).

Sans méconnaître les enjeux qui s'attachent à ce deuxième type de fonctions du «forfait-logement», il y a quelque chose de choquant à relever indirectement l'exigence de taux d'effort chez les bénéficiaires du RMI. Si une priorité devait être fixée pour une éventuelle revalorisation du RMI, ce pourrait être la suppression de cet écrêtement. La mesure est coûteuse (plus d'un milliard dans le cadre des actuels barèmes) et susciterait de nouveaux débats sur la désincitation au travail. Il faudrait à tout le moins être très attentif à la comparaison des taux d'effort, pour une même configuration familiale, dans le cadre de la mise en oeuvre de la réforme des aides au logement.

3.3.1.3.- Conforter le rôle social des FSL et développer la prévention des impayés.

L'essor des moyens des Fonds de solidarité logement en fait maintenant un instrument central des politiques d'insertion dans et par le logement.

Les mettre encore mieux à même de jouer pleinement leur rôle social suppose d'approfondir certaines directions :

- * ouvrir plus largement des procédures d'urgence, ou de traitement accéléré ;

- * assouplir des critères parfois trop restrictifs d'éligibilité, comme par exemple les règles de rejet d'une seconde demande, la détermination de seuils d'intervention à partir d'un seuil minimal d'impayés, exprimé en francs ou en mois - loyers. Des seuils trop restrictifs altèrent le rôle préventif du FSL, et sont peu compatibles avec la philosophie de personnalisation de l'aide qui a inspiré leur création. S'il faut fixer des critères d'éligibilité, que l'on organise au moins une possibilité de recours interne, ou que les critères choisis restent indicatifs, ne dispensant pas d'un traitement en commission. Il convient par ailleurs que les FSL prennent en compte, dans l'élaboration de leur doctrine d'intervention, les enseignements de la mise en oeuvre des procédures de prévention et de traitement des expulsions ;

- * expérimenter le financement d'actions-collectives, notamment en direction de groupes pas ou peu concernés par ses interventions individuelles (nomades et gens du voyage, résidents de co-propriétés dégradées) ;

- * fusionner FSL et fonds d'impayés d'énergie, au moins au niveau de l'instruction, articuler ses interventions et celles des dispositifs de prise en charge des impayés d'eau ;

- * arbitrer entre FSL et FAJ sur les problématiques de logement des jeunes ; au FSL pourraient revenir toutes les actions individuelles (accès au logement ou

maintien, accompagnement social), les Fonds d'aide aux jeunes conservant la possibilité d'intervenir sur le logement des jeunes dans le cadre de leurs actions collectives, en liaison avec les missions locales, les comités pour le logement autonome des jeunes ou les foyers de jeunes travailleurs ;

- * fixer des fourchettes nationales indicatives pour les interventions d'accompagnement social, en suivre la réalisation et les écarts, dans une approche d'harmonisation plus que d'uniformité.

De façon générale il faut contrecarrer les pesanteurs qui risquent d'aboutir à une dépersonnalisation de l'aide, et élargir l'assiette des fonds pour en faire l'instance centrale de référence en matière de logement et de charges d'infrastructure liées au logement.

Développer le plus en amont possible la prévention des impayés passe par une mobilisation renforcée des trois principaux acteurs que sont les DDE, les CAF et les organismes HLM.

Les sections des aides publiques au logement (SDAPL) au sein des DDE visent à mettre en oeuvre une approche aussi personnalisée que possible de leurs interventions, comportement qu'il pourrait être utile de conforter par des directives de souplesse. Mais le principal obstacle à une gestion sociale des suspension d'aide reste l'engorgement des SDAPL (cf. point 3.2.1. de ce chapitre).

Après les organismes HLM, les CAF sont les premières institutions à pouvoir déceler la constitution d'impayés de loyers, du moins pour ceux dûs par des familles bénéficiaires d'aides au logement. C'est pourquoi il est impératif de développer des signalements précoces de constitution d'impayés, signalement internes (du service de liquidation des prestations vers le service d'action sociale de la CAF) ou externes (signalement au secrétariat du FSL), accompagnés d'une information des familles. L'accentuation des fonctions de prévention exige, sur les questions de logement, une articulation plus étroite entre les deux principaux services des CAF (expérimentation dans un certain nombre de caisses de «pôles logement des familles» ou de «Kiosques logement»).

Les organismes HLM peuvent être, lorsqu'ils s'en sont donné les moyens, les principaux acteurs d'une prévention précoce. Les situations à cet égard sont très diverses, sans jugement de valeur de la part de la mission, certains organismes visités devant traiter de lourdes difficultés sociales dans un cadre d'équilibre financier très fragile et avec les handicaps d'un héritage pesant. Cette grande diversité, en matière de gestion sociale du parc, plaide pour une double orientation :

- * subordonner toute aide publique, notamment en matière d'amélioration/réhabilitation, aux comptes d'exploitation des organismes, directe ou indirecte, à la prise en compte d'objectifs de gestion sociale exprimés dans un programme ou un projet triennal ;

- * réfléchir à une procédure d'accréditation des organismes en matière de gestion sociale, avec un regard des pairs, un peu à l'instar de ce qui est à l'oeuvre en matière d'accréditation des hôpitaux.

3.3.2.- Le traitement du surendettement et le droit au compte.

Trois mesures sont envisageables, au delà des indication posées dans le chapitre 2 pour accélérer le traitement des dossiers (contact rapide avec les demandeurs) :

- * de meilleures liaisons avec le FSL, compte tenu du poids persistant des dettes de loyers et charges liées au logement, pourraient être assurées par la rédaction d'un protocole-type établissant les conditions de renvoi aux FSL des dossiers exclusivement ou très largement afférents à des dettes de loyer, les conditions dans lesquelles ces dossiers pourraient être réévoqués ou traités en commission de surendettement en cas de défaut d'accord des créanciers sur la propositions FSL d'apurement de la dette, les procédures d'information entre ces deux instances ;

- * une articulation plus poussée avec les services sociaux du département (polyvalence) gagnerait à être formalisée par l'envoi périodique, à la responsable technique du service social départemental, des informations utiles au suivi, dans des conditions définies par voie réglementaire et comportant l'exigence d'un accord du demandeur, sollicité lors du dépôt de dossier ;

- * la mise en place de médiateurs bancaires paraît la seule approche susceptible d'aider à des progrès concrets dans la mise en oeuvre d'un droit au compte. Il existe déjà des médiateurs de l'assurance mis en place par les compagnies d'assurance dans des conditions fixées par voie réglementaire, avec un champ très large ouvert à tous litiges.

En matière d'exclusion bancaire ou de contrôle de l'insaisissabilité des revenus sociaux, on se trouve dans un domaine d'opacité (unité du compte), régi par des logiques juridiques contradictoires (d'un côté la loi contre l'exclusion, de l'autre les règles qui régissent la responsabilité civile ou professionnelle des banques à l'égard des créanciers pour la mise en oeuvre de décisions exécutoires).

Avant de lui ménager une traduction législative et réglementaire, il serait intéressant d'expérimenter ce type de formule avec la Banque de France, la Poste, les grands réseaux bancaires intéressés, en imaginant probablement un mécanisme à deux composantes : médiateurs externes (Banque de France), médiateurs internes propres à chaque banque.

3.3.3.- La construction de parcours d'insertion pour les jeunes en difficulté: renforcer les outils mis à disposition du programme TRACE.

La pleine appropriation par les missions locales pour l'insertion des jeunes des enjeux du programme TRACE constitue un fort facteur de confiance. Mais l'engagement et la débrouillardise des missions et des opérateurs ne doit pas occulter le fait qu'ils ne sont pas toujours en mesure de travailler dans une perspective de continuité suffisante, alors même qu'il sont confrontés au suivi et à l'accompagnement de jeunes pour qui la projection dans l'avenir est en soi un défi.

Quatre points peuvent être abordés, pour renforcer la fiabilité des instruments mis à disposition des missions locales et structurer les parcours d'insertion.

