

**SYNTHESE DES BILANS DE  
LA LOI D'ORIENTATION DU  
29 JUILLET 1998  
RELATIVE A LA LUTTE CONTRE  
LES EXCLUSIONS**

*Rapport présenté par :*

*Maryse FOURCADE, Valérie JESKE et Pierre NAVES*

*Membres de l'Inspection générale des affaires sociales*

*Rapport n° 2004 054  
Mai 2004*

**CE RAPPORT COMPREND DEUX PARTIES**

- ◆ **UNE NOTE DE SYNTHÈSE (précédée d'un résumé )**      **36 pages**
- ◆ **DES FICHES**      **230 pages**

**ET DES ANNEXES**

**Chacune des deux parties du rapport et des annexes  
sont précédées de sommaires spécifiques**

**NOTE DE SYNTHÈSE  
DES BILANS  
DE LA LOI D'ORIENTATION**

Par note du 13 janvier 2004, le ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité ainsi que la secrétaire d'Etat à la lutte contre la précarité et l'exclusion ont chargé l'IGAS de réaliser une synthèse des bilans de la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, menés tant par les administrations que par les associations. La mission s'inscrit dans le cadre de la préparation de la Conférence Nationale de lutte contre l'exclusion et pour l'insertion et du Comité interministériel de lutte contre les exclusions (CILE), qui sont annoncés pour la fin du mois de juin 2004.

Composé d'une note de synthèse et de 46 fiches, le rapport met en évidence une mise en œuvre inégale des dispositions de la loi du 29 juillet 1998.

- (a) Certains dispositifs ne fonctionnent pas de manière satisfaisante. En particulier, dans le domaine du logement, les effets des dispositifs de prévention des expulsions ainsi que les mesures destinées à favoriser l'accès au logement de personnes en situation de précarité (enregistrement départemental unique, accords collectifs départementaux, plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées) et à améliorer leurs conditions de vie dans l'habitat (lutte contre le saturnisme infantile), ont des effets réduits.

Dans le domaine de l'urgence sociale, la mission constate la saturation persistante de l'offre d'hébergement d'urgence, qui, malgré les efforts financiers engagés, est embolisée par l'augmentation continue du nombre de demandeurs d'asile.

Le traitement du surendettement des particuliers a été amélioré et l'instauration de la procédure de rétablissement personnel par la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 devrait constituer un progrès supplémentaire. En revanche, les mesures de prévention sont insuffisantes pour enrayer la progression du surendettement dit « passif ».

Enfin, les associations dénoncent régulièrement le non respect par les établissements bancaires des dispositions relatives au droit au compte, à l'insaisissabilité de certaines prestations et au « reste à vivre ». Si la mission n'a pas été en mesure de quantifier le phénomène, elle tient néanmoins à souligner les effets néfastes des exclusions bancaires et financières.

- (b) Dans d'autres domaines, des progrès significatifs ont été accomplis. Ainsi, l'accès aux soins des personnes démunies s'est largement amélioré, grâce à la mise en place de la couverture maladie universelle. Au 31 décembre 2003, 1,6 million de personnes bénéficiaient de la CMU et 4,3 millions de la CMU complémentaire. Le bilan des permanences d'accès aux soins (PASS) et des programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins (PRAPS) est globalement positif, même s'il appelle des améliorations qualitatives. Les progrès réalisés dans l'accès aux soins ne suffisent néanmoins pas pour pallier les inégalités en matière de santé.

Les dispositifs d'aide pour l'accès à l'emploi ont été davantage ciblés sur les personnes en difficulté, conformément aux dispositions de la loi du 29 juillet 1998. En 2002, 38% des leurs bénéficiaires étaient des allocataires du RMI ou de l'ASS, contre 32% en 1998. Compte tenu des caractéristiques des bénéficiaires à l'entrée du dispositif, leurs résultats en termes d'accès à l'emploi peuvent être considérés comme satisfaisants. Cependant, en raison des contraintes budgétaires et de nouvelles orientations gouvernementales, ces dispositifs ont été ajustés (cas des contrats emploi solidarité), voire supprimés. Le

programme TRACE, par exemple, a été supprimé par la loi de finances pour 2004, la compétence d'accompagnement des jeunes étant transférée en parallèle aux conseils régionaux, dans le cadre du nouveau dispositif du contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS).

L'accès au droit des personnes en situation de précarité a été favorisé par le développement des maisons de justice et du droit et des conseils départementaux de l'accès au droit.

- (c) Enfin, certains dispositifs n'ont pas pu être évalués par la mission, soit qu'ils s'inscrivent dans des politiques plus larges (dispositions relatives à la protection de l'enfance), soit qu'ils sont évoqués en termes généraux dans la loi du 29 juillet 1998 et qu'ils ne sont pas associés à des plans d'action précis (accès à la culture, aux sports, aux vacances, aux loisirs...).

Les insuffisances constatées dans la mise en œuvre de la loi du 29 juillet 1998 sont d'autant plus préoccupantes que les situations d'exclusion persistent, ainsi que le confirme le rapport 2003 – 2004 de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Si la pauvreté monétaire a diminué entre 1996 et 2001, passant de 7,2 % à 6,1 % des ménages, le ralentissement de la croissance explique un infléchissement de cette tendance depuis 2001, conjugué à une remontée du taux de chômage (9,9 % fin 2003). Les familles pauvres sont également particulièrement touchées par la situation générale de pénurie de logements et d'augmentation des loyers. Ces derniers ont augmenté, pour les familles pauvres, de 80 % entre 1988 et 2002.

Les raisons du caractère inégal de la mise en œuvre de la loi du 29 juillet 1998 sont de plusieurs ordres. Certaines difficultés d'application s'expliquent par un contexte défavorable. Ainsi, le ralentissement de la croissance depuis 2001, conjugué à la dégradation de la situation budgétaire, ont réduit l'efficacité des dispositifs d'aide de retour à l'emploi et ont contraint les pouvoirs publics à procéder à des ajustements ou des gels de crédits. La situation de pénurie générale de logements, notamment dans le parc social, a entravé l'accès au logement des personnes défavorisées, en dépit des dispositifs créés par la loi du 29 juillet 1998.

Par ailleurs, la période 1998-2004 a été marquée par des orientations fluctuantes des pouvoirs publics, qui se sont traduites dans une succession de plans, parfois mal articulés entre eux. Les inflexions stratégiques en faveur d'un rôle accru des collectivités locales et du secteur marchand dans la politique de lutte contre les exclusions exigent une adaptation des dispositifs.

D'autres causes tiennent à une articulation insuffisante entre les acteurs de la politique de lutte contre les exclusions. La coordination, pourtant indispensable dans ce domaine où interviennent de multiples acteurs, n'est actuellement pas assurée de manière satisfaisante : la prolifération des instances consultatives ou de coordination ne permet pas aux services de l'Etat d'affirmer leur rôle d'animation; le travail interministériel est freiné par le cloisonnement des services de l'Etat; le dialogue entre les associations et l'Etat est rendu difficile, dans un contexte de réduction ou de gels de crédits.

Enfin, la mission a rappelé qu'il existait des causes liées au fonctionnement interne de l'administration, en particulier le caractère très lacunaire des outils disponibles aux services de l'Etat pour le diagnostic des besoins, le suivi de la mise en œuvre, notamment sur le plan financier, et l'évaluation des dispositifs.

Dans ces conditions, la mission estime que, pour que l'action de l'Etat dans la politique de lutte contre les exclusions soit efficace, il est souhaitable que les efforts ne concernent pas seulement chacun des domaines ou dispositifs, mais consistent également en une amélioration vigoureuse des mécanismes de pilotage et de coordination ainsi que des outils de suivi et d'évaluation. A cet égard, l'instauration de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) constitue une opportunité pour mettre en place un cadre de gestion rénové. Le caractère interministériel de la lutte contre les exclusions nécessite la création d'une mission interministérielle ou, à défaut, d'un document de politique transversale qui permettrait au gouvernement d'apprécier de manière transversale tous les moyens mis en œuvre dans ce domaine.

Par ailleurs, dans un contexte de décentralisation accrue, la réorganisation des services déconcentrés de l'Etat est une nécessité pour étoffer leurs fonctions d'observation, d'évaluation et d'inspection.

## SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>2</b>
<b>PREMIERE PARTIE – MALGRE CERTAINES AVANCEES ESSENTIELLES, IL EXISTE UN DECALAGE ENTRE LES OBJECTIFS INSCRITS DANS LA LOI DU 29 JUILLET 1998 ET LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DES DISPOSITIFS PREVUS.....</b>	<b>4</b>
1.1 L’OBJECTIF DE LA LOI DU 29 JUILLET 1998 EST DE TRAITER DE MANIÈRE GLOBALE LES DIFFÉRENTES FORMES D’EXCLUSION.....	4
1.2 LA MISE EN ŒUVRE DES DISPOSITIONS PRÉVUES PAR LA LOI DU 29 JUILLET 1998 EST TRÈS INÉGALE.....	5
1.2.1 <i>Des dispositifs dont la mise en œuvre n’est pas satisfaisante.</i> .....	6
1.2.2 <i>Des dispositifs dont la mise en œuvre a permis des progrès significatifs dans la lutte contre les exclusions, mais qui demeurent généralement fragiles.</i> .....	8
1.2.3 <i>Des dispositifs que la mission n’a pas pu évaluer.</i> .....	10
1.3 LES INSUFFISANCES DANS LA MISE EN ŒUVRE DES DISPOSITIONS DE LA LOI DU 29 JUILLET 1998 SONT D’AUTANT PLUS PRÉOCCUPANTES QUE LES EXCLUSIONS PERSISTENT.....	11
1.3.1 <i>Une meilleure connaissance des phénomènes de pauvreté et d’exclusion.....</i>	11
1.3.2 <i>Une diminution de la pauvreté entre 1996 et 2001, un infléchissement probable depuis 2002.</i> .....	12
1.3.3 <i>Des exclusions néanmoins persistantes.....</i>	12
<b>DEUXIEME PARTIE – LES DIFFICULTES DE MISE EN ŒUVRE TIENNENT A PLUSIEURS TYPES DE CAUSES.....</b>	<b>15</b>
2.1 LES CAUSES EXOGÈNES À LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS.....	15
2.1.1 <i>Le contexte économique et budgétaire</i> .....	15
2.1.2 <i>La pénurie de logements.</i> .....	15
2.1.3 <i>Des orientations fluctuantes des pouvoirs publics.</i> .....	16
2.2 L’ARTICULATION ENTRE LES ACTEURS DE LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS EST INSUFFISANTE.....	18
2.2.1 <i>La lutte contre les exclusions exige la coordination de multiples acteurs</i> .....	18
2.2.2 <i>La prolifération des instances consultatives ou de coordination ne permet pas aux services de l’Etat d’affirmer leur rôle d’animation et d’impulsion.....</i>	19
2.2.3 <i>Le cloisonnement des services de l’Etat freine la mise en œuvre de la politique de lutte contre les exclusions.....</i>	20
2.2.4 <i>Un dialogue difficile entre l’Etat et les associations</i> .....	20
2.3 LES CAUSES LIÉES AU FONCTIONNEMENT DE L’ADMINISTRATION.....	21
2.3.1 <i>L’insuffisance d’instruments d’analyse des besoins des publics, et de suivi informatique et financier des mesures, ne permet pas une véritable évaluation des dispositifs</i> .....	21
2.3.2 <i>La construction d’outils de pilotage, prévue par les textes, se met en œuvre très progressivement, mais ne permet pas encore le pilotage et l’évaluation des mesures dans le champ social et sanitaire</i> .....	25
2.3.3 <i>L’insuffisance d’information et d’accompagnement des publics concernés par la politique de lutte contre les exclusions.....</i>	26
<b>TROISIEME PARTIE – LES CONDITIONS D’AMELIORATION DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI DU 29 JUILLET 1998.....</b>	<b>28</b>
3.1 L’INSTAURATION DE LA LOLF OFFRE UN CADRE DE GESTION RÉNOVÉ POUR MIEUX PILOTER ET ÉVALUER LES MESURES ASSOCIÉES À LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS.....	28
3.1.1 <i>La LOLF : un cadre et des outils de pilotage et d’évaluation.....</i>	28
3.1.2 <i>En matière de lutte contre les exclusions, la mise en œuvre concrète de la LOLF suppose la résolution de plusieurs questions.....</i>	29
3.2 LA DÉCENTRALISATION CROISSANTE DES POLITIQUES SOCIALES IMPOSE UNE RÉORGANISATION EN PROFONDEUR DES SERVICES DÉCONCENTRÉS DE L’ÉTAT.....	31
3.2.1 <i>Les différentes étapes de la décentralisation ont fait fortement évoluer les missions des DDASS</i> .....	31
3.2.2 <i>Dans un contexte de décentralisation accrue des missions et des compétences, il est nécessaire de repositionner les services déconcentrés de l’Etat</i> .....	32
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>36</b>

## INTRODUCTION

Cette mission de l'IGAS s'inscrit dans le cadre de la préparation de la Conférence de la lutte contre les exclusions et du Comité interministériel de lutte contre les exclusions (CILE), qui devraient se réunir fin juin ou début juillet 2004.

Par note du 13 janvier 2004, le ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité ainsi que la secrétaire d'Etat à la lutte contre la précarité et l'exclusion ont chargé l'IGAS de réaliser une synthèse des bilans de la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, menés tant par les administrations que par les associations. Il est précisé que cette synthèse *«devra mettre en évidence les difficultés éventuelles rencontrées en matière d'accès aux droits, notamment dans les domaines de l'emploi, du logement, des soins, de la justice et de l'éducation, et procédera au recensement et à l'analyse des préconisations présentées à l'occasion de ces bilans»*.

Pour réaliser cette synthèse, la mission IGAS s'est appuyée sur de très nombreux rapports et études, dont ceux mentionnés dans la lettre de mission : travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, du Conseil économique et social ainsi que des associations de solidarité. Les sources sont mentionnées dans le corps du rapport. Compte tenu des délais impartis, la mission a fait le choix de se concentrer sur des documents nationaux et de ne pas prendre en compte, sauf exception, des documents régionaux, départementaux ou produits par des structures locales intervenant dans la lutte contre les exclusions.

Outre la diversité et la multiplicité des sources, la mission s'est caractérisée par la variété des domaines abordés, le champ des 159 articles de la loi du 29 juillet 1998 étant très large. L'objectif de la loi était en effet de traiter l'exclusion sous toutes ses formes, que ce soit l'exclusion de l'emploi, du logement, de la santé, de l'école, de la justice, de la culture, des loisirs... Dans la mesure où la loi du 29 juillet 1998 est une loi d'« orientation », des lois et décrets sont venus la compléter ultérieurement. La mission a pris en compte, dans la mesure du possible, ces textes ultérieurs.

La synthèse a été réalisée en collaboration avec les administrations des différents ministères concernés. Ce travail en partenariat répond à la double volonté de la mission de l'IGAS que son travail s'inscrive bien dans le processus décisionnel (préparation du CILE) et que les responsables des administrations participent à l'élaboration de ce rapport. Par ailleurs, la DREES a effectué un travail de synthèse des études sur la pauvreté et l'exclusion de ces dernières années, qui figure en annexe de ce rapport.

Les rapporteurs de l'IGAS tiennent néanmoins à souligner que la qualité du soutien dont ils ont bénéficié a été très variable. Certes, les charges de travail des administrations sollicitées sont considérables mais la mission a souvent recueilli des réponses lacunaires ou imprécises.

Les associations ont également été consultées, sous la forme d'une réunion de dialogue et la transmission de nombreux documents.

Dans la mesure où l'objet de la mission était l'évaluation des dispositifs créés ou renforcés par la loi du 29 juillet 1998, la mission IGAS n'a pas évalué :

- Les dispositifs de la politique de lutte contre les exclusions qui ne sont pas mentionnés dans la loi du 29 juillet 1998, notamment ceux qui s'adressent à certaines personnes qui sont dans des situations spécifiques : des demandeurs d'asile, des gens du voyage, des sortants de prison...
- Les autres politiques publiques qui s'adressent à des publics souvent concernés par la loi du 29 juillet 1998, en particulier la politique de la ville, la politique d'aménagement du territoire et la politique d'intégration. Celles-ci interviennent pourtant en complémentarité avec la politique de lutte contre les exclusions ;
- L'impact des politiques générales ou dispositifs de droit commun sur les publics concernés par la loi du 29 juillet 1998. Cet impact est souvent difficile à identifier<sup>1</sup>.

Le rapport final se compose de deux éléments :

- une synthèse, destinée à rappeler les principales différences dans les degrés d'application de la loi du 29 juillet 1998 selon le domaine considéré, à mettre en évidence les causes de ces difficultés et à présenter les conditions dans lesquelles une amélioration de la mise en œuvre de la loi peut être envisagée ;
- 46 fiches détaillant la mise en œuvre des dispositifs créés ou modifiés par la loi du 29 juillet 1998. Le découpage des fiches correspond à celui utilisé dans le bilan *Construire ensemble une place pour tous : deux ans d'action de lutte contre les exclusions*, présenté au Conseil des ministres du 13 septembre 2000. Les fiches sont présentées selon un plan type afin d'en faciliter la lecture.

---

<sup>1</sup> En outre, ce rapport ne consacre pas de paragraphes ou de fiches particulières aux DOM et TOM, malgré leurs particularités qui avaient justifié plusieurs articles (articles 27, 28 et 66) ou alinéa dans la loi du 29 juillet 1998.

**PREMIERE PARTIE – MALGRE CERTAINES AVANCEES  
ESSENTIELLES, IL EXISTE UN DECALAGE ENTRE LES  
OBJECTIFS INSCRITS DANS LA LOI DU 29 JUILLET 1998 ET  
LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DES DISPOSITIFS  
PREVUS.**

**1.1 L'objectif de la loi du 29 juillet 1998 est de traiter de manière globale les différentes formes d'exclusion.**

Le vote de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions s'est inscrit dans un contexte de prise de conscience progressive des facteurs et des situations d'exclusion ainsi que de réflexions sur les dispositions à adopter pour les combattre.

Ainsi, dès la fin des années 1970, il est apparu que les situations de grande pauvreté persistaient. En 1978, le rapport du Professeur Péquignot a préconisé un renforcement des politiques sociales et sectorielles en ce domaine. En 1987, le Conseil économique et social a adopté le rapport du Père Wresinski, fondateur d'ATD Quart-Monde, intitulé *Grande pauvreté et précarité économique et sociale*. La précarité y est définie comme « *l'absence d'une ou plusieurs des sécurités, notamment celle de l'emploi, permettant aux personnes et familles d'assumer leurs obligations professionnelles, familiales et sociales, et de jouir de leurs droits fondamentaux* ». Le rapport préconise une approche globale des politiques tenant compte de l'indivisibilité des droits : des mesures nouvelles d'ordre législatif et réglementaire devraient permettre « *un traitement global et permanent de la pauvreté et de la précarité économique et sociale* ». Un plancher de ressources ne devrait être instauré que si les intéressés bénéficiaient simultanément d'une action « *dans les différents domaines de l'existence (logement, santé, emploi-formation, éducation)* ».

Le rapport du Père Wresinski ainsi que quelques initiatives prises par les collectivités locales sur le terrain ont abouti aux votes de la loi du 31 décembre 1988 sur le revenu minimum d'insertion, et de la loi du 31 mai 1990 relative à la mise en œuvre du droit au logement. La grande pauvreté a continué néanmoins à progresser, ce qu'on signalé en particulier les associations réunies dans le cadre du collectif « Alerte ».

Dans l'avis sur *L'évaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté*, adopté par le Conseil économique et social en juillet 1995, Madame Geneviève de Gaulle – Anthonioz souligne que « *plutôt que d'envisager un traitement particulier des populations pauvres, il convient de prendre en compte leur situation dans les politiques générales et de veiller à rendre cette situation compatible avec l'accès aux droits ouverts à tous* ». Elle demande « *l'adoption d'une loi d'orientation qui donnerait leur pleine efficacité aux actions conduites pour éradiquer la grande pauvreté et prévenir l'exclusion* ».