3.3.3.1.- La mobilisation rapide des mesures d'insertion

Construire un parcours avec les jeunes exige que l'on puisse maîtriser la programmation des outils à mettre en oeuvre. A cet égard il conviendrait :

- * que les missions disposent d'une pleine délégation de prescription de l'agence pour les jeunes bénéficiaires du programme TRACE, et tout particulièrement pour la prescription d'EMP (évaluation en milieu professionnel de travail) ;

- * que les missions puissent tabler sur des contingents prévisionnels de mesures emploi (programmation révisable en mi-année), et mobiliser un accès direct aux CES, sous réserve d'une procédure d'information :

- * qu'elles puissent se connecter à la plate-forme informatique des services de l'agence ;

- * qu'elles puissent bénéficier d'un contingent minimal en termes de logement des jeunes. En fonction des circonstances locales, (existence ou non d'un comité pour le logement autonomes des jeunes d'une convention avec un FJT...), un rapprochement avec la DDASS, la DDE et la CAF devrait permettre l'obtention d'un volant minimal de studios ou F2 sous régime ALT (Aide au logement à caractère temporaire), avec une assurance d'accueil des jeunes pendant une durée au moins égale à celle du parcours TRACE (3 fois six mois, durée normale de prise en charge au titre de l'ALT).

3.3.3.2.- L'invention de nouveaux outils.

En première analyse, trois outils pourraient faire défaut :

- * des modules de remobilisation, à l'image de ceux qui avaient vu le jour dans le cadre du défunt programme PAQUE (1991-1993). Certaines initiatives en ce sens sont financées par des conseils régionaux, mais dans l'ensemble assez peu. Les missions compensent cette lacune en mettant l'accent sur des actions collectives, travail avec le groupe, expression collective etc.... A partir des expériences réalisées sur le terrain, et avec le concours de la DIJ, quelques modules de ce type pourraient être proposés et financés, à la condition cependant de ne pas en faire un point de passage obligé ;

- * des périodes d'immersion en entreprise un peu plus longues que les EMP (10 jours) mais plus courtes et plus légères que les contrats d'orientation ;

- * des stages d'acquisition ou de réactualisation des savoirs de base (de 3 à 6 mois, éventuellement à temps incomplet), avec le concours de l'éducation nationale et des organismes conventionnés dans le cadre de la lutte contre l'illettrisme, et la garantie d'une rémunération des stagiaires. Cet accent, particulièrement mis outre-Manche dans le cadre du programme «New Deal», est en France totalement renvoyé à la bonne volonté et à l'éventuelle expérience en la matière des opérateurs.

3.3.3.3.- La solvabilisation des interstices du parcours.

Le propos de ce rapport n'est pas de développer la question de la solvabilisation des jeunes sans emploi, non pris en charge par leur famille. La mission estime du reste à cet égard que la réponse résiderait plus dans la révision des conditions d'indemnisation du chômage et d'aide aux primo-demandeurs que dans l'instauration d'un minimum social spécifique ou d'une allocation de subsistance à la charge de la solidarité nationale. Il convient simplement de marquer que les jeunes en difficulté qui font la démarche de s'engager dans un parcours TRACE doivent être assurés d'un minimum de continuité dans leurs moyens d'existence.

Même si la mobilisation des FAJ (Fonds d'aide aux jeunes en difficulté) est effectuée sur le terrain (cf. chapitre 2), on a pu remarquer que le recours aux FAJ s'effectue toujours au coup par coup, pour des durées très brèves, selon les procédures d'instruction de droit commun, à chaque fois renouvelées.

Il faudrait à tout le moins que les missions locales puissent bénéficier, à l'instar de ce qui est suggéré plus haut pour l'accès aux outils d'insertion, d'un droit de tirage sur le FAJ, dans des conditions contractuelles permettant compte-rendu et suivi. L'assurance d'une garantie de rémunération aux jeunes passe par un abondement des FAJ. Dans une hypothèse haute (20 000 jeunes concernés en moyenne chaque mois pour une rémunération de 1 800 F par mois), le coût brut de la garantie de ressources serait de 432 millions de F, dont il faudrait défalquer les sommes actuellement mobilisées sur des jeunes entrés dans Trace (40 millions de F). Compte tenu de la mobilisation des crédits départementaux, c'est une mesure nouvelle de l'ordre de 200 millions de F qu'il faudrait mettre en place pour assurer dans ce cadre la continuité des ressources, nettement moins si persistait en 2000 la tendance à la sous-consommation observée pour 1999.

3.3.3.4.- L'émergence d'un projet.

S'il serait dangereux de proposer un itinéraire-type ou de procéder à une normalisation des étapes de la progression, le besoin se fait de plus en plus sentir d'une étape de validation intermédiaire, permettant de mettre au point le projet de parcours, ou à tout le moins de clarifier les orientations retenues par le jeune et d'énoncer en regard les instruments mobilisables ou les actions proposées par le référent. Cette étape devrait intervenir avant les six premiers mois du parcours, si possible après un temps d'immersion professionnelle, même bref, pour les jeunes dépourvus de toute expérience professionnelle.

Le programme «New-deal» britannique recourt à une formalisation très poussée de ce type de démarche, en organisant une «gateway» de quatre mois au terme de laquelle le jeune doit choisir une offre d'insertion.

Bref aperçu d'un colloque franco-anglais organisé par le Conseil FRANCO-BRITANNIQUE en janvier 2000 sur l'exclusion des jeunes.

Le « New Deal » au Royaume-Uni

Piloté et évalué par une unité directement rattachée au Premier ministre, la «social exclusion unit», également en charge de programmes comparables pour d'autres populations-cibles, ce programme devra concerner, sur la durée de la législature, 250 000 jeunes demandeurs d'emploi, en situation d'exclusion (avec une forte proportion de jeunes immigrés, que le système de suivi mis en place peut individualiser par communautés d'origine ethnique), généralement indemnisés à leur entrée.

Le New-Deal offre quelques similitudes frappantes avec le programme Trace : personnalisation de l'approche, référent unique («personnal adviser») au sein des services locaux de l'emploi, recherche d'un partenariat avec la société civile. A la différence du programme Trace, il a pu largement mobiliser les concours de chefs d'entreprise.

Au terme d'un sas («gateway») de quatre mois, de remobilisation, d'aide à la construction d'un projet, de compensation de certaines handicaps, les jeunes se voient proposer le choix entre au moins trois types d'insertion :

- une offre de travail pour un contrat d'au moins six mois ;
- une activité d'intérêt général, proche des ex TUC, notamment dans les «environnement Tasks» ;
- une période de formation d'un an, organisé par les services publics d'éducation, destinée à parfaire les acquisitions de base ou à lutter contre l'illettrisme, comportant en principe une journée en entreprise par semaine.

Ce choix est obligatoire (sauf reports ou dérogation exceptionnelles accordées par une instance spécifique). A défaut de choix, le jeune perd son indemnité, fixée à un minimum de 40 livres par semaine.

Au delà des convergences dans la méthode, les dispositions du New-Deal sont liées à des spécificités sociales ou culturelles : un autre mode de partenariat avec les entreprises, une philosophie de l'insertion qui reste marquée par une approche puritaine, un appui explicite sur le communautarisme. Surtout, les objectifs premiers diffèrent sensiblement de part et d'autre de la Manche. En Grande-Bretagne il s'agit de sortir de l'assistance des jeunes qui sont dans l'ensemble mieux couverts par l'indemnisation du chômage (doctrine «Welfare to Work») ; en France il s'agit d'organiser l'accès à un travail solvabilisateur de jeunes médiocrement couverts par l'indemnisation du chômage ou des revenus sociaux, et souvent plus longtemps pris en charge ou aidés par leurs familles.

Si, pour toutes ces raisons, le caractère très directif du choix obligatoire entre plusieurs options d'insertion ne paraît pas transférable en France, on peut s'inspirer de l'exemple britannique pour mieux organiser le premier tiers du parcours. Mais cette

définition plus précoce d'un projet et de ses conditions de mise en oeuvre restera largement impossible ou très fragile tant que les missions locales ne pourront pas mobiliser rapidement et simplement les instruments adaptés et tant que ne sera pas assurée une continuité minimale dans les ressources des jeunes.

3.3.4.- Tirer les leçons du faible impact des contrats de qualification adultes.

. Il est encore un peu tôt pour remanier sensiblement ce type de mesures : il n'est pas anormal que la montée en charge du dispositif soit lente, et peut être que des tensions ponctuelle susceptibles de se manifester sur certaines qualifications en accéléreront le mouvement. Pour autant, sans précipitation, on pourrait dès maintenant réfléchir à une hypothèse de travail qui combinerait à la fois un recentrage des contrats Initiative Emploi (C.I.E) et un renforcement de l'attractivité des contrats de qualification adultes.

. Le recentrage des contrats Initiative Emploi paraît justifié par la détente du marché du travail. On peut imaginer un ciblage sur des publics : la mise en oeuvre des CIE dans certains départements témoigne que des DDTEFP ont pu prioriser la formule, dans une assez large mesure, sur des cibles du PNAE.

. Le renforcement de l'attractivité pour les entreprises des contrats de qualification adultes pourrait emprunter deux directions :

- * une augmentation de l'aide aux entreprises, en tout ou partie gagée par les économies réalisées sur le recentrage des CIE ;

- * un allègement, ou plus exactement une modulation, des obligations de formation. Elles restent trop largement calquées sur celles des contrats de qualification jeunes, alors qu'il s'agit de publics différents. Les obligations de formation devraient beaucoup plus largement tenir compte du parcours antérieur des bénéficiaires du contrat, en fonction par exemple d'une procédure de validation de acquis à déterminer.

3.3.5.- Revoir les mécanismes d'intéressement à un retour à l'activité.

L'insuffisante lisibilité du dispositif incite à un aménagement. On ne pourra du reste développer une communication performante et personnalisée que sur la base de dispositions plus simples et plus claires.

Une première option, à l'étude, est celle d'un réaménagement partiel visant à supprimer les inégalités de traitement liées à une appréciation sur droit décalés. D'autres options, ne passant pas nécessairement par une technique de neutralisation totale ou partielle des revenus d'activité dans le calcul du droit à l'allocation, sont concevables. Faute d'indications fines sur les gains moyens liés à l'actuel intéressement, leur chiffrage est malaisé. Deux pistes, du reste convergentes, pourraient être explorées :

- * maintien temporaire d'un droit à minimum social, sous forme d'une garantie plafonnée de cumul minimum + revenu d'activité, exprimé en francs ou par rapport au SMIC (cf. sur ce point les propositions du CNLE) ;

* sortie du droit au minimum social mais versement temporaire, géré par l'organisme liquidateur, d'un supplément qui pourrait être égal, les six premiers mois, au montant de l'allocation effectivement touchée pendant la dernière période de référence, plafonnée au montant moyen de l'allocation différentielle de RMI pour une personne seule, dégressif pour un second semestre. Peut-être faudrait-il du reste réserver une option de ce type à des personnes ayant effectivement touché un minimum social pour une période continue d'au moins un an, pour tenir compte des activités intermittentes ou irrégulières. Cette idée d'une allocation complémentaire temporaire, décrochée de la mécanique de calcul du minimum social précédemment perçu, est simple à percevoir, incitatrice et mettrait fin aux incohérences de l'approche sur droits décalés.

3.4.- Vers un second programme de lutte contre les exclusions.

. Un très grand mérite de la loi est d'avoir été articulée avec un programme national organisant l'effort de solidarité de la collectivité. Les dynamiques enregistrées dans de nombreux domaines plaident pour une continuation de cette approche, avec les inflexions que peuvent suggérer les premiers éléments de constat, ainsi que l'évolution plus favorable du marché de l'emploi.

. Un second programme devrait être préparé, en étroite concertation avec les mouvements de solidarité et les partenaires sociaux. La concertation avec le mouvement associatif, essentielle, est un acquis majeur de l'élaboration de la loi de 1998. On peut également, aujourd'hui plus qu'hier, associer les échelons territoriaux de l'Etat à la mise en forme de ce programme : on a vu sur le terrain que, dans l'élaboration des projets territoriaux de l'Etat, la lutte contre l'exclusion tenait une place importante.

Un second programme pourrait obéir à deux exigences fondamentales :

* une attention plus forte aux conditions de réalisation : adéquation des moyens de l'Etat, instruments permanents de suivi et d'évaluation, animation et communication, formules de médiation ou d'accompagnement.... Un certain nombre de préconisations sont avancées sur ces sujets dans les deux premiers axes de ce chapitre, et l'on voit bien que le renforcement des moyens de l'Agence pour l'emploi a contribué au succès du «Nouveau Départ» ;

* une adaptation à l'évolution du marché de l'emploi : avec une inévitable hystérésis, l'amélioration globale va se propager de plus en plus vers les demandeurs d'emploi les moins «employables». Ceci ne doit surtout pas conduire à un relâchement de l'engagement du service public de l'emploi, ou à une moindre personnalisation de l'approche de l'accès à l'emploi. Mais ceci peut inviter à mettre certains accents sur des causes «structurelles» d'exclusion sociale, en termes de cibles comme en termes de programmes.

. En termes de cibles un fort investissement reste à faire sur au moins deux groupes :

* les bénéficiaires du RMI présents dans le dispositif RMI depuis au moins trois ans ; les bénéficiaires de l'API entrant dans le dispositif RMI ou bénéficiant une seconde fois de l'allocation de parent isolé ;

Pour une cible lourde de 480 000 allocataires du RMI, ayant des droits ouverts depuis trois ans au moins, ou pour les 375 000 allocataires depuis au moins deux ans ayant un âge compris entre 30 et 50 ans, on pourrait imaginer un programme national de retraitement de l'ensemble des situations non contractualisées, en partenariat avec les départements. Cette nouvelle chance pourrait être mise en oeuvre à partir de trois axes de contractualisation : la réhabilitation de la santé et de l'autonomie personnelle. pour les personnes que des problèmes de santé ou de mal être rendent inaptes à un accès à l'emploi ; l'emploi ou l'accès à un premier maillon de la chaîne d'insertion (CEC, CES, chantier école, mesures d'insertion par l'économique) ; des prises en charge adaptées, de type CHRS, avec ou sans hébergement, pour des personnes les moins socialisées. Le financement d'un tel effort, limité dans le temps à l'instar des programmes Nouveau Départ ou Trace, n'est pas irréaliste si l'on tient compte du volume des crédits d'insertion RMI non consommés.

* les jeunes sortant d'une prise en charge institutionnelle sous ses formes les plus diverses (Aide sociale à l'enfance, prison, post-cure toxicomanie, hospitalisation psychiatrique, secteur médico-éducatif, structures concourant au traitement de l'inadaptation sociale etc....).

. En termes de programmes, quelques accents prioritaires devraient mis sur des handicaps sociaux lourds, passant souvent par un renforcement des articulations entre divers institutions ou dispositifs de prise en charge :

* la lutte contre l'illettrisme ;

* la lutte contre les discriminations géographiques ou ethniques pour l'accès à l'emploi, au logement, à la formation, aux divers services et fonctions collectives ;

* la prévention des incivilités, l'apprentissage des responsabilités civiques et sociales au sein de l'éducation nationale ;

* une meilleure prise en charge des difficultés psychologiques, des manifestations d'associalité ou des troubles du comportement se situant aux marges de la psychiatrie ;

* la lutte contre l'alcoolisme ;

* le logement ou l'hébergement des familles dites «lourdes» et l'évitement des ruptures familiales liées à une prise en charge de l'inadaptation sociale ;

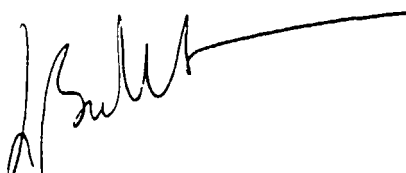
* la prise en compte des cas les plus difficiles dans la gestion des mesures d'insertion par l'économie. Outre les pistes suggérées au point 2.6.4. de ce rapport (modulation des aides aux postes, renforcement de l'accompagnement dans les A.I...), on peut poser également la question du renouvellement des CEC, à la suite des débats menés au CNLE. Il faut être très attentif cependant, quelle que soit la réalité des enjeux, à ne pas créer un univers clos de travail protégé pour handicapés sociaux. La procédure à expérimenter pourrait être celle de renouvellements annuels, sur des indications évaluables : impossibilité à se procurer un emploi du fait de l'absence d'acquis professionnels et d'un éloignement prolongé du marché du travail, notamment après

50 ans ; reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé par la Cotorep 1^{ère} section ; cumul de troubles somatiques ne justifiant pas la qualification de handicap mais compromettant durablement l'accès direct à un emploi ordinaire.

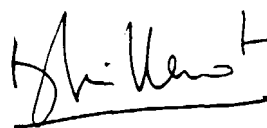
* l'encouragement à de véritables plate-formes d'insertion locales, articulant CHRS et toute une série d'autres opérateurs de la réinsertion, et les moyens d'accompagner l'évolution du système de réponses à l'urgence sociale, aujourd'hui de plus en plus structuré, vers des prestations d'insertion.