Un projet de loi, inspiré de ces travaux du Conseil économique et social, a été présenté à l'automne 1996. Le débat sur ce projet ayant été interrompu par la dissolution de l'Assemblée nationale, un nouveau texte a été soumis au Parlement un an plus tard. Il a abouti à la promulgation, le 29 juillet 1998, de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 29 juillet 1998 souligne la nécessité d'une lutte contre toutes les formes de l'exclusion, quel que soit le domaine concerné : *«La lutte contre les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égalité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation. La présente loi tend à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance»*.

La loi présente quatre grandes orientations<sup>2</sup> :

- 1- Garantir l'accès aux droits fondamentaux, c'est-à-dire l'accès à l'emploi, au logement, aux soins, à l'éducation et à la culture ;
- 2- Prévenir les exclusions grâce à l'amélioration de la procédure de surendettement, la prévention des expulsions locatives, la garantie de moyens d'existence aux plus démunis, la lutte contre l'illettrisme, la généralisation de l'accès aux sports et au tourisme, l'exercice de la citoyenneté ;
- 3- Répondre efficacement aux situations d'urgence, notamment grâce à la généralisation de la veille sociale et l'amélioration du réseau d'hébergement d'urgence ;
- 4- Renforcer le partenariat et mettre en cohérence les outils de la lutte contre les exclusions.

De nombreux textes législatifs et réglementaires ont marqué depuis d'importantes avancées en traduisant dans plusieurs domaines les orientations fixées par la loi du 29 juillet 1998. Il s'agit essentiellement de :

- la loi du 18 décembre 1998 relative à l'accès aux droits et la résolution amiable des conflits ;
- la loi du 27 juillet 1999 relative à la création de la couverture maladie universelle ;
- la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration ;
- la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains ;
- loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale ;
- la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

## **1.2 La mise en œuvre des dispositions prévues par la loi du 29 juillet 1998 est très inégale.**

L'analyse du degré de mise en œuvre des différents dispositifs de la loi de lutte contre les exclusions, ainsi que des indicateurs de moyens et de résultat qui y sont associés, révèlent des disparités significatives selon le domaine considéré (voir les fiches sur chacun des dispositifs).

<sup>2</sup> Exposé des motifs de la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

### ***1.2.1 Des dispositifs dont la mise en œuvre n'est pas satisfaisante.***

➤ *Les dispositions relatives au logement sont mal appliquées.*

La loi du 29 juillet 1998 vise à la fois à protéger les conditions de vie dans l'habitat, à prévenir les expulsions locatives et à faciliter l'accès au logement, dans la perspective d'une concrétisation du droit au logement.

Le dispositif de prévention des expulsions connaît des difficultés de mise en œuvre, dénoncées par les rapports officiels et les associations. Amorcée en 1999, la diminution du nombre d'expulsions locatives ne s'est pas poursuivie. Cette évolution tient notamment aux insuffisances de la procédure de prévention des expulsions : la phase précontentieuse se heurte à l'engorgement des sections départementales des aides publiques au logement (SDAPL) et les plans d'apurement en aval du jugement échouent du fait de leur caractère souvent peu réaliste.

Les dispositifs pour favoriser l'accès au logement ont été, pour la majorité d'entre eux, mis en place, que ce soit l'enregistrement départemental unique, les accords collectifs départementaux ou les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD). Cependant, leurs effets en termes d'accès au logement des personnes en difficulté sont réduits (voir 2.1.2).

Enfin, la lutte contre le saturnisme infantile est marquée, pour le volet sanitaire, par la forte insuffisance des activités de dépistage, laissant, selon toute vraisemblance, de nombreux cas d'intoxication non diagnostiqués. Concernant les actions menées sur l'habitat à la suite de la détection de cas de saturnisme, le délai d'intervention reste très supérieur au délai légal, du fait notamment de l'insuffisance de solutions d'hébergement des familles pendant les travaux.

Au total, il apparaît que les mesures prévues dans le cadre de la loi du 29 juillet 1998 pour renforcer le droit au logement produisent des résultats très en deçà des ambitions initiales.

➤ *Le numéro d'urgence 115 ainsi que les structures d'accueil d'urgence sont saturés.*

La veille sociale prend notamment la forme d'un numéro d'appel d'urgence, le 115. Celui-ci a été mis en place dans tous les départements mais les dernières enquêtes révèlent qu'il est souvent saturé, en particulier dans les grandes agglomérations, et qu'il n'est pas à même de coordonner l'offre locale d'hébergement d'urgence, ce qui laisse sans solution des personnes en situation de précarité.

Quant à l'offre d'accueil en hébergement d'urgence, on constate qu'elle a augmenté et qu'elle s'est diversifiée. Mais elle aussi est saturée. En effet, l'hébergement d'urgence est embolisé, d'une part, par les demandeurs d'asile, dont le nombre est en augmentation continue, et, d'autre part, par des personnes ne parvenant pas à accéder à des logements permanents, du fait de la pénurie générale de logements, notamment de logements sociaux, et de l'insuffisance de solutions de logements intermédiaires, telles que les résidences sociales.

- *Le traitement du surendettement s'est davantage amélioré que sa prévention, dans un contexte d'augmentation du surendettement passif.*

La loi du 29 juillet 1998 a complété la procédure de traitement du surendettement, notamment en introduisant des mesures recommandées dites extraordinaires, lorsque la commission de surendettement constate l'insolvabilité du débiteur. Les membres du comité consultatif du conseil national du crédit et des titres et la Banque de France estiment que le dispositif de traitement ainsi créé est en général adapté et que les commissions, surtout depuis le rappel par la circulaire du 22 février 2002 sur le bon usage des recommandations extraordinaires, font un usage généralement approprié de toutes les possibilités offertes par la loi. En outre, la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003, dite «loi Borloo », a amélioré la situation des personnes insolvables en créant la procédure de rétablissement personnel. Il est encore trop tôt pour en dresser un bilan.

En revanche, l'amélioration du traitement du surendettement ne s'est pas accompagnée de progrès significatifs en matière de prévention du surendettement. Il faut noter néanmoins qu'une autre loi du 1<sup>er</sup> août 2003, relative à la sécurité financière, renforce les obligations de publicité relatives au crédit à la consommation et réforment les conditions de renouvellement des crédits renouvelables. L'efficacité de ces dispositions ne pourra être appréciée qu'au regard des premières évaluations.

L'amélioration de la prévention du surendettement se heurte au changement de nature de ce surendettement. A l'origine analysé comme un phénomène temporaire, lié à un usage inconsidéré du crédit (surendettement dit « actif »), il est devenu principalement « passif », c'est-à-dire consécutif à des « accidents de la vie » (64 % des dossiers).

- *Les établissements bancaires ne respectent pas toujours les obligations posées par la loi du 29 juillet 1998.*

En dépit de l'affirmation d'un droit au compte bancaire par l'article 137 de la loi du 29 juillet 1998, un certain nombre d'établissements bancaires sélectionnent leurs clients et opposent un refus. Le phénomène est régulièrement dénoncé par les associations, sans qu'il ne soit possible de le quantifier. La sélection de fait opérée par les établissements bancaires peut aussi être liée à l'implantation géographique des agences bancaires. Le réseau de La Poste constitue alors fréquemment le dernier recours. Au total, une part inférieure à 1 % de la population française est dépourvue d'un compte bancaire et le recours à la procédure d'ouverture de compte, prévue par la loi du 29 juillet 1998, est très marginal.

Néanmoins, il existe également d'autres formes d'exclusion bancaire, plus répandues, et caractérisées par des difficultés dans l'accès et dans l'usage des services bancaires<sup>3</sup>. Cette situation est préoccupante dans la mesure où l'absence de moyens de

---

<sup>3</sup> G. GLOUKOVIEZOFF, « L'exclusion bancaire et financière des particuliers », *Les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2003-2004*, La Documentation française, 2004.

paiement oblige la personnes concernée, soit à dépendre d'un tiers, soit à avoir recours à des outils coûteux, tels que les mandats.

Quant au respect par les établissements bancaires de l'insaisissabilité de certaines allocations et prestations, du « reste à vivre » et des plans de surendettement, il reste très difficile de savoir s'il est effectif. L'efficacité des dispositions législatives et réglementaires est en effet limitée par la mauvaise information des personnes en situation de précarité et leur difficulté pour effectuer les démarches de réclamation nécessaires.

### ***1.2.2 Des dispositifs dont la mise en œuvre a permis des progrès significatifs dans la lutte contre les exclusions, mais qui demeurent généralement fragiles.***

#### ***➤ Des progrès significatifs dans l'accès aux soins des personnes démunies.***

Dans le domaine de l'accès aux soins, la loi du 29 juillet 1998 a permis de véritables progrès. Ainsi, la mise en place de la couverture maladie universelle (CMU) et de la couverture maladie universelle complémentaire à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2000, conjuguée à la rénovation de l'aide médicale d'Etat (AME), ont contribué à améliorer l'accès aux soins de la population pauvre. Au 31 décembre 2003, 1,6 million de personnes étaient affiliées à la CMU de base et 4,3 millions bénéficiaient de la CMU complémentaire, soit une population significativement plus nombreuse que celle couverte par le dispositif précédent d'aide médicale départementale. Les constatations effectuées par les associations confirment l'amélioration de l'accès aux soins. Néanmoins, malgré des progrès notables, il subsiste des phénomènes de renoncement aux soins et d'effets de seuil, qui excluent de nombreuses personnes de la couverture complémentaire.

En ce qui concerne l'AME, ce dispositif fait l'objet d'un vaste débat. En effet, face au nombre de bénéficiaires (170 000 en 2003) et aux montants qui lui sont alloués, une réflexion s'est engagée autour du coût de l'AME et des risques d'abus et de fraude (utilisation de l'AME par des non-résidents) qui y sont liés. Aussi la loi de finances rectificative pour 2003 a-t-elle prévu d'encadrer plus strictement l'entrée dans le dispositif ainsi que le périmètre de soins couverts. Mais cette perspective soulève de vives protestations des associations et a fait l'objet d'un avis défavorable du conseil d'administration de la CNAM.

Le bilan des programmes régionaux pour l'accès à la prévention et aux soins (PRAPS) est plutôt positif, notamment en ce qui concerne l'accueil et l'écoute des personnes démunies et la coordination entre les professionnels de santé et les services sociaux. Les diagnostics et les objectifs gagneraient cependant à être plus précis et le volet prévention se développe difficilement.

Enfin, des permanences d'accès aux soins de santé (PASS) ont été créées dans les établissements du service public hospitalier, selon un maillage territorial satisfaisant. L'enjeu est désormais d'améliorer la qualité de la prise en charge sanitaire et sociale des personnes démunies dans le cadre des PASS, et d'assurer une meilleure intégration des PASS dans leur environnement interne et externe.

- *Des dispositifs d'aide à l'emploi pertinents et ciblés sur les personnes en difficulté, dont la pérennité n'est néanmoins pas garantie.*

Les dispositions de la loi du 29 juillet 1998 relatives à l'accès à l'emploi s'articulent autour de deux priorités : cibler, tout en les renforçant, les dispositifs d'aide à l'emploi existants sur les publics en difficulté et accompagner les demandeurs d'emploi, notamment les jeunes, dans un parcours individualisé.

L'objectif de ciblage a été atteint. A titre d'illustration, en 2002, 38% des bénéficiaires de dispositifs d'aide à l'emploi destinés aux publics prioritaires étaient des allocataires du RMI et de l'ASS, contre 32 % en 1998. Ce ciblage a été réalisé non seulement par les évolutions législatives et réglementaires mais aussi par une réforme organisationnelle qui a mobilisé les services de l'Etat vers ces objectifs (création d'enveloppes régionales de crédits globalisés et articulation des services publics de l'emploi locaux par bassin d'emploi)<sup>4</sup>.

Les mesures d'accompagnement ont, par ailleurs, pu être mises en place, que ce soit par le biais du PAP-ND pour les demandeurs d'emploi ou du programme TRACE pour les jeunes en difficulté. 103 000 jeunes bénéficiaient de TRACE fin 2002, le programme ayant été élargi en juillet 2001, avant d'être supprimé fin 2003.

En ce qui concerne les revenus des bénéficiaires des divers dispositifs d'aide, deux types d'objectifs ont été poursuivis. Le second programme de lutte contre les exclusions de juillet 2001 a créé la bourse d'accès à l'emploi (BAE), destinée à garantir un revenu aux jeunes et ainsi favoriser leur autonomie. Les mécanismes d'intéressement, qui concernaient, fin 2002, 13 % des allocataires du RMI et de l'ASS, ont accru les incitations à la reprise d'activité pour ces derniers et ont amélioré leurs revenus. Les mécanismes d'intéressement restent néanmoins marqués par leur complexité, qui nuit à leur efficacité.

En matière de retour à l'emploi, les résultats peuvent faire l'objet d'interprétations divergentes. Certes, seuls 50 % environ des bénéficiaires accèdent à l'emploi à leur sortie des dispositifs et les parcours ultérieurs restent souvent instables, avec des recours fréquents à d'autres emplois aidés. Néanmoins, les bénéficiaires sont souvent très éloignés de l'emploi à l'entrée dans le dispositif et, selon les études de la DARES, ces caractéristiques initiales continuent à constituer un facteur déterminant pour l'accès à l'emploi à la sortie du dispositif. Il est par conséquent normal que les résultats en matière d'accès à l'emploi soient meilleurs pour les contrats aidés dans le secteur marchand que pour ceux du secteur non marchand.

En outre, le ralentissement de la croissance économique à compter du deuxième semestre 2001 a eu des répercussions sur l'efficacité des dispositifs en termes d'accès à l'emploi. Le taux d'accès à l'emploi à l'issue du programme TRACE par exemple est passé de 50 à 43 % entre 2000 et 2002, sans pour autant que l'utilité de ce dispositif puisse être remise en cause.

---

<sup>4</sup> A. GUIMIOT, T. KLEIN, « Que deviennent les allocataires du RMI et de l'ASS passés par un dispositif de la politique de l'emploi? », *Les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2003-2004*, La Documentation française, 2004.

Enfin, il est nécessaire de rappeler que la pertinence de ces modes d'action tient non seulement à l'aide qu'ils peuvent apporter pour un retour à l'emploi mais aussi au fait qu'il sont souvent la seule solution pour des personnes particulièrement démunies.

Cependant les dispositifs d'aide à l'emploi mentionnés dans la loi du 29 juillet 1998 sont fragiles, en raison :

- des contraintes budgétaires ;
- de nouvelles priorités gouvernementales, en particulier la réorientation des aides publiques vers les emplois du secteur marchand et la politique de décentralisation (par exemple, le transfert aux régions de nouvelles compétences en matière de formation professionnelle, notamment le programme TRACE par la loi de finances initiale pour 2004).

La conjugaison de ces facteurs a conduit à des incohérences des politiques publiques. La bourse d'accès à l'emploi, par exemple, a été créée en 2002, supprimée en 2003, et recréée sous une nouvelle forme en 2004. Les crédits accordés aux CES et CEC ont fluctué de manière importante d'une année à l'autre, voire au sein d'une même année, au gré des priorités gouvernementales et des variations de la conjoncture. Enfin, le secteur de l'insertion par l'activité économique a subi les effets de gels des crédits en 2003, alors que ses responsables réclament une plus grande sécurité juridique et financière, nécessaire à la pérennité des structures.

➤ *L'accès par les personnes en situation de précarité au droit s'est amélioré.*

En matière d'accès au droit, on observe que les dispositifs qui ont été créés ou développés par la loi du 18 décembre 1998 sont mis en œuvre progressivement. La création, en février 2002, du service de l'accès au droit, à la justice et à la politique de la ville (SADJPV) au sein du ministère de la justice traduit une volonté d'intensification des efforts de la part de ce ministère.

### ***1.2.3 Des dispositifs que la mission n'a pas pu évaluer.***

➤ *Les mesures en faveur de la protection de l'enfance et de la famille se fondent dans un cadre beaucoup plus large.*

Les dispositions de la loi du 29 juillet 1998 relatives à la protection de l'enfance et de la famille poursuivent deux objectifs : la prévention des séparations familiales, grâce à l'hébergement en CHRS de parents avec leurs enfants, et la préservation des liens familiaux dans les cas de séparation décidée par le juge. Si le nombre de places en CHRS a augmenté de manière significative entre 1998 et 2003, on estime que cette augmentation a été inférieure aux besoins, sans qu'il soit possible de quantifier ces besoins ou de mesurer l'impact en termes de séparations familiales. Quant à la préservation des liens familiaux lorsque l'enfant est séparé des ses parents, elle s'inscrit dans le cadre beaucoup plus large des politiques de protection de l'enfance. Le rôle des conseils généraux, y est primordial, même si l'Etat demeure un partenaire essentiel, ainsi que cela a été souligné dans plusieurs rapports récents.

- *Le caractère général des termes de la loi du 29 juillet 1998, conjuguée à l'absence d'indicateurs pertinents, ne permet pas d'évaluer la mise en œuvre de l'accès à la culture, aux loisirs ou aux vacances.*

Dans le domaine de la culture, la multiplicité et la variété des initiatives en faveur de l'accès à la culture des personnes en difficulté sont certaines. Mais elles ne résultent pas, depuis quelques années, d'une impulsion ministérielle manifeste. Ainsi, hormis une circulaire de 1999, il n'existe pas de textes spécifiques à ce sujet. En l'absence d'inventaire et d'indicateurs (nombre d'actions entreprises, crédits alloués à ces actions...), la mission n'a pas pu apprécier l'effectivité de la mise en œuvre de l'article 140 de la loi du 29 juillet 1998.

Dans le domaine de l'accès aux pratiques sportives, aux vacances et aux loisirs, des efforts semblent également avoir été accomplis, comme en témoigne notamment l'augmentation des dépenses d'action sociale des CAF dans ces domaines. La mission n'a pas pu néanmoins disposer d'indicateurs précis.

- *Les actions menées pour combattre l'illettrisme devraient être mieux connues.*

L'évaluation de la lutte contre l'illettrisme s'est heurté au double problème de la date récente de création de l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCI) et de la nature de ses modes d'action. Les mesures menées par l'Education nationale sont également difficiles à évaluer. Les données disponibles continuent pourtant d'attester la gravité de ce problème.

### **1.3 Les insuffisances dans la mise en œuvre des dispositions de la loi du 29 juillet 1998 sont d'autant plus préoccupantes que les exclusions persistent.**

#### ***1.3.1 Une meilleure connaissance des phénomènes de pauvreté et d'exclusion.***

La loi du 29 juillet 1998 a prévu la création de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES), chargé de « *rassembler, d'analyser et diffuser les informations et données relatives aux situations de précarité, de pauvreté et d'exclusion sociale ainsi qu'aux politiques menées dans ce domaine* ». Mis en place dès 1999, l'ONPES a produit des travaux réguliers et de qualité sur la description du phénomène et des causes de la pauvreté et des exclusions, prenant en compte les différents visages de l'exclusion. Les données ainsi produites permettent d'évaluer l'évolution de la pauvreté au cours des dernières années, certaines statistiques s'arrêtant néanmoins en 2001<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> *Le rapport de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2003-2004 et Les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2003-2004*, La Documentation française, 2004.

### **1.3.2 Une diminution de la pauvreté entre 1996 et 2001, un infléchissement probable depuis 2002.**

Après une forte diminution jusqu'en 1984 et une stabilisation entre 1984 et 1996, la pauvreté monétaire<sup>6</sup> a de nouveau diminué entre 1996 et 2001 : 7,2 % des ménages étaient pauvres en 1996, 6,1 % en 2001. Les personnes pauvres disposent en moyenne d'un niveau de vie atteignant 80 % du seuil de pauvreté en 2001. Durant cette période, le nombre d'allocataires de minima sociaux a également baissé, surtout en 2000 et 2001. La pauvreté mesurée par les conditions de vie est restée stable.

Depuis le ralentissement de la croissance économique intervenu au second semestre 2001, plusieurs indicateurs indiquent une remontée du taux de pauvreté. Le nombre d'allocataires du RMI a augmenté de 1,4 % en 2002 (la faiblesse de cette augmentation s'expliquant par l'amélioration du taux de couverture du système d'indemnisation chômage) et de 5,3 % en 2003<sup>7</sup>.

La conjoncture économique est un facteur important mais partiel des évolutions de la pauvreté. Ainsi, la baisse du chômage de longue durée et du chômage non indemnisé explique en partie la baisse du nombre des allocataires du RMI et de l'ASS. Cependant, les chômeurs à faible niveau de vie, souvent sans qualification et très éloignés du marché du travail ont été peu concernés par l'amélioration de la conjoncture. Alors que le nombre de personnes pauvres vivant dans un ménage d'actifs s'est réduit de près de 740 000 entre 1996 et 2001, le nombre de personnes pauvres sans lien avec un actif a progressé de 210 000.

Néanmoins, il existe une « rotation » parmi les personnes pauvres : seule la moitié des ménages éprouvant des difficultés de conditions de vie une année se retrouve dans la même situation l'année suivante.

### **1.3.3 Des exclusions néanmoins persistantes.**

Malgré l'amélioration de la situation financière des personnes pauvres entre 1996 et 2001, les phénomènes d'exclusion persistent dans plusieurs domaines. Le rapport 2003-2004 de l'ONPES décrit ces situations : quelques-unes seront rappelées ici parce qu'elles découlent directement des conditions de mise en œuvre de la loi du 29 juillet 1998, que la mission était chargée d'étudier, ou en montrent les limites.

➤ *En dépit d'un meilleur accès aux soins, les inégalités en matière de santé persistent.*

Les études récentes relatives aux inégalités en matière de santé montrent qu'il continue à exister un continuum dans les risques de mauvaise santé ou de décès le long d'un gradient social (de revenus, de qualifications...), en particulier en ce qui concerne les maladies cardio-vasculaires, différents types de cancers, la santé bucco-dentaire, la

<sup>6</sup> La **pauvreté monétaire** mesure le nombre d'individus ou de ménages dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté. En France, ce **seuil de pauvreté** est fixé à la moitié du revenu médian. La **pauvreté mesurée par les conditions de vie** complète cette approche monétaire en mesurant les difficultés de la vie courante ressenties par les ménages. Enfin, la pauvreté peut être mesurée par le **nombre de bénéficiaires de minima sociaux**.

<sup>7</sup> S.CAZAIN, S.DONNE (CNAF), M.ANGUIS, C.GILLES (DREES), « Le nombre d'allocataires du RMI au 31 décembre 2003 », *Etudes et résultats*, n°301, avril 2004, DREES.

santé mentale ou le SIDA<sup>8</sup>. Les études sur la santé des personnes en situation de précarité confirment et précisent ces conclusions. Ainsi, si les bénéficiaires de la CMU et de l'AME ont une consommation de soins plus grande que la population moyenne, c'est parce que leur état de santé est en général plus dégradé et qu'ils font appel au système de soins plus tardivement, d'où davantage d'hospitalisations. Les personnes en situation de précarité sont en outre plus nombreuses à s'estimer en mauvaise santé.

La multiplicité des déterminants sociaux de santé explique cette persistance des inégalités, en dépit de l'amélioration de l'accès aux soins<sup>9</sup>. Les conditions de vie, notamment l'habitat, les conditions de travail ainsi que l'isolement social influent directement ou indirectement sur l'état de santé des personnes concernées.

Au total, il apparaît que la santé est à la fois une cause et une conséquence d'autres formes d'exclusion et que les dispositifs issus de la loi du 29 juillet 1998 relatifs à l'accès aux soins ne peuvent suffire à faire disparaître les inégalités sociales en matière de santé.

➤ *Les bénéficiaires des dispositifs d'aide de retour à l'emploi ont subi directement et indirectement les effets de la conjoncture économique.*

D'une part, la conjoncture économique se traduit en général par une évolution du taux de chômage et des revenus des actifs. Ainsi, la reprise économique s'est accompagnée de nombreuses créations d'emplois et d'un important recul du chômage, de 12,1 % de la population active en décembre 1996 à 8,6 % en juin 2001. Le chômage de longue durée a significativement diminué, au bénéfice d'un certain nombre d'allocataires du RMI et de l'ASS. L'indicateur du « travail à temps partiel contraint » a également baissé au cours de cette période et les revenus des actifs ont augmenté, qu'il s'agisse de chômeurs ou de salariés (voir ci-dessus)<sup>10</sup>. Cependant, la croissance s'est ralentie à compter du deuxième semestre 2001 et le marché du travail s'est détérioré en 2002 et 2003. Le taux de chômage atteignait 9,9 % en décembre 2003.

D'autre part, la conjoncture a eu des effets sur les dispositifs d'aide de retour à l'emploi eux-mêmes et, par conséquent, sur leurs bénéficiaires. En effet, en période d'amélioration de la conjoncture et de recul du chômage, et conformément à ses orientations, le gouvernement a eu tendance à réduire les crédits alloués aux contrats dans le secteur non marchand au profit de mesures générales dans le secteur marchand (voir 1.2). Les personnes les plus éloignées de l'emploi, qui n'ont pas pu bénéficier de ces mesures générales, ont alors subi les conséquences de la réduction du nombre de contrats aidés. Cette situation est devenue d'autant plus problématique quand le retournement de la conjoncture en 2001 ne s'est pas accompagné rapidement d'une augmentation du nombre des contrats aidés.

<sup>8</sup> E. CAMBOIS, « Les personnes en situation difficile et leur santé », *Les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2003-2004*, La Documentation française, 2004.

<sup>9</sup> Il subsiste toutefois, outre les phénomènes de renoncement aux soins, des spécificités dans le recours aux soins par les personnes défavorisées, en particulier un moindre recours aux mesures de prévention et à la médecine de ville.

<sup>10</sup> Néanmoins, il n'existe pas de lien mécanique entre accès à l'emploi et pauvreté, ne serait-ce parce que la pauvreté se mesure au niveau du ménage alors que l'emploi et la rémunération qui y est liée concernent un individu.

- *Les familles pauvres ont été particulièrement touchées par la situation générale de pénurie de logements et d'augmentation des loyers.*

Si la plupart des familles pauvres disposent d'un logement, les possibilités de choix de ce logement ou de sa localisation sont devenues de plus en plus réduites. En outre, sous l'effet conjuguée de la hausse des loyers des ménages - particulièrement élevée pour les ménages pauvres (+ 80 % entre 1988 et 2002, contre 71 % pour la population générale) et plus accentuée que l'augmentation des revenus (+ 30 %) - et de la dégradation de l'impact solvabilisateur des aides au logement, le taux d'effort net des ménages pauvres est passé de 13 % en 1988 à 16 % en 2002. Dans le secteur privé, il atteint 26 % en 2002, les loyers ayant augmenté de plus de 100 %. Cette situation explique en partie la faible efficacité de certaines mesures prévues par la loi du 29 juillet 1998.

## **DEUXIEME PARTIE – LES DIFFICULTES DE MISE EN OEUVRE TIENNENT A PLUSIEURS TYPES DE CAUSES.**

L'analyse des dispositifs de la loi du 29 juillet 1998 montre que leur degré de mise en œuvre est variable. Si certaines difficultés d'application s'expliquent par un contexte défavorable et de nouvelles orientations gouvernementales, d'autres tiennent aux problèmes de pilotage et à l'insuffisance des outils d'aide à la mise en œuvre.

### **2.1 Les causes exogènes à la politique de lutte contre les exclusions.**

#### **2.1.1 *Le contexte économique et budgétaire***

La mise en œuvre de la politique de lutte contre les exclusions ne peut être appréciée indépendamment de son contexte. A cet égard, la conjoncture économique et la situation budgétaire jouent un rôle significatif, qu'il convient de rappeler brièvement ici.

La conjoncture économique, conjuguée aux évolutions du taux de chômage (notamment chômage des jeunes et chômage de longue durée), a des répercussions sur l'accès à l'emploi des personnes en situation de précarité et sur le taux de pauvreté monétaire<sup>11</sup>. On peut distinguer deux phases depuis l'entrée en vigueur de la loi du 29 juillet 1998. La période 1998 – 2001 a été marquée par une reprise de la croissance économique et s'est accompagnée d'une diminution du chômage, notamment le chômage de longue durée, et d'une amélioration des indicateurs de pauvreté. Depuis 2001, la croissance économique s'est ralentie et le chômage est remontée à 9,9 % fin 2003. Les résultats en matière d'accès à l'emploi se sont infléchis et le nombre d'allocataires de minima sociaux a augmenté.

En parallèle, les déficits publics, notamment celui de l'Etat, se sont creusés depuis fin 2001. Ces difficultés budgétaires expliquent en partie le financement parfois erratique de certains dispositifs. Le cas des actions dans le domaine de l'emploi a déjà été mentionné (voir 1.2.3). D'autres lignes budgétaires ont fait l'objet d'un gel de crédits au cours de l'année 2003, par exemple les crédits déconcentrés aux DDASS, destinés notamment au financement des PRAPS, ou les crédits alloués aux associations gérant des CHRS.

#### **2.1.2 *La pénurie de logements.***

Un second élément de contexte important, qui a influé sur la mise en œuvre de la loi du 29 juillet 1998, est la situation et la politique générales dans le domaine du

---

<sup>11</sup> D. DEMAILLY (INSEE), C. GILLES et C. LOISY (DREES), « Conjoncture et pauvreté : des effets contrastés selon les indicateurs retenus », *Les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2003-2004*, La Documentation française, 2004. Et DARES, « Les bénéficiaires des politiques de l'emploi : des parcours sensibles aux mouvements conjoncturels de l'économie », *Premières synthèses*, N° 52.3, décembre 2002.

logement. L'efficacité des dispositions relatives au logement est ainsi limitée par plusieurs éléments.

D'une part, la pénurie de logements, observée aussi bien dans le parc public que privé, explique la difficulté pour des familles pauvres d'accéder à un logement, difficulté renforcée par la concurrence avec des familles à revenus modestes, voire moyens. La pénurie a été accentuée par le ralentissement de la construction de nouveaux logements sociaux, elle-même fonction non seulement des choix des bailleurs sociaux, mais aussi des orientations données par les pouvoirs publics. En parallèle, les ménages ont subi l'augmentation des loyers qui rend le maintien dans le logement difficile pour certaines familles. Un des principaux obstacles à la lutte contre le saturnisme, par exemple, est le problème de relogement des locataires pendant les travaux.

D'autre part, la mise en œuvre des PDALPD, de l'enregistrement départemental unique et des accords collectifs départementaux est entravée par les incertitudes sur la vocation du parc social. En effet, la politique du logement des dernières années a poursuivi l'objectif de mixité sociale visant à la diversité sociale de chaque commune et de chaque quartier. Cette référence à la mixité sociale conduit soit à réaffirmer la vocation du parc social à accueillir les personnes les plus défavorisées, soit à refuser l'attribution d'un logement dans un secteur où la concentration des familles pauvres est jugée trop forte. Cette deuxième interprétation, qui est souvent celle des collectivités locales et des bailleurs sociaux, peut expliquer la faible implication des communes dans les dispositifs de la loi du 29 juillet 1998 ainsi que le ralentissement observé dans la construction de nouveaux logements sociaux.

### **2.1.3 Des orientations fluctuantes des pouvoirs publics.**

➤ *Une succession de plans, parfois mal articulés entre eux.*

Un programme de lutte contre les exclusions d'avril 1998 avait accompagné la discussion parlementaire préalable au vote de la loi en juillet 1998. Celle-ci avait été suivie par la publication d'un « dossier technique » (novembre 1998)<sup>12</sup>, puis d'un programme (avril 1999) et d'un bilan présenté en conseil des ministres du 13 septembre 2000. Ces documents étaient bien articulés entre eux et permettaient une mise en œuvre cohérente de la loi.

En outre, depuis la deuxième moitié des années 1990, la France s'est engagée, dans le cadre de l'Union européenne, dans l'élaboration des Plans nationaux d'action pour l'emploi (PNAE), puis, des Plans nationaux d'action pour l'inclusion sociale (PNAI). A cet égard, le Comité de protection sociale, dans son rapport conjoint sur l'inclusion sociale, présenté au Conseil de l'Union européenne le 23 février 2004, a estimé que « *fondée sur le caractère multidimensionnel de l'exclusion et la prépondérance de l'emploi, la stratégie proposée (dans le PNAI 2003- 2005) s'inscrit dans la continuité des politiques menées depuis 1998* ».

En parallèle à l'élaboration de ces « plans nationaux », les gouvernements successifs ont présenté une série de plans, destinés à préciser les orientations de chaque

---

<sup>12</sup> Peut aussi être signalé dans ce cadre le rapport d'information n° 1062 de l'Assemblée nationale intitulé *Contre l'exclusion : une loi, 43 mesures concrètes*.

gouvernement en matière de lutte contre les exclusions. En juillet 2001, le *Programme de prévention et de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* avait vocation à constituer, en cohérence avec le plan national, une nouvelle étape dans la politique de lutte contre les exclusions. Il a effectivement permis des améliorations de dispositifs créés ou renforcés par la loi du 29 juillet 1998 (programme TRACE et mécanismes d'intéressement par exemple).

Le *Plan national de renforcement de la lutte contre la précarité et l'exclusion* (PNLE), présenté en mars 2003, ne fait en revanche pas de référence explicite à la loi du 29 juillet 1998 et il ne comporte pas de volet emploi. En outre, l'articulation avec le PNAI 2003-2005 est imparfaite, puisque ce dernier est alors encore en cours d'élaboration.

Lors de son analyse de la mise en œuvre de la politique de lutte contre les exclusions, en avril 2004, la mission IGAS a pu constater les difficultés issues de cette succession et coexistence de plans. En effet, les services de la direction générale de l'action sociale (DGAS) ont dû constituer deux tableaux de suivi distincts pour le PNLE et le PNAI, ce qui a provoqué des retards pour leur achèvement. Par ailleurs, les actions prévues dans le PNLE n'ont, pour la majorité d'entre elles, pas encore pu être mises en œuvre. Dans ce contexte, la mission a eu souvent des difficultés pour obtenir les données nécessaires pour établir le bilan de la mise en œuvre de la loi du 29 juillet 1998.

➤ *Des inflexions stratégiques de la politique de lutte contre les exclusions.*

La succession de plans gouvernementaux traduit en partie des infléchissements des orientations en matière de lutte contre les exclusions. Le Comité de protection sociale a noté, au sujet du PNAI 2003 – 2005, que «*le rôle renouvelé des collectivités locales, avec le projet de décentralisation, et l'accent sur le secteur marchand et son rôle dans l'insertion professionnelle constituent les inflexions stratégiques les plus nettes*». Ces inflexions stratégiques se sont traduites par des décisions gouvernementales dans ces domaines.

Dans le domaine de l'emploi, les derniers gouvernements ont souhaité privilégier l'insertion dans le secteur marchand par, en particulier, l'extension des allègements de charges sociales, la création des contrats jeunes en entreprise, l'augmentation des crédits alloués aux contrats initiative emploi (CIE) et la création du revenu minimum d'activité (RMA), dont la gestion a été confiée par la loi du 18 décembre 2003 aux conseils généraux. Cette nouvelle orientation explique la diminution en parallèle des crédits alloués aux contrats aidés dans le secteur non marchand.

Par ailleurs, la politique de lutte contre les exclusions doit être redéfinie au regard des choix effectués en matière de décentralisation, le transfert du RMI aux conseils généraux étant à cet égard emblématique. De nouvelles articulations des responsabilités entre les acteurs de la lutte contre les exclusions sont à envisager (voir 3.2).

Enfin, la politique de l'Etat en matière de lutte contre les exclusions s'est infléchie en faveur du traitement de l'urgence sociale et à la prise en charge des «*grands exclus*», ainsi qu'en témoignent les compte rendus des réunions entre

responsables de DRASS et de DDASS et les responsables nationaux. Si le recentrage de l'action de l'Etat tente de répondre à la gravité des situations de précarité et d'exclusion, il se fait parfois au détriment des actions de prévention des exclusions, dans un contexte de contraintes budgétaires.

➤ *Une perception des exclusions par la société qui évolue.*

Les infléchissements des orientations des pouvoirs publics peuvent être appréciés au regard de l'évolution de l'opinion publique au sujet de la pauvreté. Ainsi, d'après la troisième enquête barométrique sur l'opinion des Français en matière de pauvreté et d'exclusion<sup>13</sup>, les opinions se sont durcies. La pauvreté continue à être considérée comme essentiellement liée à la situation économique générale et au manque de formation. Mais, parmi les autres causes, la réponse « refus de travailler » est désormais plus invoquée que « le manque de travail ». Le même durcissement est observé par l'enquête du CREDOC sur les conditions de vie et aspirations des Français. Depuis 2000, les personnes qui considèrent que « le RMI risque d'inciter les gens à s'en contenter et à ne pas chercher de travail » sont devenus majoritaires, alors que celles qui pensent que « le RMI donne le coup de pouce nécessaire à s'en sortir » sont moins nombreuses.

## **2.2 L'articulation entre les acteurs de la politique de lutte contre les exclusions est insuffisante**

### **2.2.1 La lutte contre les exclusions exige la coordination de multiples acteurs**

Sous l'effet du développement de nouvelles formes de pauvreté ou de précarité, la sphère de l'action sociale intègre aujourd'hui un champ beaucoup plus vaste que le bloc de compétences légales transféré aux départements au milieu des années 80, dans le cadre du processus de décentralisation. Elle inclut notamment l'action sociale facultative des collectivités territoriales, l'action sociale des organismes de protection sociale, et la mise en œuvre de programmes nationaux de lutte contre les exclusions, généralement impulsés par l'Etat en partenariat avec les acteurs très divers de l'action sociale. Ces dispositifs partenariaux, faisant appel à des prestations et à des institutions opérant dans des domaines multiples (santé, emploi, logement...), sans cohérence globale assurée, se sont en effet beaucoup développés au cours des quinze dernières années. Ainsi, la montée des phénomènes d'exclusion s'est-elle accompagnée d'un investissement accru des départements, mais aussi de la reconstitution de compétences imbriquées, ou de financements croisés. Elle s'est également traduite par une « demande d'Etat » plus forte, pour répondre à l'urgence sociale, et pour organiser la coordination entre les acteurs multiples. Cette coordination est plus que jamais nécessaire.

---

<sup>13</sup> A. GRAMAIN et M. MOMIC, « Opinion des Français sur la pauvreté et l'exclusion en 2002 », *Les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2003-2004*, La Documentation française, 2004.

### 2.2.2 *La prolifération des instances consultatives ou de coordination ne permet pas aux services de l'Etat d'affirmer leur rôle d'animation et d'impulsion*

Commissions d'action sociale d'urgence (CASU), Comités départementaux du FSL, du FAJ, dispositifs spécifiques pour l'aide aux impayés d'énergie et d'eau, Commissions de surendettement, Conseils départementaux d'insertion, Comités de coordination des politiques de lutte contre les exclusions, Comité départementaux pour le logement des personnes défavorisées, Conseils départementaux pour l'insertion par l'activité économique, Comités départementaux de la politique de la ville, Conseils départementaux d'accès au droit...

A cette liste 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...). Des instances regroupant en partie les mêmes personnes sont réunies en outre dans le cadre de la politique de la ville.

Ce constat établi par l'IGAS dans le premier rapport IGAS d'évaluation de la loi relative à la lutte contre les exclusions (juin 2000) est toujours d'actualité.