Sur la plupart de ces points, les réponses de terrain restent encore insuffisantes, même si de nouvelles initiatives sont prises (lutte contre la violence scolaire, prévention des discriminations). Les moyens dégagés ne sont probablement pas à la hauteur des enjeux en matière de lutte contre l'illettrisme, de lutte contre l'alcoolisme, de prise en charge des troubles à la frontière de la psychiatrie, d'évitement des ruptures familiales.

L'objectif premier reste plus que jamais le tryptique Emploi-Logement Citoyenneté. Mais il reste encore à approfondir le traitement de facteurs sociaux lourds de l'exclusion, à un moment où la terminologie de l'exclusion sociale, largement inspirée d'analyses ou d'expériences françaises, acquiert droit de cité en Europe, y compris dans des pays qui l'avaient jusqu'alors largement considérée comme tabou. C'est à ces conditions, et en s'appuyant sur des acquis très substantiels, qu'on pourra le mieux répondre à la demande d'un pacte national contre l'exclusion.

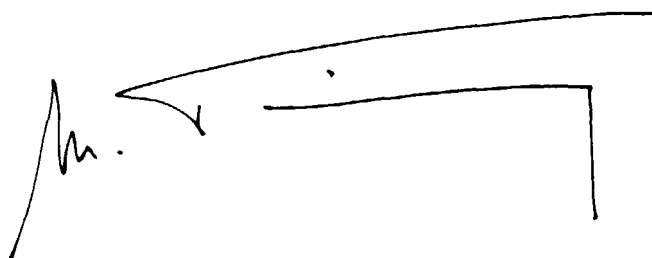


Mme Laure de la BRETECHE



Mme Blanche GUILLEMOT

M. Michel THIERRY



ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission.

Annexe 2 : Liste des sigles.

Annexe 3 : Quelques indicateurs pour un tableau de bord périodique.

Annexe 4 : Pistes d'études complémentaires.

Annexe 5 : Mieux articuler lutte contre les exclusions et RMI, réduire les dispositifs de cogestion à l'essentiel.

Annexe 6 : Liste des personnes rencontrées.

ANNEXE 1

Lettre de mission

Le 17 SEP. 1999

127, rue de Grenelle 75700 Paris 07 J.P

Téléphone : 01 44 38 38 38

Télécopie : 01 44 38 20 10

La Ministre de l'Emploi et de la Solidarité

à

Monsieur le Chef de l'Inspection générale
des affaires sociales

L'article 159 de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions dispose que le gouvernement présentera au Parlement un rapport d'évaluation de l'application de la loi, tous les deux ans à compter de sa promulgation. Un premier rapport doit donc être élaboré pour juillet 2000.

Dans cette perspective, je souhaite que l'Inspection générale des affaires sociales contribue à ce travail en me remettant, avant le 30 avril 2000, un rapport établissant un premier bilan de la mise en oeuvre de la loi.

Le rapport de l'Inspection générale des affaires sociales s'attachera à :

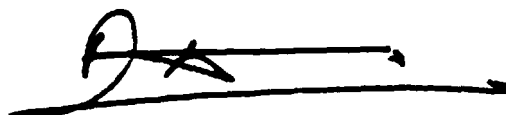
- établir le bilan des textes réglementaires et des outils de suivi et d'évaluation mis en place dans les principaux champs visés par la loi ;
- évaluer sur le terrain les progrès réalisés ou les difficultés rencontrées dans la coordination entre les acteurs de la lutte contre les exclusions (services de l'Etat, collectivités territoriales, opérateurs des politiques d'insertion) ;
- procéder à une première analyse des dispositifs ou des programmes permettant une approche plus globale et plus intégrée de la lutte contre les exclusions, en liaison avec les départements ministériels concernés.

Pour ce faire, la mission de l'Inspection générale des affaires sociales s'appuiera sur :

- les travaux de suivi statistique, d'enquête et d'évaluation menés par la DARES et la DREES, à l'orientation desquels elle sera associée ;
- des enquêtes sur place dans les départements ;
- le concours d'un groupe technique réunissant, sous la présidence du coordinateur de la mission, les directions concernées du ministère de l'emploi et de la solidarité, l'ANPE, les services en charge des études et de l'évaluation dans les ministères ayant collaboré avec mon département pour l'élaboration de la loi. La DREES assurera le secrétariat administratif de ce groupe ;

- en tant que de besoin, tous contacts jugés utiles avec d'autres corps d'inspection, les directions opérationnelles des ministères concernés, les grands réseaux nationaux pertinents (collectifs associatifs et mouvements de solidarité, union nationale des centres communaux d'action sociale, associations d'élus des collectivités territoriales, partenaires sociaux...)

La mission, coordonnée par Michel THIERRY, inspecteur général, assisté de Bénédicte JACQUEY-VASQUEZ et Laure DE LA BRETÈCHE, coordonnera son approche de la mise en oeuvre des politiques et des dispositifs avec les travaux d'étude des phénomènes de pauvreté et d'exclusion menés sous l'impulsion de l'observatoire national présidé par Marie-Thérèse JOIN-LAMBERT.

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'M' followed by a horizontal line with a small arrow pointing to the right.

Martine AUBRY

ANNEXE 2

Liste des sigles

AFPA	Association de formation professionnelle des adultes
AI	Association intermédiaire
AI	Allocation d'insertion
AIVS	Agences immobilières à vocation sociale
ALT	Aide au logement à caractère temporaire
AME	Aide médicale Etat
AMG	Aide médicale gratuite
ANT	Agence nationale pour l'insertion et la formation des travailleurs d'Outre-Mer
API	Allocation parent isolé
ARH	Agence régionale de l'hospitalisation
ASE	Aide sociale à l'enfance
ASI	Appui social individualisé
ASLL	Accompagnement social lié au logement
ASS	Allocation spécifique de solidarité
AUD	Allocation unique dégressive
CASU	Commission de l'action sociale d'urgence
CCAS	Centre communal d'action sociale
CDAD	Conseil départemental de l'accès aux droits
CDES	Commission départementale de l'éducation spéciale
CDIAE	Comité départemental de l'insertion par l'activité économique
CEC	Contrat emploi consolidé
CES	Contrat emploi solidarité
CES	Comité d'éducation à la santé
CESC	Comité d'éducation à la santé et la citoyenneté
CHRS	Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
CIE	Contrat initiative emploi
CILE	Comité interministériel de lutte contre les exclusions
CLAJ	Comité pour le logement autonome des jeunes
CLASU	Commission locale de l'action sociale d'urgence
CLI	Commission locale d'insertion
CME	Commission médicale d'établissement
CMU	Couverture maladie universelle
CNIAE	Conseil national de l'insertion par l'activité économique
CNIS	Conseil national de l'information statistique
CNLE	Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion
CPAM	Caisse primaire d'assurance maladie
DARES	Direction de l'animation de la recherche et des statistiques
DAS	Direction de l'action sociale
DDASS	Direction départementale de l'action sanitaire et sociale

DDE	Direction départementale de l'équipement
DDTEFP	Direction départementale du travail, de l'emploi, et de la formation professionnelle
DELD	Demandeur d'emploi de longue durée
DGS	Direction générale de la santé
DGUHC	Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction
DIIJ	Délégation interministérielle à l'insertion des jeunes
DIRMI	Délégation interministérielle au RMI
DIV	Délégation interministérielle à la ville
DRAC	Direction régionale de l'action culturelle
DRASS	Direction régionale de l'action sanitaire et sociale
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DRTEFP	Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
EDEN	Encouragement au développement d'entreprises nouvelles
EITC	Earned Income Tax Credit
EMP	Evaluation en milieu professionnel
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
ETP	Equivalent temps plein
FAJ	Fonds d'aide aux jeunes
FAS	Fonds d'action sociale
FJT	Foyer de jeunes travailleurs
FNDVA	Fonds national de développement de la vie associative
FSE	Fonds social européen
FSL	Fonds de solidarité logement
FUS	Fonds d'urgence sociale
GIP	Groupeement d'intérêt public
GPLI	Groupe permanent de lutte contre l'illettrisme
IA	Inspection d'académie
IEN-IO	Inspection de l'Education nationale, information et orientation
IGAEN	Inspection générale de l'Education nationale
INRP	Institut national de recherche pédagogique
JAPD	Journée d'appel pour la défense
MIJEN	Mission pour l'insertion des jeunes de l'Education nationale
MOUS	Maîtrise d'oeuvre urbaine et sociale
MRIE	Mission régionale d'information sur l'exclusion
MSA	Mutualité sociale agricole
OPCA	Organisme professionnel de collecte agréée
PAIO	Permanence d'accueil, d'information et d'orientation
PASS	Permanence d'accès aux soins de santé
PDALPD	Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées

PDAPS	Plan départemental d'accès à la prévention et aux soins
PDI	Programme départemental d'insertion
PH	Praticien hospitalier
PJJ	Protection judiciaire de la jeunesse
PLA	Prêt locatif aidé
PLAI	Prêt locatif aidé d'insertion
PLATS	Prêt locatif aidé très social
PLIE	Plan local pour l'insertion et l'emploi
PLUS	Prêt locatif à usage social
PMI	Protection maternelle et infantile
PNAE	Plan national d'action pour l'emploi
PRAPS	Programme régional d'accès à la prévention et aux soins
RMI	Revenu minimum d'insertion
SAE	Stage d'accès à l'entreprise
SDAPL	Section départementale des aides publiques au logement
SGAR	Secrétariat général aux affaires régionales
SIFE	Stage d'insertion et de formation à l'emploi
SPE	Service public de l'emploi
SPNDE	Service personnalisé pour un nouveau départ vers l'emploi
SROS	Schéma régional d'organisation sanitaire
TRACE	Trajet d'accès à l'emploi
TUC	Travaux d'utilité collective
UNCASS	Union nationale des centres communaux d'action sociale
URCIL	Union régionale pour la collecte du 1% logement
ZEP	Zone d'éducation prioritaire

ANNEXE 3

Quelques indicateurs pour un tableau de bord périodique

Cette annexe ne constitue que l'esquisse, encore largement problématique, de ce que pourrait être un tableau de bord de la lutte contre les exclusions, susceptible d'un suivi annuel (ou en tout cas d'un suivi périodique n'ayant pas à mobiliser des enquêtes lourdes). Il comporterait une douzaine d'indicateurs relatifs aux processus d'exclusion, auxquels s'ajouteraient quelques indicateurs spécifiques de performance des dispositifs de lutte contre l'exclusion.

La confection d'un tableau de ce type doit s'inscrire en complémentarité d'enquêtes périodiques très précieuses telles que les enquêtes régulières revenus, conditions de vie (INSEE), qui fournissent un matériau très riche sur la pauvreté, l'occupation de logement, les conditions de vie, des enquêtes très ciblées (par exemple approche des personnes sans domicile, dans la ligne des travaux menés sous l'égide du conseil national pour l'information statistique), des travaux d'organismes spécialisés (par exemple sur l'accès aux soins et l'analyse des recours aux soins)... La vertu principale d'un tableau de bord est d'inciter les acteurs, à partir de la question de l'évaluation, à s'interroger sur les finalités poursuivies, et surtout d'organiser la transparence d'un débat confus ou trop focalisé sur quelques points emblématiques.

Les indicateurs suggérés ici sont relativement frustes et larges. Dans leur majorité, ils ne touchent que partiellement les situations d'exclusion extrême, pour lesquelles des enquêtes ciblées sont indispensables. Par souci de sélectivité, n'est pas intégrée à cette esquisse la mesure de phénomène d'exclusion complexes liés à des facteurs très spécifiques, même lorsqu'ils touchent des effectifs importants ou non négligeables (par exemple population carcérale, placements d'office en matière psychiatrique).

La présentation qui suit relève d'une démarche d'identification (un bon indicateur est un indicateur dont on peut qualifier en quelques mots l'utilité et le besoin) bien plus d'une démarche technique.

I/ De quoi a-t-on besoin en matière de mesure de l'exclusion ?

1. D'indicateurs d'exclusion ou de menace d'exclusion du marché du travail: à cet égard les cibles du P.N.A.E. fournissent des indicateurs, encore relativement larges, mais adoptés :

- jeunes demandeurs d'emploi depuis plus d'un an ;
- adultes de plus de 25 ans demandeurs d'emploi depuis plus de 2 ans.

Ces éléments peuvent être complétés par des indications sur la population des demandeurs d'emploi non indemnisés au titre de l'indemnisation du chômage.

2. D'indicateurs de fixation dans des dispositifs sociaux d'aide à la subsistance

A cet égard la mesure des allocataires du RMI présents dans le dispositif depuis au moins 3 ans (droit ouvert en continu même si suspensions temporaires) peut paraître, quoique fruste, l'indicateur le plus pertinent.

Il nécessite une décomposition par tranches d'âge :

- moins de 30 ans (mesure latérale intéressante de l'évolution de l'exclusion des jeunes),

- 30 - 50 ans (cœur de cible),
- plus de 50 ans (handicaps souvent plus lourds pour l'accès à l'emploi).

Cette approche peut être articulée, voire croisée, avec une approche de la part des revenus sociaux dans les ressources des ménages, approche intéressante de la « dépendance » aux revenus de transfert. Cette démarche passe par des enquêtes du type « enquête-revenus », et nous éloigne insensiblement de la mesure de l'exclusion, sauf à considérer que tous les ménages ayant des revenus constitués à plus de 50 % de transferts sociaux sont des ménages exclus ou fortement menacés de l'être.

3. D'un indicateur de pauvreté des revenus familiaux (familles vivant en dessous du seuil de pauvreté)

C'est un indicateur essentiel, compte tenu en particulier des fortes connexions entre lutte contre la pauvreté et politique familiale. Paradoxalement, alors que la France se situe dans les tous premiers rangs de l'Union européenne pour la part des enfants vivant en dessous du seuil de pauvreté, sous les effets conjugués du développement du travail féminin et d'un système avancé de prestations familiales, il n'existe pas d'indicateur permanent de la pauvreté des familles.

Un indicateur intéressant, même en tenant compte des limites de son champ, peut être mis en place sans investissement excessif à partir de l'exploitation du traitement annuel des demandes d'allocation de rentrée scolaire (ARS) dans la branche familles. Il suffirait d'introduire dans le traitement un seuil correspondant, pour chaque configuration familiale, au seuil de pauvreté (demi médiane du revenu disponible moyen), compte tenu des modalités de prise en compte des ressources propres à cette prestation.

4. D'un indicateur de pauvreté des revenus salariaux (« working poors »)

Un indicateur permanent reste à construire, en liaison avec l'ACOSS et l'UNEDIC (réseaux des URSSAF et des ASSEDIC).

La confection n'en est pas aisée à partir d'une logique de compte d'employeurs, mais une étude de faisabilité à partir d'une exploitation des déclarations annuelles de salaire mériterait d'être entreprise. L'objectif pourrait être d'évaluer le nombre de salariés ayant perçu, au cours de l'année ou d'une période d'emploi plus courte, des salaires inférieurs à une certaine fraction du SMIC (80 % ou 60 %).

5. D'un indicateur de maîtrise des apprentissages élémentaires (lire - écrire - compter)

L'indicateur est celui de l'illettrisme des jeunes, tel que mesurable à l'occasion des Journées d'appel pour la Défense.

6. D'indicateurs de santé (maladies fortement liées à l'environnement social et à la précarité ou à l'insalubrité des conditions d'existence). Parmi les maladies repérables ou déclarées, c'est probablement les évolutions de la tuberculose et du saturnisme infantile qui répondraient le mieux à l'objectif.

7. D'un indicateur d'exclusion du logement : demandes de logement H.L.M. en souffrance depuis 2 ans, à construire à partir du numéro unique d'enregistrement.

8. D'indicateurs d'autonomie dans la gestion de sa vie quotidienne et familiale ; on pense en particulier à l'évolution des tutelles aux prestations sociales et au RMI, éventuellement complété par des indications sur celle des aides au logement en tiers payant. Cet indicateur « tutelles aux prestations » se situe à la marge des indicateurs de performance, sauf qu'il ne peut être spécifiquement référé aux performances ou aux dysfonctionnements de telle ou telle politique, mais qu'il enregistre un processus d'exclusion en train de s'amorcer, imposant des mesures correctives à visée préventive.

Faut-il un indicateur des placements ASE non volontaires, du moins les plus durables ? Non si l'on s'en tient au propos liminaire sur des indicateurs relativement simples, dont l'usage peut être qualifié en quelques mots. Ce serait en effet un indicateur très ambivalent, qui pour les enfants peut renvoyer à la fois à un handicap et à une chance, parfois la dernière chance. Oui, éventuellement, si l'on s'en tient au fait que, du point de vue des parents, il reflète le constat social d'une forme d'exclusion consommée, l'exclusion du plein exercice des responsabilités parentales.

II - Quels indicateurs complémentaires, référés plus directement aux performances des dispositifs ?