La loi du 29 juillet 1998 a en effet étoffé encore la liste de dispositifs -en instaurant par exemple les comités de coordination des politiques de lutte contre les exclusions, restés d'ailleurs lettre morte dans la plupart des départements-, sans rationaliser cette architecture<sup>14</sup>.

Cette multiplication d'instances engendre des conséquences négatives :

- Effet de lassitude lié à la fréquente sollicitation des mêmes personnes ;
- Faible participation des élus ;
- Engorgement des DDASS, sous équipées et peu à même d'exercer un suivi effectif, une animation du dispositif de concertation, et un pilotage territorialisé des politiques sociales ;
- Scepticisme croissant de la part des acteurs de terrain. Le collectif «Alerte », dans son rapport (novembre 2002) dénonce ainsi « *un excès de dispositifs complexes, de procédures, de commissions qui s'entrecroisent et qui sont mal coordonnées entre elles* », et souligne que, dans le domaine du logement : « *la coordination des acteurs du logement au niveau local et départemental est le plus souvent quasiment inexistante* ».

Pour remédier à cet empilement de dispositifs partenariaux territoriaux, une solution consisterait à créer un conseil départemental unique<sup>15</sup>, en lieu et place des quatre principaux Conseils<sup>16</sup> existants. Définie de manière ouverte par le législateur,

<sup>14</sup> La loi se borne à préciser (article 155, alinéa 5) que : « *le comité départemental de coordination des politiques de prévention et de lutte contre les exclusions peut proposer aux autorités compétentes des réunions conjointes d'instances intervenant en matière de prévention et de lutte contre les exclusions pour l'exercice de tout ou partie de leurs compétences* ».

<sup>15</sup> proposition formulée par Michel Thierry (IGAS) dans son rapport : *La décentralisation dans le champ de l'action sociale*, août 2002.

<sup>16</sup> Conseils départementaux d'insertion (CDI), Comités de coordination des politiques de lutte contre les exclusions, Conseils départementaux pour l'insertion par l'activité économique (CDIAE), Conseil départementaux pour le logement des personnes défavorisées (CDLPD).

renvoyant largement aux partenaires locaux pour sa composition et ses modalités de fonctionnement, « modulable » selon les points spécifiques de l'ordre du jour, cette instance permettrait sans doute d'assurer une meilleure participation des acteurs concernés. Une réflexion est actuellement en cours, dans le cadre du processus de simplification administrative, pour créer « des commissions pivots ».

### **2.2.3 *Le cloisonnement des services de l'Etat freine la mise en œuvre de la politique de lutte contre les exclusions***

- *Le dispositif national de pilotage instauré dans le cadre de la loi du 29 juillet 1998 ne s'est pas amélioré.*

La loi du 29 juillet 1998 a organisé un dispositif de pilotage, fondé sur un organe d'observation -l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES)-, une instance de concertation -le Conseil national de lutte contre les exclusions (CNLE)-, et une instance de décision -le Comité interministériel de lutte contre les exclusions (CILE)-. Le secrétariat de ces deux instances est assuré par la Direction générale des affaires sociales (DGAS), dont une sous-direction est consacrée aux politiques d'insertion et de lutte contre les exclusions.

Les observations les plus récentes, conformes aux évaluations de 2000 et 2002, suscitent des inquiétudes. En effet, si la qualité et l'importance des travaux de l'ONPES sont reconnues, ces travaux n'ont pas véritablement été utilisés par les services de la DGAS, du CILE et du CNLE au cours des deux dernières années. Par ailleurs, les travaux du CNLE ont été essentiellement consacrés à l'étude de projets gouvernementaux, mais ont été au total peu suivis d'effets.

- *Les liens inter-directions et interministériels pour mettre en œuvre le dispositifs de lutte contre les exclusions restent insuffisamment développés*

Plusieurs bilans analysés par la mission soulignent l'insuffisance de la coordination entre les secteurs sanitaires et sociaux d'une part, entre le ministère des Affaires sociales et les autres ministères (équipement, éducation nationale, ville, économie et finances) d'autre part, dans l'organisation de dispositifs transversaux de lutte contre les exclusions.

La création, en avril 2004, d'un ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, incluant un secrétariat d'Etat au logement, témoigne de la volonté des pouvoirs publics de réduire ces cloisonnements et de conduire une politique d'ensemble.

### **2.2.4 *Un dialogue difficile entre l'Etat et les associations***

Les gels budgétaires intervenus en 2003, les réductions de crédits touchant des associations qui avaient engagé des dépenses pour réaliser leurs objectifs, les remises en question des modalités financières des conventions pluriannuelles traduisent un comportement socialement peu responsable de la puissance publique. Ces aléas financiers ont engendré chez certaines associations des problèmes de trésorerie qui les ont conduites à cesser leur activité. Il serait donc nécessaire de sécuriser davantage le

montant, la durée et la trésorerie des dotations consenties aux associations, et de clarifier et simplifier les procédures d'attribution<sup>17</sup>.

En contrepartie, il est souhaitable que ces associations rendent davantage de comptes à leurs financeurs, dès lors que des objectifs communs ont été fixés. La nécessité d'une plus grande transparence sur l'activité et les résultats des associations financées par les pouvoirs publics s'inscrit d'ailleurs dans le cadre de la LOLF qui impose à l'Etat une conduite par objectifs.

## 2.3 Les causes liées au fonctionnement de l'administration

### 2.3.1 *L'insuffisance d'instruments d'analyse des besoins des publics, et de suivi informatique et financier des mesures, ne permet pas une véritable évaluation des dispositifs*

#### ➤ *Une connaissance imprécise du profil et des besoins des publics visés*

La mise en œuvre d'un dispositif territorial efficace suppose une connaissance précise des besoins des populations et publics concernés. Le développement d'outils d'observation est donc une nécessité si l'on souhaite évaluer les besoins, définir une offre de service adaptée aux publics connaissant des difficultés d'insertion, puis mesurer la portée de ces politiques. Cette nécessité a été réaffirmée par la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, qui dispose que l'action sociale et médico-sociale repose tout autant sur la mise à disposition de prestations en espèces ou en nature que sur « l'évaluation continue des besoins et des attentes » des publics<sup>18</sup>. Cette loi précise également que les schémas d'organisation sociale et médico-sociale doivent « apprécier la nature, le niveau et l'évolution des besoins » de la population.

La mission a pourtant constaté que, dans de nombreux domaines, ces outils d'observation sont soit inexistantes, soit disparates et mal coordonnés entre les différents acteurs. Ainsi par exemple, les programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins (PRAPS) sont souvent construits sans réel recensement des besoins locaux et des attentes des publics visés. Dans le domaine de l'accès au logement, les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), ne semblent pas mieux pourvus : ils ne s'appuient sur une évaluation récente des besoins que dans un quart des départements étudiés. Malgré l'obligation inscrite dans la loi du 29 juillet 1998, un rapport de septembre 2003 relève que la connaissance des publics reste sommaire et les catégories mal calées.

Un certain nombre de progrès notables ont toutefois été enregistrés récemment dans le domaine de l'observation sociale :

- Des coordinations régionales de l'observation sociale ont été mises en place sous l'impulsion des DRASS. De trois en 2000, leur nombre est passé à

<sup>17</sup> L'application de la circulaire du premier ministre relative aux conventions pluriannuelles entre l'Etat et les associations du 1<sup>er</sup> décembre 2000, reprise dans des termes presque identiques, par une circulaire du 24 décembre 2002, devrait être concrétisée.

<sup>18</sup> Article L. 116-1 du code de l'action sociale et de la famille.

quinze aujourd'hui. Ces coordinations rassemblent les principaux partenaires locaux de l'action sociale (services de l'Etat, collectivités territoriales, organismes de protection sociale, secteur associatif...) et visent à recenser et mettre en commun les données statistiques et les études, à produire des outils d'observation, à définir un programme annuel d'enquêtes, et à diffuser ces travaux auprès des acteurs locaux. Un groupe national d'appui (DGAS, DREES, DGS) leur fournit une assistance méthodologique.

- La « Base de données sociales localisées » (BDSL) a été élaborée par le ministère des affaires sociales et le ministère de la santé pour répondre aux besoins des acteurs de l'action sociale. Elle rassemble une cinquantaine d'indicateurs classés selon six thèmes : minima sociaux, revenus ; marché du travail, chômage ; logement ; formation, échec scolaire ; santé, accès aux soins ; protection de l'enfance, prévention des risques. Jusqu'à présent accessible aux seuls services déconcentrés et non actualisée, la BDSL vient d'être mise à jour et transférée sur un Extranet pour élargir son accès aux partenaires de l'action sociale (conseils généraux et CAF dans un premier temps).

➤ *Des systèmes d'information lacunaires*<sup>19</sup>

- Au niveau national :

Un tableau standardisé de suivi des mesures inscrites au PNAI, comprenant une brève description des conditions de mise en œuvre, de l'état d'avancement, des crédits inscrits en LFI, et des crédits consommés, a récemment été élaboré et transmis aux correspondants « lutte contre les exclusions » des autres ministères, avec des retours d'information variables selon les interlocuteurs.

Cette initiative encore balbutiante constitue la première étape d'un processus de suivi des mesures de lutte contre les exclusions, qui demande à être conforté et systématisé.

- Au niveau local :

L'exemple du suivi des cas de saturnisme par les DDASS illustre les difficultés rencontrées dans ce domaine<sup>20</sup>.

En effet, les outils informatiques présents dans les services sont disparates et ne permettent pas le partage d'informations. De ce fait, les services qui gèrent les dossiers au quotidien ne peuvent suivre le devenir de chaque cas de saturnisme identifié et le niveau d'avancement de la procédure conduite. Il en est de même pour les calendriers d'avancement des interventions sur les logements et immeubles comportant des risques d'accessibilité au plomb. La diversité des outils d'enregistrement des ERAP (Etats de risques d'accessibilité au plomb) dans les DDASS, conduit à une fréquente inutilisation de ces documents, alors même qu'ils constituent pour l'administration un moyen d'identifier les zones du territoire comportant des immeubles à risques. Le SNSI (système national de surveillance du saturnisme infantile) regroupe des informations

<sup>19</sup> Les observations suivantes portent sur les systèmes d'information des administrations de l'Etat. Ceux des organismes de sécurité sociale et de l'ANPE apparaissent plus performants.

<sup>20</sup> IGAS, *Lutte contre le saturnisme infantile lié à l'habitat indigne*, avril 2004

utiles sur la situation sanitaire des enfants mais ne permet pas d'apprécier l'application des dispositions juridiques concernant les travaux d'urgence. Les bilans annuels conduits par la DGS et la DGUHC portent sur des décomptes d'actions conduites mais ne permettent pas de connaître l'état de progression des dossiers et l'importance des problèmes non résolus.

Cet exemple, comme plusieurs autres rencontrés par la mission, montre que les systèmes d'information associés au suivi des dispositifs de lutte contre les exclusions sont restés très en deçà des ambitions affichées annuellement par les directives nationales d'orientation (DNO), qui prévoient qu'ils doivent permettre une évaluation de la conduite de l'action et des résultats obtenus.

Il n'existe pas actuellement de système d'information permettant un remontée régulière du suivi des mesures de lutte contre les exclusions des DDASS vers l'administration centrale. Une première étape consisterait à adapter le document national de suivi du PNAI aux échanges d'information avec les DDASS.

L'interconnexion des systèmes d'information s'impose également comme un enjeu essentiel, en particulier pour le développement des politiques partenariales. Le partage d'un système d'information unique par l'ensemble des acteurs d'un réseau concourant à la mise en œuvre d'un dispositif (DDASS, collectivités territoriales, organismes de sécurité sociale, associations), permettrait d'unifier et de simplifier le recueil des données, et faciliterait, grâce à leur agrégation régionale ou nationale, un véritable suivi des mesures. Même si elle ne réunit pas l'ensemble des acteurs concernés, l'exemple de l'expérience en cours pour les permanences d'accès aux soins de santé (PASS) mérite à ce titre d'être soulignée : pour la première fois en France, une base de données regroupant l'activité de 20 PASS a été constituée. Sa généralisation pourrait déboucher sur l'exploitation d'une base de données nationale homogène regroupant l'analyse de l'activité de l'ensemble des PASS. Cet outil permettrait aussi à chaque établissement de réaliser ses propres statistiques et de s'auto-évaluer, en jugeant de la pertinence de ses actions et de la conformité de ses engagements initiaux.

Témoignage de la sensibilité de cette question, un décret prévu par la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale doit préciser les moyens pour que l'Etat, les collectivités territoriales et les organismes de protection sociale se dotent de systèmes d'information compatibles entre eux. Les systèmes des établissements et des services sociaux et médico-sociaux devront également être compatibles avec les systèmes nationaux. Il est regrettable que ce décret ne soit pas encore paru, plus de deux ans après l'entrée en vigueur de la loi.

La qualité souvent médiocre des informations recueillies par certains services d'administration centrale ne signifie pas que des initiatives efficaces ne soient pas prises au niveau local par certains des acteurs de la lutte contre les exclusions. Les exemples de bonnes pratiques signalés dans les bilans analysés par la mission sont nombreux et font état d'expériences souvent originales et innovantes. Il n'en est que plus regrettable que de telles initiatives ne puissent être mieux diffusées dans les autres territoires par l'administration centrale. Des outils de partage, tels qu'un site intranet et internet rassemblant ces bonnes pratiques sont actuellement à l'étude au sein de la DGAS.

➤ *L'absence de suivi financier des mesures*

Tout au long de son travail d'évaluation, la mission a été frappée par l'imprécision et le caractère lacunaire du suivi financier associé aux mesures mises en œuvre.

La détermination du montant des crédits Etat consommés dans le cadre de l'aide à la gestion locative, réunie avec d'autres mesures dans le chapitre budgétaire 46-81-20, a nécessité par exemple une enquête approfondie de la DGAS, représentant une forte charge de travail. La globalisation des crédits intervenue à partir de 2000, offrant une plus grande liberté d'action aux services déconcentrés de l'Etat, ne s'oppose pourtant pas au suivi financier de chaque mesure, indispensable pour en réaliser l'évaluation.

Par ailleurs, il a été impossible dans de nombreux cas d'obtenir des services consultés une distinction entre crédits votés en LFI et crédits effectivement consommés, alors même que les différences de montant entre ces deux catégories peuvent être significatifs.

Enfin, il a été impossible à la mission de reconstituer un historique cohérent des financements associés à chaque dispositif depuis la mise en œuvre de la loi de lutte contre les exclusions. Elle n'est souvent parvenue à obtenir ces chiffres que pour deux ou trois années des cinq années concernées (1999 à 2003), ce qui dénote une absence de continuité inquiétante dans le suivi des financements.

Il faut pourtant rappeler que la loi de 1998 présentait l'intérêt majeur d'être associée à un plan de financement pluri-annuel mobilisant 50 milliards de francs sur la période 1998-2001. Le PNAI 2003-2005 prévoit quant à lui une contribution de l'Etat de plus de 34 milliards d'euros. Pourtant, la mission a noté la quasi absence d'objectifs chiffrés financièrement pour chacun des projets et des éléments de programme. Le PNAI, de même que le PNLE, ne comportent pas d'indicateurs de suivi financier, présentant en particulier la répartition des crédits annoncés entre les différentes mesures prévues. Ainsi, nul ne semble en mesure aujourd'hui de mesurer précisément l'effort budgétaire de l'Etat en faveur des personnes en situation d'exclusion. L'existence d'un « jaune budgétaire » consacré à lutte contre les exclusions, tel qu'il en existe par exemple pour la politique de la ville, aurait pu contribuer à un meilleur suivi des dispositions mises en œuvre dans le cadre de la loi.

➤ *Ces constatations s'appliquent davantage au suivi des politiques sanitaires et sociales qu'à celui des politiques de l'emploi*

Les données chiffrées dont a pu disposer la mission en matière de suivi des politiques de l'emploi se sont avérées plus fiables, mieux renseignées, et plus facilement accessibles que celles relevant des champs sanitaire et social. La mission a pu exploiter en particulier « le tableau de bord des politiques de l'emploi » réalisé par la DARES, et rassemblant les données mensuelles sur les aides à l'emploi, à l'insertion et à la formation, ainsi que les données de cadrage sur la situation du marché du travail et de l'emploi, en France, dans les régions et dans les départements. Ces données sont en outre organisées en tableaux de synthèses, tableaux « France métropolitaine » détaillés par mesure, tableaux par département et par région, détaillés par mesure, et portent par exemple sur :

- Les résultats 4 mois après l'entretien de Nouveau départ

- La situation des jeunes 30 mois après l'entrée en TRACE
- Le taux d'accès à l'emploi et le taux de chômage des jeunes actifs 1 ou 5 ans après leur sortie du système éducatif
- Le devenir des personnes passées par une structure d'insertion par l'activité économique
- Le devenir des personnes passées en CES, CIE et SIFE

La mission a regretté l'absence de documents équivalents pour le suivi des dispositifs de lutte contre les exclusions dans les champs sanitaire et social<sup>21</sup>.

La jeunesse de la sous-direction des politiques d'insertion et de lutte contre les exclusions (PILE), créée en juillet 2000 pour faire la synthèse des informations sur les actions locales et nationales, et coordonner les politiques interministérielles explique en partie l'état d'avancement actuelle de la construction des systèmes d'information et des indicateurs associés. De même, la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) n'a été constituée sous sa forme actuelle que depuis 1999.

### ***2.3.2 La construction d'outils de pilotage, prévue par les textes, se met en œuvre très progressivement, mais ne permet pas encore le pilotage et l'évaluation des mesures dans le champ social et sanitaire***

Avant même la réforme de procédures budgétaires de l'Etat portée par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), l'inscription des plans de lutte contre les exclusions dans un cadre communautaire avait imposé à l'administration une démarche visant à rendre compte de son action. L'élaboration du plan national d'action de lutte contre les exclusions pour la période 2001-2003 a ainsi constitué un exercice utile pour l'identification des objectifs, et la définition d'indicateurs. Plus de 150 indicateurs ont été choisis, répartis en trois catégories : indicateurs de contexte mesurant globalement un phénomène ; indicateurs d'activité, centrés sur les moyens humains et financiers et la mobilisation des acteurs ; indicateurs de résultats destinés à mesurer l'impact d'un dispositif particulier sur ses bénéficiaires.

La directive nationale d'orientation (DNO) pour 2003 rappelle également la nécessité de la « montée en charge des pratiques d'évaluation », compte tenu de la mise en œuvre prochaine de la loi organique, et assigne aux services du ministère trois objectifs centraux : mise en place d'un contrôle de gestion, d'un dispositif d'évaluation des politiques, d'un système d'information tourné vers la mesure de l'efficacité, et répondant aux enjeux des modes de pilotage et de management induits par la territorialisation des politiques.

Enfin, la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale prévoit la transmission aux autorités administratives des évaluations des activités et prestations des établissements et services sociaux. Leur rassemblement devrait en théorie permettre une consolidation nationale par l'Etat central et une mutualisation des bonnes pratiques.

---

<sup>21</sup> La DREES réalise des enquêtes régulières, notamment sur l'aide sociale départementale, ainsi qu'auprès des établissements sociaux médico-sociaux et auprès des établissements de santé, et coordonne avec l'ONPES des études qui devraient progressivement diminuer cet écart vis à vis de l'appareil statistique organisé de longue date en matière d'emploi. Elle a notamment mis en place un panel des allocataires de minima sociaux (API, AAH, RMI, ASS) qui fera l'objet d'une première publication en 2004. Voir annexe n°4.

Toutefois, en l'absence de systèmes d'information adaptés, le renseignement, effectué pour la première fois en 2003, et l'exploitation effective des indicateurs élaborés dans le cadre du PNAI restent difficiles. Si ce travail s'inscrit bien dans la durée, comme cela est prévu, il constituera néanmoins un véritable tableau de bord de l'évolution de la pauvreté et des politiques de lutte contre les exclusions.

Ainsi, la mission a observé lors de son travail d'évaluation le caractère largement lacunaire des outils et des démarches d'évaluation, tant au niveau central que local. L'insuffisance des systèmes d'information et du suivi financier ne permettent pas à l'heure actuelle de relier la définition et le suivi des dépenses budgétaires avec des objectifs clairement ciblés et évalués. Les services semblent éprouver des difficultés réelles pour interpréter de manière fiable les résultats qu'ils enregistrent et pour mesurer l'impact des actions menées. La concrétisation d'une politique d'évaluation entendue comme « activité de rassemblement, d'analyse et d'interprétation de l'information concernant la mise en œuvre et l'impact des mesures visant à agir sur une situation sociale » reste à l'état de projet.

### ***2.3.3 L'insuffisance d'information et d'accompagnement des publics concernés par la politique de lutte contre les exclusions.***

La mise en œuvre effective de la loi du 29 juillet 1998 passe par la reconnaissance du rôle des personnes concernées. Cette participation des personnes en situation de précarité exige que deux conditions préalables soient réunies : l'information sur leur droit et la possibilité d'un accompagnement personnalisé. Ces principes sont affirmés dès l'article premier de la loi du 29 juillet 1998 : « *L'Etat, les collectivités locales, les établissements publics, dont les centres communaux et intercommunaux d'action sociale, les organismes de sécurité sociale, ainsi que les institutions sociales et médico-sociales (...) prennent les dispositions nécessaires pour informer chacun de la nature et de l'étendue de ses droits et pour l'aide, éventuellement par un accompagnement personnalisé, à accomplir les démarches administratives ou sociales nécessaires à leur mise en œuvre dans les délais les plus rapides* ».

Depuis lors ces principes ont été réaffirmés et illustrés à de nombreuses reprises. Le rapport du groupe de travail du CNLE sur *L'accès aux droits*<sup>22</sup>, en décembre 2001, est très argumenté et présente des expériences intéressantes.

La loi du 29 juillet 1998 précise bien que l'Etat n'est pas le seul responsable de l'information des publics. De nombreuses initiatives ont d'ailleurs été prises au niveau local. Cependant, l'Etat peut jouer un rôle en matière de collecte et de diffusion de bonnes pratiques. Or ce rôle n'est pas accompli de manière satisfaisante. Par ailleurs, l'Etat peut organiser lui-même des campagnes d'information. Les actions conduites en 1998 et 1999 se sont révélées adaptées<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Rapport présenté par G. LAGOUANELLE et P. NOGRIX, décembre 2001. Voir aussi : I. BILLIARD, D. DEBORDEAUX et M. LUROL (CNAF, DARES, DREES), *Vivre la précarité, trajectoires et projets de vie*, Edition de l'Aube, septembre 2000.

<sup>23</sup> Les objectifs de communication des campagnes conduites durant les hivers 2002-2003, et 2003-2004 étaient différents. Ces campagnes médiatiques étaient destinées à attirer l'attention du grand public sur les conséquences du grand froid sur les personnes sans domicile. Les mesures de leur impact n'ont pas pu être communiquées à la mission IGAS.

Quant au volet de l'accompagnement personnalisé, plusieurs dispositions de la loi du 29 juillet 1998, notamment le programme TRACE ou le PAP-ND, y avaient trait. Depuis lors, le dispositif ASI -accompagnement social individualisé- a compétence ce mode d'intervention. La mise en œuvre de l'accompagnement personnalisé peut également s'appuyer sur des structures associatives. Ces tiers peuvent être un intermédiaire essentiel pour garantir à une personne en situation de précarité non seulement l'information sur ses droits mais aussi l'accès à ces droits.

Or, au cours des dernières années, plusieurs facteurs et choix gouvernementaux ont affecté la fonction d'accompagnement. Cette dernière a ainsi souffert d'un déficit de travailleurs sociaux, malgré la volonté affichée avec constance, depuis le vote de la loi du 29 juillet 1998, d'y remédier. Par ailleurs, la fin du programme « nouveaux emplois – nouveaux services » a privé des associations et collectivités publiques de moyens humains précieux. Le volet « association » du CIVIS pourrait permettre de compenser, pour les associations, la fin des contrats emplois-jeunes.

## **TROISIEME PARTIE – LES CONDITIONS D’AMELIORATION DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI DU 29 JUILLET 1998.**

### **3.1 L’instauration de la LOLF offre un cadre de gestion rénové pour mieux piloter et évaluer les mesures associées à la politique de lutte contre les exclusions**

#### *3.1.1 La LOLF : un cadre et des outils de pilotage et d’évaluation*

##### ➤ *Rappel du cadre et des objectifs de la LOLF*

La loi organique relative aux lois de finance du 1<sup>er</sup> août 2001 constitue une réforme radicale de l’ordonnance du 2 janvier 1959. Sa mise en œuvre impose une mutation radicale des pratiques de gestion auparavant à l’œuvre dans l’ensemble de l’administration. Elle répond à l’attente par le Parlement et par les citoyens d’une efficacité et d’une transparence accrues des politiques publiques : responsabilité des gestionnaires, passage d’une culture de moyens à une culture de résultats à tous les niveaux de l’administration, clarté des choix stratégiques opérés.

Dans cette perspective, la réforme de la gestion publique instaure trois nouveaux concepts clés :

- Les missions, ensemble de programmes concourant à une politique publique définie,
- Les programmes : éléments centraux de la LOLF, les 126 programmes prévus deviennent l’unité budgétaire des budgets des différents ministères, et succèdent aux 850 chapitres budgétaires précédents. Véritables contrats de performance, ils portent sur une action ou un ensemble cohérent d’actions et décrivent le coût, les objectifs, les résultats attendus de chaque action. Pour le gestionnaire en charge du programme, cette réforme se traduit par une liberté de gestion accrue, une globalisation des crédits associés, assortie d’une « fongibilité asymétrique ». Le programme relève d’un même ministère.
- Le projet annuel de performances précise notamment la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir, mesurés au moyen d’indicateurs précis. Le rapport annuel de performance en présente les résultats.

La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances fournit donc a priori un cadre et des outils propres à corriger les lacunes et dysfonctionnements constatés dans le suivi et l’évaluation des mesures de lutte contre les exclusions. Elle suppose néanmoins des compétences en matière de pilotage et de contrôle de gestion qui, aujourd’hui, restent largement à construire. Moyennant l’acquisition rapide de ces

compétences, on peut espérer que la transformation des processus budgétaires issue de la LOLF permettra de disposer à terme d'une véritable comptabilité de programme des politiques nationales de lutte contre les exclusions.

➤ *La LOLF au sein du ministère de l'emploi, du travail, et de la cohésion sociale*

Une mission interministérielle «solidarité et intégration» est créée. Elle comporte 7 programmes :

- aide aux personnes handicapées et dépendantes
- aide aux familles vulnérables
- accueil des étrangers et aide à l'intégration
- protection maladie complémentaire
- égalité hommes/femmes
- gestion et évaluation des politiques sanitaires et sociales (programme support)
- lutte contre l'exclusion.

Ce programme représente à titre indicatif 6 % des crédits de la mission interministérielle (montant budgétaire : 11 453 M€). Il est piloté par la DGAS, comporte des objectifs, des sous-programmes et des actions. Les trois objectifs du programme se déclinent ainsi :

- « Prévention de l'exclusion »,
- « Action en faveur des plus vulnérables »,
- « Conduite et animation de la politique de lutte contre l'exclusion ».

Le travail sur les indicateurs de résultats, de contexte, d'activité et de moyens associés à ces programmes, en cours d'élaboration, est en cours d'élaboration. Il vise notamment à articuler les indicateurs déjà définis dans le cadre du PNAI avec ceux qui seront présentés dans le futur projet annuel de performance.

**3.1.2 *En matière de lutte contre les exclusions, la mise en œuvre concrète de la LOLF suppose la résolution de plusieurs questions***

➤ *La lutte contre les exclusions : une mission par essence interministérielle*

Au-delà des articulations entre les politiques relevant du seul ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale -l'articulation du programme «lutte contre l'exclusion» avec le programme «accès et retour à l'emploi» de la mission «travail» du ministère reste à définir-, une approche interministérielle plus large semble indispensable pour garantir l'efficacité de l'action publique dans le domaine de la lutte contre les exclusions. Une politique publique de cohésion sociale doit intégrer l'ensemble des politiques publiques concernant les droits sociaux fondamentaux. L'atteinte des objectifs qu'elles poursuit passe donc par les acteurs et outils des politiques sectorielles, au premier rang desquelles l'éducation, l'emploi, le logement, la santé mais aussi le travail, la culture, les transports, la justice ou la fiscalité.

L'évaluation des dispositifs issus de la loi de lutte contre l'exclusion réalisée par la mission révèle le caractère particulièrement aigu du besoin de synergie avec l'action d'autres ministères. C'est tout d'abord le cas en santé publique, pour les programmes de

prévention et d'éducation sanitaire, qui ne peuvent s'appuyer que sur les professionnels de santé. En matière d'éducation à la santé, le travail avec l'éducation nationale est tout aussi important, et peu développé actuellement à l'échelon territorial. Dans le champ de l'aide et de l'action sociale, le « bloc de compétences » principal conservé par l'Etat concerne l'accueil et l'hébergement des réfugiés et des publics en situation de grande exclusion ; dans ce domaine les liaisons qu'il paraît nécessaire de renforcer en priorité sont celles avec les services du ministère de l'équipement, partenaires incontournables pour organiser la sortie des hébergements temporaires vers le logement ordinaire, en particulier le logement social.

L'organisation d'une articulation efficace entre les ministères concernés plaide donc en faveur d'une mission « cohésion sociale et territoriale » interministérielle, regroupant les différentes politiques citées ci-dessus, et notamment la politique de la ville.

A défaut d'une mission interministérielle, il serait nécessaire d'élaborer une solution technique permettant d'agréger les crédits consacrés à la lutte contre les exclusions dans chaque ministère, afin que le gouvernement puisse disposer d'une appréciation transversale de tous les moyens mis en œuvre sur l'ensemble des actions engagées dans ce domaine. Le document de politique transversale (DPT) constitue pour cela l'outil le plus adéquat dans la mesure où, sans permettre le transfert de crédits interministériels offert dans le cadre de la mission interministérielle, il assurerait la possibilité d'un engagement commun concerté des dépenses, et conforterait le rôle de coordination de la DGAS.

**- Quel cadre de relations avec les partenaires de l'Etat dans la mise en œuvre de la mission « lutte contre la précarité et l'exclusion » ?**

La LOLF doit s'implanter dans un paysage institutionnel complexe, marqué par l'éclatement des responsabilités et des leviers d'action entre de multiples acteurs : collectivités territoriales, CCAS, organismes de sécurité sociale, associations.

Dans ce contexte, la question du choix des objectifs de performance mesurables constitue un premier enjeu. La déclinaison de ces objectifs en objectifs opérationnels des acteurs nécessite des choix. La LOLF incite en effet à clarifier, à identifier qui est responsable de quoi, qui rend compte de quoi à qui : questions difficiles à résoudre dans la mesure où les moyens d'actions de l'Etat sont aujourd'hui répartis entre des opérateurs et les services déconcentrés, chargés de la gestion directe de certaines mesures, mais aussi de l'animation et de la coordination territoriale de l'ensemble des acteurs. Ce sera l'objet des budgets opérationnels de programme (BOP) qui constituent le cadre de gestion budgétaire d'un programme.

En outre, l'absence de consolidation de données financières issues des organismes de sécurité sociale et des collectivités territoriales priverait les pouvoirs publics d'une vision claire de l'effort global engagé en faveur de la lutte contre les exclusions.

Enfin, les impacts éventuels de l'ensemble de ces choix sur l'organisation administrative de l'Etat devront être mesurés et pris en compte. La LOLF n'a pas en effet pour objectif de concevoir des programmes en fonction de l'organisation actuelle de l'Etat, mais bien de définir des programmes répondant à des problèmes posés, à charge pour l'organisation administrative de s'adapter à la structure de ces programmes.

## **3.2 La décentralisation croissante des politiques sociales impose une réorganisation en profondeur des services déconcentrés de l'Etat**

### ***3.2.1 Les différentes étapes de la décentralisation ont fait fortement évoluer les missions des DDASS***

#### *➤ La première étape de la décentralisation*

Le ministère des affaires sociales a été le premier à faire l'expérience de la décentralisation et du partage des compétences avec les collectivités territoriales. La décentralisation du début des années 80 a transféré aux conseils généraux une part très importante des attributions jusqu'alors exercées par les services déconcentrés de l'Etat, au premier rang desquelles figuraient la protection maternelle et infantile, le service de l'aide sociale à l'enfance, le service social polyvalent, l'action sociale en direction des personnes âgées et handicapées, qui représentaient une part essentielle de l'activité des DDASS. Parallèlement plus des trois quarts des moyens techniques et humains des services ont été transférés aux départements. Les DDASS ont conservé vocation à intervenir dans un grand nombre de domaines divers, avec des attributions multiples et diffuses, et une forte imbrication avec les attributions du conseil général. Seule la tutelle des établissements hospitaliers et médico-sociaux offrait encore un pôle suffisamment vaste et homogène d'activités, autour duquel elles ont progressivement reconstitué leur identité.

Ainsi, l'administration sanitaire et sociale déconcentrée n'est plus véritablement gestionnaire directe de services au public. Elle est devenue pour l'essentiel une administration de « maîtrise d'ouvrage », centrée en théorie sur des activités de pilotage, d'animation, de coordination et de contrôle d'opérateurs externes.

#### *➤ Le projet de loi sur les responsabilités locales poursuit la démarche entamée lors de la première étape de décentralisation*

Dans le champ de la solidarité et de la santé (titre III du texte), le rôle fondamental du département en matière d'action sociale est confirmé, dans le prolongement de la loi du 18 décembre 2003, qui instaure la décentralisation complète du RMI et le revenu minimum d'activité (RMA).

En matière d'action sociale, le projet de loi transfère aux départements les dispositifs auparavant co-pilotés que sont les fonds d'aide aux jeunes (FAJ) et les fonds de solidarité logement (FSL) ; les fonds départementaux d'aide aux impayés d'énergie, d'eau et d'électricité seraient quant à eux fondus dans les FSL. Enfin, un pouvoir général de coordination en matière d'action sociale ayant été confié aux départements, les dispositifs de coordination prévus par le code de l'action sociale et des familles en

matière d'aides financières (CASU), d'interventions sociales ou de champ d'action des différentes commissions, seraient supprimés au profit d'un principe de liberté d'organisation des collectivités départementales. Dans le secteur médico-social, le projet de loi donne au président du conseil général l'initiative, le pilotage et la responsabilité d'arrêter le schéma départemental de l'action sociale et médico-sociale, en concertation avec l'Etat. En ce qui concerne les personnes âgées, le texte confirme la compétence de droit commun du département qui gère l'aide sociale et l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), et lui accorde une compétence générale de coordination de l'action gérontologique.

En parallèle, la collectivité régionale serait chargée de la formation des travailleurs sociaux et des professionnels paramédicaux. Les régions auraient en outre la possibilité de développer à leur gré des programmes spécifiques de santé publique et de participer aux investissements hospitaliers. Enfin, l'Etat reprendrait l'entière responsabilité des campagnes de prévention et de lutte contre les grandes maladies (notamment le cancer, la lutte contre les infections sexuellement transmissibles), le texte revenant sur le morcellement qui avait été opéré lors de la première décentralisation des années 1982/1983.

Quatre secteurs d'intervention resteraient en propre à l'Etat, dans la rédaction actuelle du texte : le pouvoir de tarification des établissements et services financés par l'assurance maladie, la lutte contre la grande exclusion, notamment l'hébergement social d'urgence des populations sans domicile fixe et des demandeurs d'asile, la politique d'action sociale en direction des personnes handicapées, telle qu'elle résulte du partage opéré lors de la première décentralisation, et, concernant les formations sanitaires et sociales, le contrôle pédagogique, l'organisation des examens et la délivrance des diplômes.

Ainsi, l'étape actuelle de décentralisation poursuit sur la lancée de la première : l'Etat se recentrerait sur la prise en charge de la grande exclusion et de « l'urgence sociale », essentiellement par les dispositifs d'hébergement d'urgence. Cette nouvelle approche mobilise les collectivités territoriales (communes, établissements publics intercommunaux, départements, régions) mais aussi les organismes de sécurité sociale, les acteurs associatifs et l'Etat. Elle suppose la construction entre les acteurs d'une vision partagée et d'articulations efficaces, que l'Etat reste aujourd'hui le mieux placé pour susciter et animer.

### ***3.2.2 Dans un contexte de décentralisation accrue des missions et des compétences, il est nécessaire de repositionner les services déconcentrés de l'Etat<sup>24</sup>***

Dans le contexte de la décentralisation, l'Etat reste aux yeux de la population garant de la cohésion sociale, mais il n'a pas jusqu'à présent adapté son organisation et ses modes d'action en conséquence. Pour bâtir une nouvelle « posture » de l'Etat sur le champ social, il faut modifier profondément l'organisation et les activités des services déconcentrés, et affirmer clairement la légitimité de l'Etat à observer, évaluer, et contrôler le respect des lois, y compris dans les domaines dont la responsabilité est confiée aux collectivités territoriales.

---

<sup>24</sup> Les recommandations suivantes proviennent du rapport réalisé par l'IGAS en octobre 2003 : « *Evolution de l'organisation territoriale de l'Etat dans le domaine sanitaire et social* ». La mission souscrit en effet pleinement à l'analyse et aux préconisations figurant dans ce document.

➤ *Le positionnement actuel des DDASS n'est pas adapté au nouveau contexte*

La répartition des emplois dans les services déconcentrés, de même que l'articulation des compétences entre échelon régional et échelon départemental, apparaissent comme le résultat d'une histoire et d'une sociologie beaucoup plus que d'un arbitrage rationnel entre les exigences de besoin de proximité du public, de souci de la qualité dans la mise en œuvre des politiques publiques et d'impératif d'économie des moyens.

Dans un tel contexte, le risque d'érosion des compétences et de perte de crédibilité des services déconcentrés de l'Etat dans le domaine social est patent. Il est en effet difficile aux petites équipes des DDASS de maintenir une expertise suffisante pour dialoguer à égalité avec les directions de la solidarité des départements, même sur les secteurs où l'Etat conserve jusqu'à présent un « ticket d'entrée » à travers des compétences opérationnelles (personnes âgées, personnes handicapées, lutte contre les exclusions). Pour autant, l'échelon de proximité reste un atout, notamment dans les relations avec les collectivités territoriales et la gestion de l'urgence, y compris de l'urgence sociale.

Par ailleurs, les fonctions d'observation, d'évaluation et d'inspection sont restées faibles, dispersées entre DDASS et DRASS, et centrées sur le champ sanitaire plus que sur le champ social et médico-social. En s'évertuant à vouloir « piloter » sans outils ni expertise adaptée à ses objectifs, l'Etat perd peu à peu sa capacité à être un interlocuteur fiable et utile pour les collectivités territoriales, alors même que celles-ci doivent être incitées à construire les liens nécessaires entre leurs politiques d'action sociale et celle d'autres acteurs (notamment les organismes de sécurité sociale), ainsi qu'avec les multiples politiques sectorielles qui impactent la cohésion sociale territoriale (éducation, formation professionnelle, emploi, logement, justice...).

Ainsi, faute des compétences nécessaires à la construction d'une vision stratégique territorialisée, à l'animation des débats entre acteurs territoriaux, à l'alimentation du niveau central par une expertise solide sur les problématiques émergentes, l'Etat court le risque d'une quasi-disparition de son rôle sur les problématiques sociales.