- quelques suggestions à titre indicatif :

- . Prévention des expulsions locatives :
 - nombre de commandements d'avoir à quitter les lieux (indicateur de l'efficacité de la prévention en amont)
 - nombre de décisions exécutées avec le concours de la force publique
- . Insertion dans l'habitat : accès au logement ordinaire, dans les 18 mois de la sortie, des personnes hébergées en CHRS. Il suppose la constitution d'un panel « Sorties de CHRS » ». Il est référé à la fois à l'efficacité de notre dispositif de réinsertion et à la capacité de mobiliser l'offre de logements pour un accueil très social.
- . Efficacité des procédures de traitement du surendettement : taux de 2^{ème} dépôt en commission de surendettement
- . RMI : c'est la mesure de la fluidité du RMI qui constitue le meilleur indicateur de performance globale, notamment le taux des sorties par le haut au bout de 18 mois, avec naturellement les précautions d'usage à prendre pour l'interprétation de cette donnée, compte tenu des phénomènes de retour au RMI d'allocataires qui en sont temporairement sortis.
- . Formation : Sorties du système scolaire sans qualification

* * *

Encore une fois cette liste imparfaite, sûrement contestable, nécessitant par ailleurs une série d'approches de faisabilité, a d'abord pour objectif de provoquer un débat au sein des acteurs très divers de la lutte contre les exclusions.

ANNEXE 4

Pistes d'études complémentaires

QUELQUES PISTES POUR DES ETUDES SUR L'EXCLUSION EN 2000-2001

- . Profil social et économique des personnes surendettées ; impact des recommandations adoptées par le juge ; motifs d'un second dépôt de dossier.

(pilotage : DREES/Banque de France)

- . Etude comparative des performances des missions locales en matière d'insertion professionnelle durable à la sortie du programme TRACE (étude sur échantillon), en fonction des caractéristiques sociales des jeunes concernés.

(pilotage : DARES/DIIJ)

- . Etude sur panel des sorties de CHRS, notamment par rapport à l'insertion et au logement

(pilotage : DREES)

- . Etude sur les SAO (implantation, caractéristiques de fonctionnement, éléments d'analyse sur les populations accueillies)

(pilotage : DREES)

- . Analyse des clientèles accueillies dans les permanences d'accès aux soins de santé (PASS)

(pilotage : DREES)

- . Bilan des créations d'entreprises par les personnes démunies, notamment dans le cadre du dispositif EDEN

(pilotage : DARES)

- . Analyse de l'intérim d'insertion (développement des structures, caractéristiques des populations accueillies, comparaison éventuelle avec les associations d'insertion)

(pilotage : DARES/DREES)

- . Suivi des allocataires du RMI (analyse des cohortes présentes dans le dispositif depuis plus de deux ou trois ans, études monographiques sur les reconductions répétées de contrats d'insertion)

- . Etude sur les parcours d'insertion des sortants de prison (formations ou emplois pendant la période de détention, conditions d'accès au logement après la sortie) ; analyse de l'exercice des droits en milieu carcéral.

(pilotage : DREES/ direction générale de l'administration pénitentiaire)

. Analyse comparative des pratiques existantes en matière de gestion sociale et précontentieuse dans les offices HLM.

(pilotage : DGUHC)

. Bilan qualitatif des initiatives associatives d'accès à la culture subventionnées par le ministère de la Culture

(pilotage : direction de l'évaluation et du développement, ministère de la Culture)

Annexe 5

Mieux articuler lutte contre les exclusions et RMI, réduire les dispositifs de co-gestion à l'essentiel

Cette note a pour objet de suggérer quelques pistes de réflexion et de propositions, pour une plus forte articulation RMI / loi de juillet 1998, et pour une redéfinition de ce qu'on appelle la «co-gestion» par l'Etat et le département d'un certain nombre de dispositifs d'insertion. Les propositions qu'elles esquissent nécessiteraient des modifications substantielles de la loi ; c'est pourquoi elle ne sont pas incluses dans les orientations du chapitre trois du rapport, qui se situent, sauf quelques exceptions ponctuelles, dans une perspective de législation et réglementation constantes. Quatre objectifs pourraient être poursuivis :

1) Simplifier le dispositif départemental de concertation et de coordination institutionnelle.

. Un conseil départemental unique pourrait se substituer au Conseil départemental de l'Insertion, au Conseil départemental pour le logement des personnes défavorisées, au Conseil départemental d'insertion par l'activité économique, au Comité de coordination prévu à l'article 155 de la loi.

Présidé par le Préfet, cet organe consultatif pourrait comporter quatre collèges, définis en termes de rôles plus que de statuts :

- un collège des collectivités territoriales : par exemple quatre représentants du département, deux représentants des maires désignés sur proposition de l'association départementale des maires, un représentant du conseil régional, plus un représentant de chaque communauté urbaine, communauté de communes ou communauté d'agglomération, lorsque ce regroupement est doté de compétences en matière de lutte contre l'exclusion et qu'il concerne un effectif minimal de population ;

- un collège des présidents de CLI, quelques soient leurs statuts personnels (élu, fonctionnaire, associatif) : il s'agit de donner plus de facultés d'expression à des responsables de terrain, plus proches d'une vision locale de la dynamique et des difficultés du partenariat, plus familiers aussi d'un certain nombre de dossiers individuels ;

- un collège des acteurs de l'insertion économique et de l'accès à l'emploi : une dizaine de représentants des syndicats de salariés et d'employeurs, de représentants d'organismes consulaires ou d'organisations agricoles ;

- un collège des associations concourant à l'expression des usagers et des opérateurs de la lutte contre les exclusions : une quinzaine de personnes, comprenant à la fois des militants associatifs sur les champs de la santé, du logement, de l'action sociale, de l'action éducative et culturelle, de l'accès à l'emploi, et des représentants de quelques opérateurs institutionnels (organismes de protection sociale, organismes HLM, missions locales). On peut éventuellement dissocier en deux collèges distincts (9 et 6 ou 10 et 5) les fonctions d'expression des usagers et d'opérateur d'insertion, mais la distinction est malaisée à établir pour de nombreuses associations assumant les deux rôles.

Dans un environnement où seraient par ailleurs redéfinis les mécanismes de la cogestion, ce Conseil serait clairement positionné comme une instance de concertation entre l'Etat et les divers acteurs de la lutte contre l'exclusion. Il serait donc mis fin à la co-présidence instituée pour le CDI par les lois de 1988 et 1992 sur le RMI, le président du Conseil général conservant certaines prérogatives de droit : vice-présidence de droit, droit de saisine et de proposition, désignation conjointe avec le préfet des membres des troisième (opérateurs économiques) et quatrième (associations et opérateurs sociaux) collèges. Il n'y aurait plus dans cette configuration de représentants de l'Etat, chaque fonctionnaire concerné (d'Etat ou territorial) pouvant être entendu ou prendre part aux débats sans voix délibérative, avec l'accord du bureau.

Dans la très grande majorité des départements, l'effectif de ce conseil se situerait entre 40 et 50 membres : 45 dans un département moyen comportant 10 CLI et 3 regroupements intercommunaux importants.

Pour exercer l'ensemble des compétences consultatives dévolues aux commissions auxquelles il serait substitué, ce conseil devrait être doté d'un cadre réglementaire souple lui permettant de s'adjoindre, sur un sujet spécifique - Habitat, Insertion par l'économie - des experts ou des membres associés.

Une réforme de cet ordre permettrait de lutter efficacement contre le scepticisme et l'attentisme qui rongent insidieusement l'ensemble du système consultatif mis en place ; ce serait un instrument utile pour développer au niveau départemental une vision plus globale de la lutte contre l'exclusion, qui fait encore défaut chez beaucoup de partenaires ou d'institutions spécialisées. Plus globale mais aussi, et ce n'est pas un paradoxe, plus territorialisée (renforcer le poids des communaux, des présidents de CLI.....).

Cette fusion au plan départemental ne devrait surtout pas s'accompagner d'une fusion des organes consultatifs nationaux. Au plan national, chaque réseau d'acteurs a sa légitimité politique et sociale ; chaque ministère ou grande administration a besoin d'un système de partenariat très identifié.

2) Faciliter la coordination de terrain autour des besoins de l'utilisateur.

. Pourquoi ne pas imaginer, s'agissant des mêmes usagers et des mêmes institutions, une instance locale centrale exerçant les compétences de la CLI, de la CLASU, des organes déconcentrés du FAJ et du FSL voire d'autres dispositifs spécialisés ? Pour que l'on puisse sortir sur ce point d'expérimentations qui risquent toujours le porte-à-faux par rapport à la loi, il serait utile que la législation autorise expressément ce type de regroupement.