➤ *Des fonctions nouvelles d'observation, d'inspection, d'expertise à développer à l'échelon régional*

C'est pourquoi il est nécessaire de doter les services déconcentrés d'une stratégie et d'un positionnement nouveaux. De nouvelles fonctions sont à développer autour notamment des besoins d'observation, d'évaluation, d'animation, de conseil et de contrôle de l'ensemble des opérateurs, afin de les mettre en capacité d'assurer leur rôle de veille, d'alerte et de propositions aux autorités centrales sur les politiques publiques.

- Un rôle d'observation sanitaire et sociale et d'évaluation des politiques publiques

En ce qui concerne l'observation sanitaire et sociale, les problèmes organisationnels sont amplifiés par une géographie complexe d'acteurs déjà mobilisés sur certains créneaux (Observatoires régionaux de santé par exemple). Pour refonder un positionnement utile de l'Etat sur le champ social, il faudrait développer une forte

capacité d'observation et d'analyse des situations et problèmes sociaux au niveau de chaque territoire, y compris le repérage des problématiques émergentes. Dans cette optique, la construction du « système d'information partagé » avec les collectivités territoriales, prévu par la loi de décentralisation, doit être considéré comme un des enjeux majeurs des prochaines années (cf supra). Dans ce but, il serait souhaitable de constituer des équipes capables d'assurer l'exploitation et l'analyse des informations ainsi recueillies, ainsi qu'une maîtrise d'ouvrage forte sur un programme régional d'études élaboré en partenariat avec l'ensemble des financeurs, et notamment les régions et départements ; cette équipe devrait également être capable d'organiser les travaux d'évaluation des politiques publiques décentralisées, notamment dans le cadre du programme du futur Conseil national de l'évaluation des politiques décentralisées<sup>25</sup>. Cela suppose des compétences techniques en matière de statistiques et systèmes d'information, mais aussi des compétences d'animation et de communication.

- La nécessité de renforcer les missions d'inspection

En ce qui concerne l'inspection, les efforts faits depuis 1999 dans le cadre des missions régionales et interdépartementales d'inspection, de contrôle et d'évaluation (MRIICE) sont réels, mais ils n'ont permis qu'une renaissance encore très fragile de l'inspection de premier niveau, essentiellement dans les domaines de la sécurité sanitaire dans les établissements de santé, et sur la prévention de la maltraitance dans les établissements médico-sociaux. Globalement, ce type d'activité ne mobilise actuellement qu'environ 3 % du temps de travail<sup>26</sup>.

Dans le cadre des discussions sur la décentralisation, la question a été à nouveau posée des bases juridiques permettant, au moyen d'inspections régulières, de veiller au respect par les collectivités territoriales et leurs opérateurs des textes législatifs relatifs à l'exercice de leurs compétences<sup>27</sup>. Compte tenu du faible impact du contrôle de légalité dans certains champs de compétence décentralisés (action du service social, de la PMI, de l'aide sociale à l'enfance, insertion des bénéficiaires du RMI...), ce débat devrait continuer de ressurgir régulièrement. Il renvoie à une clarification de nature politique sur la légitimité de l'Etat à conserver une responsabilité de contrôle sur l'exercice des compétences décentralisées.

- Veille stratégique et coordination des acteurs

D'autre part, le recentrage de l'Etat sur sa responsabilité de « garant » de la cohésion sociale suppose une veille stratégique sur la mise en œuvre et l'impact des politiques des collectivités territoriales (action sociale, urbanisme, logement, formation professionnelle...), de l'action des organismes de sécurité sociale, et des politiques sectorielles de l'Etat (notamment santé, emploi, éducation). A ce titre, les préfets devront en particulier veiller à construire les articulations nécessaires entre les programmes et services d'aide et d'action sociale du département, et les autres

<sup>25</sup> Cf chapitre 2 du titre 7 du projet de loi de décentralisation, relatif à l'évaluation des politiques locales. Au 30 avril 2004, l'arrêté portant composition nominative du conseil national de l'évaluation sociale et médico-sociale (voir décret n°2003-1134 du 26 novembre 2003) n'était pas encore publié.

<sup>26</sup> source : enquête DAGPB.

<sup>27</sup> Dans le cadre d'une de ses missions, l'IGAS réalise actuellement un état des lieux des dispositifs législatifs et réglementaires de contrôle des organismes et politiques publiques dans le domaine social.

politiques sectorielles, notamment dans le champ de l'emploi, de la santé, du logement, et de la rénovation urbaine<sup>28</sup>.

- Affirmer un pilotage régional sur le champ social et médico-social

Parallèlement, il apparaît indispensable d'affirmer un pilotage régional sur le champ social et médico-social. Le bon exercice des compétences que l'Etat conserve en matière d'action sociale nécessite en effet une véritable capacité d'arbitrage entre départements sur l'allocation des moyens : répartition de l'enveloppe médico-sociale de l'ONDAM prenant en compte les fortes inégalités territoriales dans l'équipement en services et établissements pour enfants et adultes handicapés ; répartition des moyens d'hébergement d'urgence et d'accueil des réfugiés.

La nécessité de développer ces fonctions beaucoup plus qu'elles ne le sont aujourd'hui fait l'unanimité, de même que la pertinence de les asseoir pour l'essentiel à l'échelon régional, dans le cadre du futur pôle régional « santé publique et cohésion sociale ».

---

<sup>28</sup> De tels objectifs sont poursuivis par le décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements.

## CONCLUSION

Le constat d'une mise en œuvre inégale des dispositions de la loi du 29 juillet 1998 invite à un engagement réaffirmé de l'Etat dans la politique de lutte contre les exclusions. Pour être efficace, l'action de l'Etat ne doit pas seulement porter sur chacun des domaines ou dispositifs, mais consister aussi en une amélioration vigoureuse des mécanismes de pilotage et de coordination, des outils de suivi et d'évaluation, et de l'organisation des services déconcentrés de l'Etat.

Maryse FOURCADE

Valérie JESKE

Pierre NAVES

**FICHES**

# METHODE de PRESENTATION des FICHES

## 1. Le choix des thèmes des fiches

Il a été effectué par référence à la présentation du bilan de la loi du 29 juillet 1998 au conseil des ministres du 13 septembre 2000. Ce choix vise à répondre au mieux à la lettre de mission.

La loi du 29 juillet 1998 comprend 159 articles qui ont parfois été distingués pour des raisons liées aux méthodes du travail parlementaire, mais aussi en raison de l'architecture de la loi articulée en trois titres : titre Ier : « l'accès aux droits », titre II : « de la prévention des exclusion », titre III « des institutions sociales ».

La nécessité de regrouper des articles de la loi qui visent un même objectif impose des choix. La mission IGAS a privilégié le regroupement en 44 « fiches » effectué pour la présentation du bilan de la loi du 29 juillet 1998 au conseil des ministres du 13 septembre 2000, car :

- il a le mérite de la stabilité qui facilite les comparaisons et a évité à la mission des risques d'arbitraire ;
- les rassemblements d'articles de la loi effectués pour ce bilan sont apparus fournir un cadre approprié aux objectifs fixés à la mission : recensement et analyse des préconisations, possibilité de mise en évidence de difficultés éventuelles, ...

La mission IGAS ne s'est écartée qu'à quelques reprises de cette présentation : pour mieux apprécier la mise en œuvre des stages d'insertion à la vie professionnelle (SIFE) dans une fiche n°6bis ; pour le dispositif de l'aide médicale d'Etat (AME) qui est inscrit dans le cadre de la CMU (couverture médicale universelle) mais s'en distingue cependant assez pour justifier une fiche n°7bis ; pour l'aide alimentaire qui n'était qu'esquissée, en 2000, dans la fiche consacrée au traitement du chèque d'accompagnement personnalisé (CAP) qui est l'objet de la fiche n° 28 ; pour la communication sur la lutte contre les exclusions qui n'était l'objet d'aucune fiche alors que plusieurs des bilans y consacraient une place importante et imposait donc la création d'une fiche n° 45. La fiche 11 a été découpée en trois fiches, compte tenu de l'importance des sujets traités. Enfin, certaines fiches ont été fusionnées.

La mission IGAS a fait le choix de ne pas s'écarter davantage de ce cadre fixé en septembre 2000 en créant d'autres fiches pour des articles de la loi qui n'avaient pas fait l'objet d'une suivi particulier. Ces articles sont recensés dans l'annexe 4. Ils ont souvent un objet très ciblé mais devraient légitimement mériter un travail semblable à celui de la mission IGAS, même si l'ampleur de ce travail devrait être beaucoup plus réduit.

## 2. L'organisation et la présentation des fiches :

Elle respecte une structure systématique, même s'il existe parfois des différences de forme :

- présentation du type d'action(s)
- dispositif(s) de mise en œuvre
- éléments de bilan actualisés
- proposition(s) d'amélioration(s) ou de changement(s)
- indicateurs de mise en œuvre
- commentaire général

Les rapporteurs ont, par ailleurs, fait le choix de ne pas fournir d'illustrations pour trois types de raisons :

- un tel travail ne rentrait pas strictement dans le champ de leur mission ;
- l'impossibilité matérielle qui était la leur de pouvoir attester de la fiabilité des informations qu'ils auraient présentées ;
- la possibilité que ces illustrations soient l'objet d'un investissement ultérieur, notamment par les responsables ministériels compétents en relations directes avec les responsables de ces actions exemplaires

Enfin, les membres de l'IGAS se sont fondés sur de nombreux documents<sup>1</sup>. Cependant, ils n'ont pas utilisé, sauf à de rares exceptions près, des documents qui n'aient pas comme territoire de référence le territoire national. Leurs observations souffrent donc aussi d'une faiblesse récurrente des documents qu'ils ont utilisés, c'est-à-dire une place réduite réservée aux spécificités des DOM et des TOM.

Ils ont au contraire utilisé de façon systématique :

- le rapport de l'observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) 2003-2004
- le bilan de la loi du 29 juillet 1998 présenté au conseil des ministres du 13 septembre 2000
- les rapports d'évaluation de l'application de la loi réalisés par l'IGAS :
  - en juin 2000 ; rapport IGAS n°2000-075 de Laure de la BRETECHE, Blanche GUILLEMOT et Michel THIERRY, avec la collaboration de Bénédicte JACQUEY-VAQUEZ
  - en novembre 2002 ; rapport IGAS n° 2002-137 de Jeannine BARBERYE, Jean-Patrice NOSMAS et Roland OLLIVIER (rapport intermédiaire) et rapport de mars 2003 des même auteurs et Charles de BATZ
- l'avis du Conseil Economique et Social de juin 2003, présenté sur la base du rapport de Didier ROBERT et intitulé : « *l'accès de tous aux droits de tous, par la mobilisation de tous* »
- le Programme National de Renforcement de lutte contre la Pauvreté et l'Exclusion (PNRLE, abrégé en PNLE) présenté en mars 2003 par Dominique VERSINI, secrétaire d'Etat à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion ;
- les Programmes Nationaux d'Action pour l'Inclusion Sociale (PNAI)<sup>2</sup> : 2001-2003 et 2003-2005 avec ses annexes (juillet 2003).

Les fiches font référence à ces documents en ne citant que leur source (et pas nécessairement leurs auteurs) et la date de leur parution.

<sup>1</sup> Voir en annexe 7 une liste des principaux documents utilisés

<sup>2</sup> et dans le domaine de l'emploi les Programmes nationaux d'action pour l'emploi

<u>LISTE DES FICHES</u>	PAGE
<b>FICHE 1 : Un service personnalisé pour un nouveau départ vers l'emploi</b>	<b>5</b>
<b>FICHE 2 : Le programme TRACE</b>	<b>9</b>
<b>FICHE 3 : L'insertion par l'activité économique</b>	<b>14</b>
<b>FICHE 4 : Les contrats emploi solidarité et les contrats emploi consolidé</b>	<b>22</b>
<b>FICHE 5 : Le dispositif d'encouragement au développement d'entreprises nouvelles (EDEN)</b>	<b>30</b>
<b>FICHE 6 : Le contrat de qualification adulte (CQA)</b>	<b>34</b>
<b>FICHE 6 bis : Les stages d'insertion et de formation professionnelle à l'emploi (SIFE)</b>	<b>38</b>
<b>FICHE 7 : La taxe sur les logements vacants</b>	<b>42</b>
<b>FICHE 9 : L'attribution de logements sociaux</b>	<b>44</b>
<b>FICHE 11 : Les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD)</b>	<b>49</b>
<b>FICHE 11 BIS : Les fonds de solidarité pour le logement</b>	<b>53</b>
<b>FICHE 11 TER : Le rôle des acteurs associatifs dans le domaine du logement des personnes défavorisées</b>	<b>58</b>
<b>FICHE 12 : La couverture maladie universelle (CMU)</b>	<b>64</b>
<b>FICHE 12 BIS : L'aide médicale d'Etat (AME)</b>	<b>73</b>
<b>FICHE 13 : La lutte contre le saturnisme infantile</b>	<b>80</b>
<b>FICHE 14 : Les programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins (PRAPS)</b>	<b>90</b>
<b>FICHE 15 : Les permanences d'accès aux soins de santé (PASS)</b>	<b>95</b>
<b>FICHE 16 : Les centres de cure ambulatoire en alcoologie (CCAA)</b>	<b>101</b>
<b>FICHE 17 : La lutte contre l'illettrisme</b>	<b>106</b>
<b>FICHE 18 : Les aides à l'éducation dans un cadre scolaire</b>	<b>110</b>
<b>FICHE 19 : Le droit à l'égalité des chances par la pratique sportive, les vacances et les loisirs</b>	<b>116</b>
<b>FICHE 20 : Le droit à l'égalité des chances par la culture</b>	<b>122</b>
<b>FICHES 21 ET 22 : La prévention des expulsions</b>	<b>127</b>
<b>FICHE 23 : La procédure de traitement du surendettement</b>	<b>132</b>

<b>FICHE 24 : Le revenu disponible garanti aux personnes surendettées</b>	<b>138</b>
<b>FICHE 25 : Les droits à un compte bancaire et à l'insaisissabilité de certaines prestations</b>	<b>142</b>
<b>FICHE 26 : Le cumul entre revenus d'activité et minima sociaux</b>	<b>147</b>
<b>FICHE 27 : Le chèque d'accompagnement personnalisé</b>	<b>154</b>
<b>FICHE 28 : Les réductions de tarifs dans les transports publics</b>	<b>158</b>
<b>FICHES 29 ET 30 : La qualité des relations des demandeurs d'emploi avec les services de l'emploi et de la formation professionnelle</b>	<b>162</b>
<b>FICHE 31 : L'exercice de l'activité syndicale par les demandeurs d'emploi</b>	<b>166</b>
<b>FICHE 32 : La participation des associations aux conseils d'administration des centres communaux d'action sociale</b>	<b>168</b>
<b>FICHE 33 : L'accès au droit et l'exercice de la citoyenneté</b>	<b>170</b>
<b>FICHE 34 : La veille sociale</b>	<b>177</b>
<b>FICHE 35 : L'hébergement d'urgence</b>	<b>181</b>
<b>FICHE 36 : Les commissions de l'action sociale d'urgence (CASU)</b>	<b>187</b>
<b>FICHE 37 : La prévention des séparations familiales et la préservation des liens familiaux</b>	<b>192</b>
<b>FICHE 38 : La prévention des coupures d'eau, d'énergie et de téléphone</b>	<b>197</b>
<b>FICHE 39 : Le comité interministériel de lutte contre les exclusions</b>	<b>203</b>
<b>FICHE 40 : L'observation de la pauvreté et de l'exclusion sociale</b>	<b>206</b>
<b>FICHE 41 : Le conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale</b>	<b>209</b>
<b>FICHE 42 : Les modalités de coordination départementale des politiques de prévention et de lutte contre les exclusions</b>	<b>214</b>
<b>FICHE 43 : Les objectifs et le cadre général de la formation des travailleurs sociaux</b>	<b>219</b>
<b>FICHE 44 : L'organisation de la formation des travailleurs sociaux</b>	<b>224</b>
<b>FICHE 45 : La communication sur la pauvreté et les exclusions</b>	<b>228</b>

# FICHE 1 : UN SERVICE PERSONNALISE POUR UN NOUVEAU DEPART VERS L'EMPLOI

## PRESENTATION DU TYPE D'ACTION

- « *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 forme d'une formation, d'un appui individualisé ou d'un parcours vers l'emploi ou la création ou la reprise d'entreprise* » (extrait de l'article 4 de la loi du 29 juillet 1998)
- circulaire DGEFP du 6 août 1998 ; contrat de progrès Etat-ANPE 1999-2003 ... et aussi contrat de progrès Etat-AFPA 1999-2003
- dans les PNAE<sup>3</sup> : par ex. dans le PNAE 2003 la « *ligne directrice n°1 : mesures actives et préventives en faveur des chômeurs et des inactifs* »

## DISPOSITIFS DE MISE EN ŒUVRE

Deux temps peuvent être distingués<sup>4</sup> :

- fin 1998-2001 ; avec deux volets : le volet « curatif » pour les chômeurs de longue et très longue durée et des allocataires du RMI ; le volet « préventif » pour éviter que des personnes ne rentrent dans la première catégorie de personnes ;
- après juillet 2001 : mise en place du PAP-ND « Programme d'Action Personnalisé pour un Nouveau Départ » (avec également les 2 volets « curatif » et « préventif » ; avec anticipation du PARE pour les salariés licenciés pour motif économique)

Pilotage et partenariat : **rôle central de l'ANPE** :

- le dispositif PAP-ND a été concrétisé par les conventions Etat-UNEDIC-ANPE et UNEDIC-ANPE du 13 juin 2001
- un protocole d'accord national Etat-ANPE complète ce dispositif pour les allocataires du RMI

## ELÉMENTS DE BILAN ACTUALISÉS

- *dans rapports (ou études) « officiels » :*

---

<sup>3</sup> PNAE : Plan National d'Action pour l'Emploi ; le PNAE 2003 consulté est daté d'octobre 2003, cette « ligne directrice » est présentée en p. 10 à 12 ; « *le PNAE 2001 et bilan du plan 2000* » est publié à La Documentation Française (juin 2001)

<sup>4</sup> Voir p. 74 de « *les politiques de l'emploi et du marché du travail* » ; DARES (2003) édit. La Découverte ;

- évaluation IGAS du dispositif PAP-ND<sup>5</sup> :
  - développement rapide ;
  - efficacité pour la plus grande partie des personnes concernées ;
  - limites de ce dispositif pour les publics les plus éloignés de l'emploi : notamment risque pour ces personnes que la logique de contrôle ne prévale par rapport à la logique d'accompagnement
- PNAE 2003 : constats convergents avec ceux ci-dessus et compléments :
  - besoin d'un volet d'accompagnement des licenciements économiques, à partir d'une négociation entre partenaires sociaux ;
  - nécessité d'un engagement accru de l'AFPA par un « service d'appui à la construction d'un projet de formation » et par une formation qualifiante à travers un « engagement individuel de formation » (objectifs 2003 : respectivement 230.000 et 63.000 demandeurs d'emploi)
- ***dans rapports (ou études) « associatifs » :*** le « collectif ALERTE » constatait (novembre 2002) des erreurs d'agents de l'ANPE : pas d'indication que le PAP existe ; des bilans de compétence réalisés dans des conditions insatisfaisantes ; l'absence d'aide au repérage de formations adaptées
- ***une étude réalisée (en 2003) dans le cadre de l'évaluation du 3<sup>ème</sup> contrat de progrès Etat-ANPE*** montre que l'ANPE a réalisé non seulement un saut quantitatif mais aussi un saut qualitatif dans le traitement des demandeurs d'emploi. Le professionnalisme des agents a très sensiblement progressé depuis la réalisation en 2001 d'une étude précédente portant sur le premier entretien professionnel dans le cadre du dispositif SPNDE. En effet des progrès ont été accomplis dans le déroulement des entretiens permettant aux conseillers de déterminer les besoins des demandeurs d'emploi, de repérer les risques de chômage de longue durée et de mobiliser des réponses adaptées pour un retour rapide à l'emploi.