C'est par la coordination fonctionnelle centrée sur l'utilisateur que l'on fera le plus bouger l'ensemble des institutions. La mission a noté sur le terrain beaucoup de signes positifs allant dans ce sens ; le moment est peut être venu d'amplifier ce mouvement.

3) Redéfinir la «co-gestion»

. On peut la redéfinir à partir d'idées très simples : identifier les responsabilités respectives, limiter la cogestion au minimum indispensable. C'est en principe la condition

pour aller d'un système de codécision obligatoire et de financement croisé vers un partenariat plus libre.

Cet effort de redéfinition pourrait être effectué à trois niveaux.

* L'élaboration et le financement du PDI (programme départemental d'insertion).

Trois principes pourraient inspirer une clarification : cadrage conjoint des objectifs, totale liberté de dépense par le département des crédits départementaux d'insertion, sanction de l'obligation de moyens.

Le cadrage conjoint des objectifs continuerait d'être assuré par une approbation conjointe du Programme départemental d'insertion (ou d'un programme plus ambitieux couvrant dans le département l'ensemble des champs de la loi de lutte contre les exclusions).

En revanche il n'y a pas lieu d'imposer aux départements une quasi-cogestion de la dépense de leurs crédits. Les conventions de financement du PDI créent une mécanique complexe, parfois paralysante, allant quelquefois loin dans la cogestion des engagements, comme dans les départements où un groupe paritaire Etat-département doit être saisi avant chaque proposition de dépense à la commission permanente du Conseil général. Le caractère obligatoire des conventions de financement des actions d'insertion pourrait être supprimé.

On objectera que ces mécanismes permettent un meilleur contrôle d'une utilisation des crédits d'insertion conforme à la volonté du législateur. D'une part, l'objection est loin d'être tout à fait fondée car, en définitive, s'agissant de crédits départementaux, les services de l'Etat finissent souvent par accepter d'endosser ce qu'ils ressentent par ailleurs comme une dérive. D'autre part, il suffirait de fixer un cadre réglementaire clair de ce que peuvent être les dépenses d'insertion liées au RMI, et de ce qui ne peut être imputable sur les crédits d'insertion, plutôt que de renvoyer la production des normes d'imputabilité à de nombreuses directives de la DIRM ou de diverses administrations, plus ou moins appliquées. L'Etat retrouverait son rôle, qui est de fixer les règles du jeu, sans avoir à guider la main des ordonnateurs départementaux.

Liberté dans la dépense, mais sanction de l'obligation de moyens : les départements qui n'exécutent pas leurs obligations de financement de l'insertion pourraient faire l'objet d'un écrêtement de leur DGF, lorsque la réalisation de leur obligation de financement est nettement inférieure à la norme de 17,5 %, compte tenu d'un taux de report acceptable (15 % de la dotation initiale). Les sommes ainsi écrêtées pourraient être recyclées par l'Etat au bénéfice de programmes de solidarité nationale en matière de lutte contre l'exclusion.

Par ailleurs, des compétences conjointes gardent toutes leurs justifications s'agissant de la carte et de la composition des CLI - qui exercent des compétences à la fois en matière d'allocation RMI et d'actions d'insertion.

* Les FSL

Une option radicale de clarification serait d'en confier la totale responsabilité institutionnelle et financière à l'Etat, sans proscrire pour autant des co-financements facultatifs. Les principaux acteurs de la politique du logement restent l'Etat et la commune, le

département n'ayant dans ce champ, hors FSL, qu'une intervention à la marge à partir des problèmes d'hygiène publique.

* Les FAJ

Il n'y a pas là de clef évidente pour un basculement total de l'ordre de compétence.

Militeraient en faveur du département ses compétences en matière d'aide sociale à l'enfance et de prévention spécialisée.

Militeraient en faveur de l'Etat la nécessaire articulation avec des programmes d'insertion professionnelle (TRACE), le poids non négligeable des jeunes errants sans enracinement local.

Sans doute faut-il préserver une co-gestion des FAJ, mais en mettant fin à des modalités de financement faisant dépendre l'effort du département de celui de l'Etat. Ce système n'a pas été sans causer quelques difficultés lorsque l'Etat a abondé les FAJ au profit des bénéficiaires de TRACE. On peut envisager, dans un cadre qui resterait un cadre de responsabilité conjointe, d'identifier deux grandes catégories de missions :

- action sociale individuelle, secours : responsabilité financière du département, sur la base de critères objectifs pour l'obligation de financement (population jeune, potentiel fiscal) ;
- actions collectives, programme TRACE, jeunes errants : responsabilité financière de l'Etat sur la base de critères afférents aux effectifs de jeunes chômeurs de longue durée.

4) Développer des marges de souplesse aux frontières du RMI

L'atténuation des effets de seuil ou des problèmes de frontière, pour une intégration encore plus accentuée du RMI dans une stratégie globale de lutte contre les exclusions, peut revêtir de multiples formes. Sans prétention à l'exhaustivité, quelques idées :

- Il faut légitimer, dans l'utilisation des crédits d'insertion, des approches plus collectives. C'est déjà largement une réalité sur le terrain, mais quelques blocages peuvent encore se manifester par rapport au soutien à des structures d'insertion dont la clientèle n'est pas exclusivement composée de bénéficiaires du RMI ou de l'API. C'est sur le taux de subventionnement, ou l'organisation de régularisations ex post, que doit s'exercer la vigilance des financeurs, et non sur le principe de l'éligibilité à un financement PDI, lorsque le public comporte une large part d'allocataires et que l'action s'inscrit complètement dans une approche de lutte contre l'exclusion.

- Il serait utile d'imaginer un fonds de « lissage », notamment pour l'accompagnement des personnes sortant du dispositif RMI. Les départements pourraient être autorisés par la réglementation, pour les personnes sortant du RMI ou situées juste au dessus du seuil, à attribuer des aides individuelles, selon des modalités définies dans le PDI, imputables sur leur obligation de financement de l'insertion, dans une limite de 3 à 4 points de cette obligation (de l'ordre de 1 % du montant des allocations RMI). Ce « fonds d'action sociale » du dispositif RMI permettrait en particulier de mieux traiter les problèmes des « surfeurs du RMI », tantôt en dessus, tantôt en dessous de la ligne.

Enfin, si des inflexions significatives devaient être apportées au régime de l'allocation elle devraient se fixer comme priorités l'élimination de discriminations entre allocataires du RMI et autres personnes en situation de précarité (exigence de taux d'effort un peu supérieure pour les allocataires RMI bénéficiant d'une aide au logement, sous bénéfice d'un inventaire des conséquences, sur ce point de la réforme en cours des aides au logement), et surtout l'accompagnement des sorties du RMI. A cet égard des mesures significatives sur l'intéressement à la reprise d'une activité renforcerait nettement les articulations RMI / lutte contre les exclusions.

ANNEXE 6

Liste des personnes rencontrées

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

PARLEMENTAIRES

M. Claude BOULARD, député de la Sarthe
Mme Hélène MIGNON, députée de Haute-Garonne

CABINET DU PREMIER MINISTRE

Mme Danièle JOURDAIN-MENNINGER
M. Jacques RIGAUDIAT

MINISTERE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITE

Cabinet de la Ministre

Mme Isabelle RUEFF

DAS

M. Pierre GAUTHIER
M. Gildas LE COZ
M. Frédéric BONTEMS
M. Olivier CHAZY

DREES

Mme Mireille ELBAUM
M. Pierre RALLE

DGEFP

Mme Catherine BARBAROUX
M. Vincent DELPEY
M. Hervé FERNANDEZ

DARES

M. Claude SEIBEL
Mme Françoise BOUYGARD

DGS

M. Robert SIMON

MINISTERE DE LA CULTURE

Mme Anita WEBER

MINISTERE DE L'INTERIEUR, cabinet

Mme Sylvie ESCANDE-VILBOIS, conseiller technique

MINISTERE DE L'EQUIPEMENT, DU LOGEMENT ET DES TRANSPORTS

Cabinet

M. Pierre-Yves REBERIOUX

DGUHC

M. Pierre-René LEMAS, directeur

M. Colas DURRLEMAN, adjoint au directeur

Mme Annie BADOUARD, chef de bureau

MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES

M. Jean-Marc GRANIER, DGCCRF

DELEGATION INTERMINISTERIELLE POUR L'INSERTION DES JEUNES

M. Hubert PEURICHARD

Mme Christiane JOUAN, chargée de mission Trace

Ainsi que de nombreux représentants de missions locales (Nancy, Le Mans, Sarcelles, Cergy-Pontoise, Val d'oise Est, Paris est, Epinay, Gonesse, Perpignan, La Ciotat, Nantes, Concarneau, Saint-Omer)

AGENCE NATIONALE POUR L'EMPLOI

Mme Marie-Ange DU MESNIL DU BUISSON, directrice générale adjointe

CAISSE NATIONALE DES ALLOCATIONS FAMILIALES

Mme Annick MOREL, directrice

M. Tahar BELMOUNES, directeur de l'action sociale

M. Frédéric MARINACE, responsable du département des politiques et des prestations légales

**UNION NATIONALE POUR L'EMPLOI DANS L'INDUSTRIE ET LE COMMERCE
(UNEDIC)**

M. Christian VALLET

HAUT COMITE POUR LE LOGEMENT DES PERSONNES DEFAVORISEES

M. Patrick DOUTRELIGNE

OBSERVATOIRE NATIONAL DE LA PAUVRETE ET DE L'EXCLUSION

Mme Marie-Thérèse JOIN-LAMBERT, présidente
Mme Marie-Thérèse ESPINASSE, secrétaire général

GROUPEMENT PERMANENT DE LUTTE CONTRE L'ILLETTRISME

Mme Véronique ESPERANDIEU

RESEAUX ASSOCIATIFS NATIONAUX

UNIOPSS

M. Jean-Michel BLOCH-LAINE, président

Secours populaire

M. Claude FIORI

Secours catholique

M. Gilbert LAGOUANELLE

Fondation Abbé Pierre

M. Michel CARVOU

Emmaüs-France

M. Jean ROUSSEAU

Associations Emmaüs

M. Alain RAILLARD

Droits d'urgence

Mme Olivia DEVIENNE

ATD-Quart-Monde

Mme Véronique DAVIENNE

Médecins du Monde

Mme Nathalie SIMMONOT

M. Bernard MICHEL

M. Bernard MANLIEU

Mme Zoubida DJOLALI

Mme Nathalie FOUQUES

Agir contre le chômage

Mme Claire VILLIERS

FNARS

M. PENEAU

Agnès EL MAJHERI

Fonds social juif unifié

M. Norbert DANA

FAPIL

M. André GACHET, président

Union nationale des fédérations d'offices HLM

M. Paul-Louis MARTY, délégué général

CNLE

M. Jean-Louis VIDANA, secrétaire général

CNIAE

M. Claude ALFANDARY, président

M. DUGHERA, secrétaire général

REGION RHONE-ALPES

M. Patrice SAUVAGE, directeur de la MRIE

M. Stéphane PAUL, DRASS, ainsi que ses collaborateurs du pôle social

Equipe de l'ALPIL, membre-fondateur de l'Antenne pour la prévention des expulsions locatives (APEL)

DEPARTEMENT DE LOIRE ATLANTIQUE

M. BLANGY, préfet de région
M. Laurent CAYREL, secrétaire général
M. PELTIER, DRASS
M. DANO, DRTEFP
M. DMUCHOWSKY, DDASS
Mme COATMELLE, directrice-adjointe DDASS
M. SALOMON, DDTEFP
M. DAUMAS, directeur-adjoint DDTEFP
M. RINGARD, inspecteur d'académie
M. BERNART-CHATELOT, TPG
M. LOUISY, directeur agence locale pour l'emploi
Mme le chef du bureau habitat (DDE)
M. LIQUET, président de l'association régionale des organismes HLM, président de Nantes-Habitat
M. ROBERT, adjoint au maire de Nantes
Associations : UDAF, Restaurants du Coeur, Secours catholique, Secours populaire.

DEPARTEMENT DE SEINE SAINT DENIS

M. HAGELSTEEN, préfet du département de Seine Saint Denis
Mme JUSTON, sous-préfet de ville
M. CHAPET, conseil général
M. STEINBACH, bureau logement DDE
M. POULET, directeur délégué ALE
Mme LAGATTU, directeur adjoint Assedic
M. MEUNIER, inspecteur d'académie adjoint
Mme LEGER, DDASS
M. ESCHENBRENNER, DDTEFP
M. Jean-Paul METOIS, receveur des finances
M. VANDEWALLE, directeur société EFIDIS (logement social)
M. AUGER, directeur CAF
M. HERE, directeur de l'association Cité MYRIAM

DEPARTEMENT DU PAS DE CALAIS

M. DUSSOURD, préfet du département du Pas de Calais
M. TILLARD, directeur général des services du département
M. LENOIR, adjoint au maire d'Arras
M. VIMEUX, directeur adjoint DDTEFP
M. DUBOURDIEU, trésorier payeur général
M. MONTANDREAU, inspecteur d'académie
M. DUMONT, adjoint au DDE
M. STEUX, agence locale pour l'emploi
M. CAPAROS, directeur de la CAF
M. le directeur départemental des Assedic
M. René BARRAS, vice-président de l'URIOPSS, président de l'APSA
Equipe d'animation du foyer La Boussole à Lens
Equipes des foyers d'accueil de Boulogne sur mer

Pôle social de la DDASS

Plate-forme expulsion Arras (bailleurs sociaux, huissiers, juges de l'expulsion, secrétaire général de la préfecture et URIOPSS)

DEPARTEMENT DU FINISTERE

M. REBIERE, préfet de département

M. BERTHIER, secrétaire général

M. TRESSARD, sous-préfet de l'arrondissement de Châteaulin

Mme la présidente du CCAS de Quimper

M. BEAL, DDASS

M. LOUZAOUEN, DDE

M. CHALLAIN, DDTEFP

M. CLEA'CH, vice-président du Conseil général

M. CAROFF, président de l'OPAC de Brest

M. le directeur régional des Assedic

M. le directeur départemental, DDCCRF

Associations : le Panier de la mer. Secours catholique. Association de gestion pour l'emploi et l'hébergement en Bretagne, SATO INTERIM, Association TREVIDY.

DEPARTEMENT DES PYRENEES-ORIENTALES

M. DARTOUT, préfet de département

M. CANSOULINE, conseiller général

M. PUIG, directeur du CCAS de Perpignan

M. ANDRIEU, secrétaire général

M. JOUANDET, TPG

M. BERTET, directeur départemental Banque de France

M. LOUBES, inspecteur d'académie

M. ZANINOTTO, DDASS

M. VALERE, DDE

M. GAUTIE, directeur délégué ANPE

M. CHAROY, directeur départemental des Assedic

Mme BOTTIN, directrice de la CAF

Mme PRAMAYON, directrice de l'office départemental HLM

Mme LEBLANC, directrice de l'office municipal HLM

M. FA, conseiller municipal

Associations : Solidarité 66, Fédération départementale pour la prospection de logements sociaux, Association sociale de travail et de formation, Association SESAME, CGT-Chômeurs. AC !, Secours catholique, Secours populaire.

DEPARTEMENT DES BOUCHES DU RHONE

Monsieur Jean-Paul PROUST, préfet de région
Monsieur Pierre SOUBELET, secrétaire général
Monsieur Pierre GREGOIRE, secrétaire général adjoint
M. VIGNY, directeur général des services au conseil général
M. CHAMBARLHAC, DRTEFP
M. DELARBRE, DDTEFP
M. COETMEUR, DRASS
M. DELHEURE, DDASS
M. POTAUX, directeur départemental ANPE
M. ROUSSEL, directeur-adjoint DDE
M. POUX, inspecteur d'académie
M. BLUM, député
Mme LECABLE, directrice du CCAS de Marseille
Mme Nathalie ROBERT, directrice de la mission locale de La Ciotat
M. COZZI, directeur général de l'OPAC SUD (Marseille)
Mme L'HERNAULT, directeur général d'Habitat-Marseille-Provence
M. FRIEDMANN, responsable de l'association SARA
Représentants de la FNARS en région PACA

DEPARTEMENT DE PARIS

M. Joseph MARCEAU, responsable du centre MAAVAR et son équipe

Maison de justice et du droit du 14^e arrondissement

M. ALLIEL, huissier de justice
M. VERGES, délégué du Médiateur de la République
M. ROBIN, Confédération générale du logement
Melle MISTEIN, Droits d'urgence

DEPARTEMENT DU VAL D'OISE

Secours populaire d'Argenteuil

Mme Nadia ROUSSEAU et son équipe