## PROPOSITIONS D'AMELIORATION OU DE CHANGEMENTS

- ***dans rapports (ou études) « officiels » :***

Le rapport IGAS (mars 2003) proposait :

- A : des **aménagements pour les publics les plus éloignés de l'emploi** : allongement de la durée des entretiens (en moyenne de 35 minutes ; elle était au début prévue de 45 minutes) ; améliorations des méthodes d'entretien et de suivi ;
  - B : des évaluations précises, par type de publics, de la mise en œuvre du PAP-ND
- ***dans rapports (ou études) « associatifs » :*** le « collectif ALERTE » (en p. 8 de son rapport de propositions de novembre 2002) faisait la même proposition B que l'IGAS.

---

<sup>5</sup> Rapport d'évaluation de la LCE, IGAS, mars 2003 ; (p.49 à 64 ; c'est à dire la partie 4 de ce rapport en 5 parties)

- dans l'étude sur l'évaluation de l'entretien PAP (évaluation du 3<sup>ème</sup> contrat de progrès)
- mieux préparer les entretiens d'actualisation (PAP 02, 03,..) par les demandeurs d'emploi et les conseillers ;
- dans les pratiques d'entretien : plutôt qu'un allongement de leur durée il est préconisé de cibler le cadrage, la coproduction avec le demandeur d'emploi et d'intégrer les caractéristiques des marchés locaux de l'emploi.

## INDICATEURS DE MISE EN ŒUVRE

### Indicateurs de résultats :

<i>Nombres arrondis</i>	07/1998 à 07/2000 (= 2 ans)	07/2001 à 12/2002 (= 1 an et ½)	2003	2004***
Personnes ayant bénéficié du programme PAP-ND	1.400.000*	Dont** -950.000 CLD -500.000 RMI	5 500 000 demandeurs d'emploi	
Nombres d'entretiens		800 000	7 050 000	7 500 000

Sources : \* bilan LCE du 13 septembre 2000 ; \*\* : rapport IGAS ( mars 2003 ) ; \*\*\* : DGEFP (prévisions pour 2004)

- taux de PAP-ND (juillet 2001 à décembre 2002) :
  - avec accompagnement renforcé : 12,3% lors du premier entretien ; 16,4% un an après
  - avec appui social individualisé : 0,9% lors du premier entretien ; 4% un an après
  - délais d'attente avant de commencer une formation prescrite par l'ANPE (en mars 2004) :
    - délais avant un rendez-vous avec un conseiller AFPA : entre 1 mois –délai maximum officiel- et 3 mois, selon les antennes AFPA ;
    - délai (additionnel) avant le début de la formation : 2/3 des demandeurs d'emploi qui rentrent en formation AFPA le font dans les 40 jours qui suivent ce rendez-vous (et donc 1/3 des demandeurs d'emploi doivent attendre au delà, car les formations sont soit très demandées, soit organisées une ou deux fois par an.

### Indicateurs de moyens :

- Données relatives aux moyens humains et financiers de l'ANPE :

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Nombre total d'emplois**	15.569	16.543	16.990	17.223	21.223	21.223	21.223
Accroissement du nombre d'emplois / année précédente		+ 974	+ 447	+233	+ 4.100	+ 0	+ 0
Crédits d'Etat (en LFI)*		603	645	677	720	739	746,5
Financements UNEDIC (PARE)*					128	142	143,7
Total (y compris autres sources)*		664	689	712	875	909	921,9

Source : ANPE ; \* en millions d'euros (chiffres arrondis) ; hors 500 « emplois-jeunes »

L'accroissement des effectifs résultant de la mise en place du PARE correspond à 3.650 emplois financés par l'UNEDIC

- pour les publics les plus éloignés de l'emploi :
  - pas de modification du cadre défini en juin 2001 permettant un allongement des durées d'entretien ;
  - mise au point de méthodes ; mais difficultés de les mettre en œuvre

## COMMENTAIRE GENERAL

L'intérêt du programme nouveau départ a été constaté lors du bilan 2000 de la LCE ; et a fondé un très net renforcement de ce programme à partir de mi 2001. Les constats faits en fin 2002 et fin 2003 montrent :

- une réelle mise en œuvre de ce renforcement ;
- la nécessité d'adaptations pour les publics les plus éloignés de l'emploi et des situations spécifiques (licenciements économiques)

Cependant le dispositif PAP-ND est impacté par :

- les difficultés dues à la conjoncture économique :
  - croissance du nombre de personnes relevant du PAP-ND du fait de **l'accroissement du chômage de longue durée** ;
  - **diminution du nombre d'offres d'emploi** (dans les secteurs marchand et non marchand) pouvant être proposés à ces personnes.
- les modifications décidées depuis 2002 dans le nombre de certains contrats financés par l'Etat<sup>6</sup> ont, malgré la création de nouveaux contrats (par ex. CIVIS), **diminué les possibilités de propositions concrètes faites aux personnes relevant du PAP-ND** :
  - des « mesures dans le secteur non marchand » : CES (contrat emploi solidarité), CEC (contrat d'emploi consolidé), SIFE collectif (stage collectif d'insertion et de formation dans l'emploi) ;
  - des « mesures dans le secteur marchand » : SAE (stage d'accès à l'emploi), CIE (contrat initiative emploi), CQA (contrat de qualification adulte), SIFE individuel.

---

<sup>6</sup> un même constat peut être fait pour les SIFE, voir fiche n° 6bis

## FICHE 2 : LE PROGRAMME TRACE

### PRESENTATION DU TYPE D'ACTION

L'article 5 de la loi du 1998 a mis en place le programme TRACE, constitué « *d'actions d'accompagnement personnalisé et renforcé ayant pour objectif l'accès à l'emploi de jeunes de 16 à 25 ans en difficulté et confrontés à un risque d'exclusion professionnelle* ». Sont concernés en priorité les jeunes sans qualification (niveau VI et V bis).

Le parcours d'insertion proposé au jeune bénéficiaire du programme est d'une durée de 18 mois maximum, et comprend notamment des « *mesures concernant la lutte contre l'illettrisme, l'acquisition accélérée d'une expérience professionnelle, l'orientation et la qualification* ». Concrètement, ces parcours mobilisent les mesures de formation professionnelle et les actions d'accompagnement que la décentralisation a confiées aux régions, d'une part, et les dispositifs visant l'accès direct à l'emploi prévus par le livre III du code du travail, d'autre part.

Selon le cas, le jeune bénéficie d'une rémunération liée à l'exercice d'une activité ou à son statut de stagiaire de la formation professionnelle. Il peut, le cas échéant, bénéficier également de l'accès aux fonds d'aide aux jeunes (FAJ), notamment pour résoudre des difficultés matérielles (logement, transport..).

Un élargissement du programme TRACE a été opéré par le second programme de lutte contre les exclusions, adopté en juillet 2001, qui a introduit trois éléments nouveaux :

- **l'augmentation significative des entrées** avec un objectif de 98 000 pour l'année 2002, contre 60 000 les années précédentes ;
- la possibilité **d'une prise en charge par des opérateurs spécialisés** (externes au réseau des ML-PAIO) et durant six mois supplémentaires, de 10 000 jeunes en situation particulièrement difficile : jeunes filles isolées chargées de famille, jeunes souffrant de discrimination en fonction de leur lieu d'habitation ou de leurs origines, jeunes diplômés n'ayant pas trouvé de solution d'emploi et victimes de grande précarité ;
- la création, à titre expérimental et pour un an, d'une **Bourse d'accès à l'emploi** (BAE) durant les périodes pendant lesquelles le jeune ne perçoit aucun autre revenu ou allocation. Financée par l'Etat, le montant de la BAE est au plus de 300 euros par mois et de 900 euros par période de 6 mois.

Le dispositif de la bourse d'accès à l'emploi n'a pas été reconduit en 2003.

L'article 138 de la loi de finances pour 2004 a mis un terme au programme TRACE au 31 décembre 2003.

Cependant, le programme TRACE a été remplacé par un nouveau dispositif :

- Au terme des nouveaux articles L 4253.6 à L.4253.10 et L.4424.34 du code général des collectivités territoriales (créés par l'article 138), **les régions sont désormais compétentes pour « organiser des actions d'accompagnement personnalisé et**

*renforcé ayant pour but l'accès à l'emploi des personnes de 16 à 25 ans révolus en difficulté et confrontées à un risque d'exclusion professionnelle ».*

- Ces actions peuvent être mises en œuvre dans le cadre **du contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS)**<sup>7</sup>, signé entre le jeune et la région.
- Reprenant le principe de la bourse d'accès à l'emploi, le CIVIS prévoit, pour les jeunes majeurs, **le versement par la région d'une allocation**, incessible et insaisissable, pendant les périodes durant lesquelles les intéressés ne perçoivent ni une rémunération au titre d'un emploi ou d'une stage, ni une autre allocation.

Le programme TRACE est évoqué dans le PNAI 2001 – 2003 (pages 12, 34, 38 et fiche bonnes pratiques n°1) et les PNAE 2001 et 2002 (ligne directrice n°7).

En revanche, les mesures en faveur de l'accès à l'emploi ne sont pas mentionnées dans le PNLE (mars 2003).

#### Textes de référence :

*Circulaire DGEFP / DIIJ n°98-33 du 23 octobre 1998 relative à l'application du programme TRACE*

*Circulaire DGEFP / DIIJ / DSS n°99-30 du 3 août 1999 sur la construction des parcours des jeunes de TRACE*

*Circulaire DSS / AT-MP n°99-646 du 25 novembre 1999 sur l'observation en milieu professionnel*

*Circulaire DAS n°99-291 du 20 mai 1999 sur l'utilisation des fonds d'aide aux jeunes dans le cadre de TRACE*

*Circulaire DGEFP/DIIJ/DGAS n°2002/05 du 13 février 2002 relative au nouveau programme Trace*

*Loi de finances pour 2002 n°2001-1275 du 28 décembre 2001 (art 142) : création de la bourse d'accès à l'emploi*

*Décret n°2002-04 du 3 janvier 2002 relatif à la bourse d'accès à l'emploi*

*Loi de finances 2003 (arrêt de la BAE)*

*Loi de finances 2004 (arrêt de Trace)*

## **DISPOSITIF DE MISE EN ŒUVRE PRÉVU**

En vue de l'application des dispositions relatives au programme TRACE, l'Etat a conclu avec les missions locales, les permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) et les agences locales pour l'emploi, et en concertation avec les régions, des conventions qui fixent les objectifs des actions d'accompagnement personnalisé, leur durée maximale ainsi que la nature et l'importance des moyens dégagés par l'Etat pour leur mise en œuvre.

Pour permettre la mise en œuvre du programme TRACE, l'Etat et les collectivités territoriales ont renforcé le réseau des missions locales et des PAIO par la création de postes supplémentaires, financés à parité par l'Etat et les collectivités territoriales.

Depuis 2002, la mise en œuvre de TRACE peut être confiée à des opérateurs externes.

Des comités locaux d'attribution ont été mis en place par les préfets dans chaque département (DDTEFP) et le versement de la BAE a été confié au CNASEA.

Par ailleurs, les fonds d'aide aux jeunes ont été abondés à parité par l'Etat et les conseils généraux après le vote de la loi du 29 juillet 1998.

---

<sup>7</sup> Le premier volet de CIVIS constitue une aide à l'emploi associatif, plutôt qu'un outil d'insertion.

## ELÉMENTS DE BILAN ACTUALISÉS

### ➤ Rapport de l'IGAS, novembre 2002 et études de la DARES

L'IGAS a estimé que le bilan du programme TRACE apparaît quantitativement positif, que ce soit au niveau du nombre de jeunes ayant accédé à TRACE ou du ciblage des publics. Des études récentes de la DARES<sup>8</sup> montrent que les jeunes entrant dans le dispositif ont de très faibles niveaux de formation. 60% ne disposent d'aucun diplôme, ni d'aucune formation professionnelle. Néanmoins, le niveau de formation des bénéficiaires à l'entrée du dispositif augmente régulièrement. Ainsi, 13% des entrants avaient, en 2002, un niveau au moins égal au bac, contre 3,8% en 1999. Cette évolution tient notamment à la réorientation du dispositif en 2002 pour permettre d'accompagner des diplômés ayant des difficultés récurrentes d'accès à l'emploi.

Les résultats de sortie vers l'emploi sont jugés encourageants par l'IGAS. Selon la DARES, pendant leur période d'accompagnement, 69% des jeunes accèdent à un ou plusieurs emplois. A la sortie du dispositif TRACE, l'accès à l'emploi a diminué sensiblement entre 2000 et 2002, passant de 50 à 43%. Cependant, cette dégradation est à mettre en relation avec le retournement de la conjoncture, intervenu à la mi-2001.

Plus généralement, selon la DARES, *« les trajectoires professionnelles des jeunes bénéficiaires du programme TRACE sont semblables à celles de l'ensemble des jeunes en début de vie active : difficultés à obtenir un premier emploi, précarité (contrats temporaires et à temps partiel, contrats aidés), répercussion de ces difficultés sur l'insertion sociale. Mais, à terme, ce dispositif d'accompagnement destiné aux jeunes en grande difficulté facilite l'accès à des emplois plus nombreux et plus stables. Ainsi, une majorité de jeunes se déclare satisfaite de sa situation à l'issue du dispositif et juge utile, voire indispensable, le rôle d'accompagnement de leur conseiller »*.

En revanche, l'IGAS relève qu'il subsiste des difficultés et des insuffisances :

- des interrogations quant à la capacité du programme à toucher les publics les plus socialement défavorisés, compte tenu des difficultés de leur repérage, et aux compétences des structures pour une prise en charge adaptée de cette frange de public ;
- un accès à l'emploi encore insuffisamment stable ;
- la nécessité d'une meilleure articulation du pilotage et de l'animation du dispositif, qui relèvent du réseau d'accueil des jeunes, avec les acteurs du service public de l'emploi territorial.

### ➤ Etude relative à la bourse d'accès à l'emploi (BAE), 2002.

Une étude, réalisée entre juin et septembre 2002 par le cabinet ACADIE et reprise par la DARES, a montré que la BAE a rempli son rôle en assurant la continuité des ressources. Elle a permis de répondre à des situations de crise : dans le cas de pressions financières très fortes de la famille, elle fournit au jeune une tranquillité d'esprit ou une marge

---

<sup>8</sup> S.MAS (DARES), « TRACE en 2002 : élargissement du programme d'accompagnement et expérimentation de la bourse d'accès à l'emploi », S.MAS (DARES), *Premières synthèses*, N°42.1, octobre 2003 ; « TRACE : un parcours accompagné vers l'autonomie », *Premières synthèses*, N°44.4, octobre 2003.

d'autonomie suffisante pour qu'il puisse construire ou mettre en œuvre un projet. Néanmoins, le dispositif reste incomplet pour permettre la construction complète d'un parcours autonome (déménagement du logement familial vers un logement autonome, par exemple).

➤ Le rapport Alerte, novembre 2002.

Dès 2002, les associations estiment que « *ce dispositif, qui a bien été recentré sur les publics les plus en difficulté, ce qui est un point de progression notable par rapport à notre premier bilan de loi exclusion en 2000, atteint ses objectifs puisque, à la sortie de TRACE, un jeune sur deux a un emploi* ».

## PROPOSITIONS D'AMELIORATION

Les propositions des associations au cours des premières années de fonctionnement du programme TRACE concernaient les points suivants :

- la garantie d'un minimum de ressources pour les jeunes pendant les périodes interstitielles, où ils ne sont ni salariés, ni stagiaires de la formation professionnelle. Dans cette perspective avait été créée la bourse d'accès à l'emploi en 2002. Alerte avait jugé sa suppression en 2003 fort regrettable.
- la possibilité de confier la mise en œuvre du programme de TRACE à des opérateurs spécialisés pour les jeunes en situation particulièrement difficile. Cette possibilité a été introduite en 2002.

Lors des discussions relatives à la mise en place de CIVIS, les associations ont souhaité que :

- un mécanisme semblable à la bourse d'accès à l'emploi soit introduit à nouveau. Or les textes relatifs au CIVIS prévoient, pour les jeunes majeurs, le versement par la région d'une allocation selon des règles nationales ;
- pendant les périodes « interstitielles », les jeunes ayant signé un contrat d'insertion bénéficient du statut de stagiaire de la formation professionnelle (la FNARS notamment).

## INDICATEURS DE MISE EN ŒUVRE

### Nombre de bénéficiaires de TRACE

	1998	1999	2000	2001	2002
Nb d'entrées	3 969	38 185	51 098	51 281	88 021
Nb de bénéficiaires en fin d'année	3 462	28 602	62 297	75 288	103 033

Source : DARES et WebTRACE

### Sorties vers l'emploi

Cohorte de jeunes sortis en...	2000	2001	2002
Emploi	50,5	46,3	43,1
Emploi classique	31,5	30,8	28,4
Emploi aidé	9,7	8,8	8,2
Alternance	9,3	6,7	6,5
Formation	4,5	6,5	6,8
Chômage	37,0	39,6	42,2
Inactivité	8,0	7,6	7,9
Total	100,0	100,0	100,0

Source : Parcours – exploitation DARES

### Crédits de l'Etat alloués au programme TRACE<sup>9</sup> (en millions d'euros)

	1999 exécution	2000 exécution	2001 exécution	2002 exécution	2003 LFI	2004 LFI
Réseau d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes – TRACE (article 80, § 30)	5	9	13	23	27	27
TRACE – fonctionnement opérateurs externes (article 61)	9	15	19	26	12	12
TRACE – bourse d'accès à l'emploi (article 63)	-	-	-	30	25	4

Source : Verts budgétaires et tableau de la DGEFP

### Prévisions pour CIVIS

	Entrées en 2004	Crédits 2004 (M€)
Accompagnement vers l'emploi	60 000	18
Création d'entreprise	2 500	7
Association	8 000	69
<b>TOTAL</b>	<b>70 500</b>	<b>94</b>

Source : PLF 2004

### COMMENTAIRE GENERAL

Le bilan aussi bien quantitatif que qualitatif du programme TRACE était jugé positif par l'IGAS et les associations. Les indicateurs de mise en œuvre confirment cette appréciation. Jusqu'en 2002, TRACE constituait un des outils principaux pour l'insertion professionnelle des jeunes sans qualification et était présenté tel quel dans les PNAI. La bourse d'accès à l'emploi était estimée nécessaire par les associations et sa suppression a été jugée regrettable.

La suppression de TRACE peut se justifier dans le contexte de la décentralisation de toutes les actions de formation et d'insertion professionnelle aux régions. Néanmoins, compte tenu des éléments de bilan relatifs à TRACE, il est important que l'accompagnement, offert par les régions aux jeunes dans le cadre du contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS), soit de même qualité et ciblé sur les jeunes en difficulté.

Les premières prévisions relatives au CIVIS font apparaître un nombre de bénéficiaires et un montant de crédits pour le volet accompagnement sensiblement inférieurs aux dernières données disponibles pour TRACE. Cependant, le versement par les régions d'une allocation pour les périodes interstitielles constitue une action positive, correspondant aux demandes des associations.

<sup>9</sup> Le programme TRACE a par ailleurs été mis en œuvre grâce au renforcement des moyens alloués au réseau des missions locales et des PAIO.

## FICHE 3 : L'INSERTION PAR L'ACTIVITE ECONOMIQUE

### PRESENTATION DU TYPE D'ACTION

Des initiatives associatives<sup>10</sup> se sont développées pour faire produire des biens ou services marchands par des personnes ne pouvant pas accéder directement au marché ordinaire du travail. Ces initiatives ont su montrer leur utilité pour rendre « employables » des personnes qui étaient considérées comme « définitivement inemployables ». Le fonctionnement de ces structures se heurtait cependant (outre les problèmes de management de toute entreprise privée) à :

- l'absence de cadre légal stable, permettant de décrire clairement leurs missions ;
- des difficultés récurrentes de financement public liées à ces incertitudes juridiques<sup>11</sup>.

L'article 11 de la loi du 29 juillet 1998 précise la définition de l'insertion par l'activité économique. Celle-ci « *a pour objet de permettre à des personnes sans emploi, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières, de bénéficier de contrats de travail en vue de faciliter leur insertion sociale et professionnelle. Elle met en œuvre des modalités spécifiques d'accueil et d'accompagnement* ».

Cette fiche concerne les structures de l'insertion par l'activité économique (SIAE) : les entreprises d'insertion (EI), les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI), les associations intermédiaires (AI), les chantiers d'insertion... Les contrats utilisés dans le cadre de l'insertion par l'activité économique, essentiellement les contrats emploi solidarité et contrats emploi consolidés, font l'objet d'une autre fiche (fiche n°4).

Les objectifs de la loi du 29 juillet 1998 sont :

1. La reconnaissance légale du secteur et une clarification du rôle des structures d'insertion par l'activité économique.

L'article 13 de la loi du 29 juillet 1998 définit en particulier la place des associations intermédiaires dans l'insertion par l'activité économique : « *les associations intermédiaires sont des associations ayant pour objet d'embaucher les personnes mentionnés à l'article L.322-4-16 du code du travail afin de faciliter leur insertion professionnelle en les mettant à titre onéreux à disposition de personnes physiques ou morales, et qui ont conclu avec l'Etat une convention visée à l'article précité* ».

2. Le développement de ce secteur grâce aux aides de l'Etat.

Les différentes structures peuvent, selon leur activité, conclure avec l'Etat des conventions afin de bénéficier d'aides et d'exonérations de charges sociales ou de contrats aidés (CES, CEC). En outre, l'article 16 institue le fonds départemental pour l'insertion (FDI), destiné à financer le développement et la consolidation des initiatives locales en matière d'insertion par l'activité économique.

---

<sup>10</sup> Pouvant se développer dans quelques cas avec des partenariats avec des entreprises privées (comme « ENVIE » grâce à l'appui de DARTY) ou des entreprises publiques (Fondation « Agir pour l'emploi » financée par la EDF / GDF et leurs agents).

<sup>11</sup> à la différence des centres d'aide par le travail (CAT) qui disposent notamment de financements garantis.

### 3. Une mise en cohérence des actions territoriales.

L'article 16 prévoit l'institution de conseils départementaux de l'insertion par l'activité économique (CDIAE) et un appui au développement des plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE).

### 4. Un recentrage sur les personnes en difficulté et l'introduction de l'ANPE dans les parcours d'insertion.

Selon l'article 11 de la loi du 29 juillet 1998, seules les embauches de personnes agréées par l'ANPE ouvrent droit aux aides et exonérations prévues par la loi.

Dans le cadre du second programme de prévention et de lutte contre les exclusions en juillet 2001, des moyens supplémentaires ont été fournis et des mesures nouvelles, destinées à renforcer le dispositif d'insertion, ont été prises :

- une revalorisation du montant de l'aide au poste d'insertion ;
- la création d'une aide à l'accompagnement pour les associations intermédiaires ;
- la reconnaissance d'un financement spécifique pour les têtes de réseaux de l'insertion par l'activité économique destiné à appuyer leur développement ;
- une revalorisation de la dotation du FDI.

La loi de finances pour 2004 a prévu une revalorisation de 22,5% de l'aide aux postes pour les ETTI, conformément à l'engagement pris dans le PNAI 2003 – 2005 et en réponse à une demande formulée par le CNIAE.

L'insertion par l'activité économique est évoquée dans le PNAI 2001 – 2003 (pages 12 et 15 ; les PLIE constituent une fiche bonnes pratiques n°2), le PNAI 2003 – 2005 (page 16) et les PNAE 2001, 2002 et 2003 (ligne directrice n°7).

Le PNLE ne comporte pas d'actions en direction de l'insertion par l'activité économique.

#### Textes de référence :

*Décrets n°99-105, n°99-106, n°99-107, n°99-108 et n°99-109 du 18 février 1999*

*Décret n°99-275 du 12 avril 1999*

*Décret n°2000-502 du 7 juin 2000*

*Arrêtés du 23 mars 1999, dont un modifié par arrêté du 19 mai 2000*

*Arrêté du 5 août 1999*

*Arrêté du 25 octobre 2002*

*Circulaire DGEFP n°99-17 du 26 mars 1999*

*Circulaire DGEFP n°99-25 du 2 juin 1999*

*Circulaire DGEFP n°99-38 du 17 décembre 1999*

*Circulaire DGEFP n°99-40 du 21 décembre 1999*

*Circulaire DGEFP n°2000-15 (secteur mixte) du 20 juin 2000*

*Circulaire DGEFP/DGAS n° 2002/13*

*Circulaire DGEFP / DGAS n°2003/24 du 3 octobre 2003*

## **DISPOSITIF DE MISE EN ŒUVRE PREVU**

Le dispositif repose sur trois principes majeurs :

- Un conventionnement systématique avec toutes les structures d'insertion par l'activité économique, renforçant les fonctions d'accompagnement et les aides de

l'Etat dans le cadre de parcours vers l'emploi. L'Etat finance la fonction d'accompagnement socio- professionnel, l'encadrement technique renforcé, des exonérations de charges et des contrats aidés ;

- Un agrément préalable des publics par l'ANPE, afin de sélectionner le public orienté vers les SIAE et d'assurer un suivi individualisé de leur parcours. Il s'agit aussi de donner aux personnes en difficultés les mêmes droits à utiliser les services de l'ANPE dans leur parcours d'insertion ;
- Un pilotage local de l'ensemble du dispositif assuré par le CDIAE, sous la responsabilité du représentant de l'Etat, qui gère également le fonds départemental pour l'insertion. Une articulation de ce pilotage départemental avec des coopérations infra départementales, les PLIE, est établie par les communes et groupements de communes

## ELEMENTS DE BILAN ACTUALISES

### ➤ Rapport de l'IGAS, novembre 2002.

L'IGAS fait état **d'un bilan d'activité décevant au regard des moyens déployés depuis 1999**. Le nombre total des structures d'insertion évolue très peu entre 1999 et 2001 (2115/2152). Pendant cette période, l'évolution est différenciée selon les structures : à une baisse continue des AI (1047/960), répondent une hausse du nombre d'EI (861/960) et des ETTI (241/279), correspondant certainement à un transfert d'activité en entreprises des AI vers les ETTI.

Une étude récente de la DARES relative au secteur de l'insertion par l'activité économique en 2002<sup>12</sup>, révèle que, pour la première fois depuis 1998, on constate une diminution du nombre de structures (3% de moins qu'en 2001), qui ne concerne pas exclusivement les AI mais l'ensemble du secteur marchand.

Pour le nombre d'heures travaillées, le volume d'activité des AI s'est stabilisé en 2002 après un repli constant depuis 1998. L'activité des ETTI diminue fortement, prolongeant la tendance amorcée en 2001, après une forte montée en charge en 1999 et 2000. Cette inflexion s'inscrit dans le repli conjoncturel observé dans l'ensemble du secteur du travail intérimaire au cours de la même période. Les EI, quant à elles, après une chute du nombre moyen de salariés embauchés sous CDD entre 1999 et 2001, connaissent en 2002 une forte augmentation des postes ouvrant droit à l'aide forfaitaire. Cette progression s'est toutefois accompagnée d'une légère baisse du nombre de salariés embauchés dans l'année, du fait d'un allongement de la durée moyenne des contrats.

Enfin, **pour les taux de sortie vers l'emploi**, l'IGAS juge qu'ils **sont décevants au regard de leur niveau en 1999**. Après une progression nette entre 1999 et 2000, les taux de sortie vers l'emploi se sont affaiblis entre 2000 et 2001 pour se retrouver à leur niveau primitif en ce qui concerne les EI et les ETTI.

---

<sup>12</sup> DARES, « L'insertion par l'activité économique en 2002 », *Premières synthèses*, N°52.1, décembre 2003.

L'IGAS estime que, faute d'études précises, elle n'est pas en mesure de corrélérer la baisse d'activité des structures aux évolutions économiques ou à celles du marché du travail, ni d'imputer cette baisse à des dysfonctionnements du dispositif.

L'enquête de cheminement réalisée par la DARES<sup>13</sup> auprès de salariés embauchés entre mars et juin 1999 apporte des éléments plus positifs sur le devenir professionnel des personnes employées par des structures de l'insertion par l'activité économique. Trois ans après leur sortie, sept sur dix occupent un emploi, alors que seulement un tiers d'entre eux était dans ce cas avant leur embauche en insertion. Toutefois, une personne sur six est toujours en structure d'insertion.

Par ailleurs, les travaux de l'IGAS et du CNLE s'accordent à remarquer les insuffisances :

- des conditions et des modalités de l'accompagnement des personnes engagées dans un parcours d'insertion ;
- de la professionnalisation et de la formation des publics ;
- de la sécurisation des parcours.

Enfin, la première mission de l'IGAS (juillet 2000) notait **la nécessité d'une approche stratégique globale et coordonnée au niveau départemental**. Ce rôle, principalement dévolu par les textes aux CDIAE, n'est pas convenablement assuré, selon les conclusions du CNIAE. Celui relève que les conseils départementaux, sauf exceptions, ne sont pas en mesure d'élaborer une stratégie territoriale d'insertion par l'activité économique, compte tenu du «*déficit de représentativité, d'information et de débats démocratiques*» de ces instances.

➤ Le rapport Alerte, novembre 2002

Alerte estime que **les acteurs de l'insertion par l'emploi sont fragilisés**, voire détruits, par les incessants et imprévisibles changements ou modulation de dispositifs qui se font d'ailleurs le plus souvent en tenant peu compte de leur existence, de leur avis et de leur savoir-faire.

Les associations, notamment la FNARS, rappellent que la loi du 29 juillet 1998 a conduit à une plus grande implication du service public de l'emploi, en particulier de l'ANPE, et des partenaires sociaux dans l'insertion par l'activité économique. La développement des groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ) est à cet égard jugé positif.

## PROPOSITIONS D'AMELIORATION

Ces propositions qu'elles émanent d'un mission parlementaire (rapport B. SEILLIER), d'un rapport du Conseil Economique et Social, du collectif d'associations (ALERTE) ou d'une instance de concertation spécialisée (le CNIAE) sont convergentes :

---

<sup>13</sup> R.CEALIS, A.SMYK (DARES), « Insertion par l'activité économique : plus de la moitié des salariés retrouve un emploi hors structure », *Premières synthèses*, n° 26-1, juin 2003.

➤ Le rapport SEILLIER, juillet 2003<sup>14</sup>.

Bernard SEILLIER estime que *« l'extrême fragilité des structures d'insertion par l'activité économique devrait pouvoir être compensée par une stabilisation des crédits accordés par l'Etat. L'insertion professionnelle des personnes en difficulté est une action de long terme, qui exige une visibilité et un horizon suffisant afin d'assurer une perspective durable tant pour les personnes concernées que pour les structures qui les accompagnent. Il est donc impératif que les financements annoncés et décidés soient garantis : les engagements dans le domaine de l'insertion des personnes en difficulté devraient être respectés de manière prioritaire, en restant à l'abri d'éventuelles mesures de gel, de mise en réserve ou de report budgétaire. Par ailleurs, afin de pallier les fluctuations et les retards des versements par les services de l'État, le versement des aides aux structures d'insertion par l'activité économique pourrait être transféré à un organisme tiers du type du CNASEA, ce qui permettrait d'assurer la régularité du versement tout en permettant aux services chargés de l'emploi de disposer d'outils statistiques et de gestion assurant un meilleur pilotage de la mesure ».*

➤ Le rapport du CES, 2003

Le CES préconise de conforter tout le secteur de l'insertion, en particulier celui par l'activité économique, dont l'action doit être orientée vers la qualification et le retour à l'emploi classique :

- par une nette revalorisation des subventions versées par poste d'insertion aux entreprises d'insertion et par un assouplissement de la durée d'accueil des personnes ;
- par une simplification administrative et une pérennisation des financements ;
- par une reconnaissance des activités d'insertion non directement productives ;
- et par une prise en compte des coûts réels d'accompagnement.

➤ Le rapport Alerte, novembre 2002

Alerte juge nécessaire de renforcer l'assise financière des structures d'insertion par l'activité économique, notamment en fonds de roulement, afin de réduire leur précarité et d'assurer leur pérennité. Par ailleurs, une action vigoureuse devrait être menée pour éviter les retards de paiement de l'Etat.

Les propositions sont les suivantes :

- supprimer le plafond des 240 heures pour les AI ;
- sécuriser et augmenter les financements.

➤ Le rapport d'orientation du CNIAE, février 2003.

Les propositions du CNIAE s'articulent autour de plusieurs axes :

- La reconnaissance institutionnelle. Le CNIAE demande que l'IAE apparaisse comme un champ de compétence à part entière, notamment dans les programmes issus de la LOLF (mise en place d'un budget programme), dans le SPE élargi et

---

<sup>14</sup> B.SEILLIER, G.MAIGNE : *Pour un contrat d'accompagnement généralisé*, Rapport au Premier ministre, 2003.

dans les contrats de plan Etat / régions. Au niveau départemental, l'information, la consultation et le financement des CDIAE doivent être améliorés et leur composition élargie aux GEIQ et aux PLIE ;

- L'amélioration des statistiques nationales du secteur intégrant toute l'IAE et portant sur les aspects financiers et qualitatifs en donnant un rôle nouveau à l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion ;
- Un financement pérenne public. Le CNIAE estime nécessaire l'inscription des financements dans des conventions pluriannuelles d'objectifs ;
- La pérennisation de l'aide à la fonction de suivi-accompagnement et une aide à l'accompagnement socio-professionnel dans les chantiers d'insertion ;
- L'amélioration du volet formation de l'IAE , pour les personnes en insertion, les professionnels (pour lesquels un Contrat d'étude prospective est prévu en 2004) et les bénévoles ;
- La suspension des modifications envisagées pour le CDD d'usage dans les AI (intégration de la prime de précarité, ...)
- L'amélioration du statut du RMA et la négociation entre partenaires sociaux de l'introduction du RMA dans le travail temporaire ;
- Une participation accrue des publics en insertion dans la vie des structures, de façon semblable à ce qui est la règle pour les salariés d'entreprises « classiques » ;
- Le soutien, en particulier financier, aux innovations et aux expérimentations.

Par ailleurs, dans la perspective de la décentralisation, le CNIAE souhaite que l'IAE demeure une prérogative de l'Etat tout en favorisant le débat et la concertation au niveau local (par exemple, élaboration de plans d'action stratégiques départementaux de développement de l'IAE). Le CNIAE demande une modification de la loi du 18 décembre 2003 en introduisant une réelle coordination entre collectivités territoriales départementales et Etat en matière de mesures d'IAE.

Enfin, une meilleure coordination entre entrepreneurs de structures d'IAE et entrepreneurs « classiques » est préconisée, notamment dans le transfert de savoir faire et dans le cadre des indicateurs du développement durable qui doivent intégrer des indicateurs relatifs à l'insertion des publics exclus.

## **INDICATEURS DE MISE EN ŒUVRE**

Il est à noter que les indicateurs disponibles concernent essentiellement les associations intermédiaires, les entreprises de travail temporaire d'insertion et les entreprises d'insertion. Il manque des données relatives aux chantiers en particulier, alors que leur nombre est important.

## Résultats d'activité

	1999	2000	2001	2002
Associations intermédiaires				
Nb d'AI en activité au 31/12	1.047	1.013	980	948
Nb de salariés mis à disposition	207 600	181 860	168 330	167 550
Heures travaillées (en milliers)	37 567	30 795	28 943	28 867
ETTI				
Nb d'ETTI en activité au 31/12	220	276	279	263
Nb de salariés mis à disposition	34 300	49 320	46 620	38 150
Heures travaillées (en milliers)	8.200	12 190	11 174	8 874
Entreprises d'insertion				
Nb d'EI en activité au 31/12	827	861	869	856
Flux annuel de salariés en insertion	12 110	12 440	12 810	12 310

Source : DARES

## Devenir des personnes passées dans une SIAE

Situation (en %)	Janvier 1999 : avant l'entrée	Avril 2000 : un an après l'entrée	Avril 2001 : Deux ans après l'entrée	Avril 2002 : Trois ans après l'entrée
Emploi	28,9	38,4	50,2	53,8
Chômage	47,0	13,6	14,8	19,3
Formation + études	9,3	4,8	4,0	3,4
SIAE de référence	0,0	33,0	18,5	10,6
Autre SIAE	3,5	5,4	6,1	5,9
Inactivité	11,4	4,9	6,5	7,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : DARES (enquête de cheminement 2002)

## Moyens budgétaires consacrés par l'Etat à l'IAE (en M€)

Chapitre 44-70	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Loi de finances initiale</b>						
Insertion par l'économique (article 51)	55	74	80	61	61	61
Fonds de soutien (article 52)	7	7	7	8	8	8
Exonérations (article 53)	52	58	59	58	42	44
Contrepartie Etat FSE EI (art. 54)	-	-	-	32	31	31
Concours FSE EI (art.55)	-	-	26	26	26	25
Accompagnement AI (art. 56)	-	-	-	5	5	5
Crédits IAE région Centre (44-80-10-13)	-	-	-	-	4	4
<b>Total</b>	<b>114</b>	<b>139</b>	<b>172</b>	<b>190</b>	<b>177</b>	<b>172</b>
<b>Exécution</b>						
Insertion par l'économique (article 51)	69	79	45	49	41	-
Fonds de soutien (article 52)	3	6	6	8	8	-
Exonérations (article 53)	52	34	34	57	41	-
Contrepartie Etat FSE EI (art. 54)	-	-	27	28	27	-
Concours FSE EI (art.55)	-	-	16	21	27	-
Accompagnement AI (art. 56)	-	-	-	4	5	-
Crédits IAE région Centre (44-80-10-13)	-	-	-	-	4	-
<b>Total</b>	<b>124</b>	<b>119</b>	<b>128</b>	<b>167</b>	<b>153</b>	<b>-</b>

Source : Vets budgétaires et DGEFP

## Crédits alloués aux CES et CEC en M€(pour mémoire)

Chapitre 44-70	1999 exécution	2000 exécution	2001 exécution	2002 exécution	2003 LFI	2004 LFI
En CES (article 41)	1410	1231	1023	884	280	544
En CEC (article 42)	632	683	905	994	959	810
<b>Total</b>	<b>2042</b>	<b>1914</b>	<b>1928</b>	<b>1878</b>	<b>1239</b>	<b>1354</b>

Source : Verts budgétaires et PLF 2004

La part des demandeurs d'emploi de longue durée et des allocataires du RMI dans les CES et CEC est présentée dans la fiche n°4 relative à ces contrats.

## COMMENTAIRE GENERAL

Le nombre de SIAE et de personnes en insertion n'ont pas augmenté autant qu'escompté. Cependant, l'utilité des structures d'insertion par l'activité économique est reconnue. Elles se distinguent en effet des dispositifs « classiques » du service public de l'emploi en ce qui concerne les caractéristiques des personnes accueillies. Compte tenu de ces caractéristiques, les résultats en matière d'accès à l'emploi à la sortie du dispositif et trois ans après peuvent être considérés comme satisfaisants.

Les enjeux principaux sont, d'une part, de pérenniser les financements accordés à ce secteur et de les soustraire aux mouvements de gels budgétaires, d'autre part, de renforcer les mesures d'accompagnement et de formation des bénéficiaires, des bénévoles et des professionnels.

## **FICHE 4 : LES CONTRATS EMPLOI SOLIDARITE ET LES CONTRATS EMPLOI CONSOLIDE**

### **PRESENTATION DU TYPE D’ACTION**

#### 1. Les CES

Introduits par la loi du 19 décembre 1989, les contrats emploi-solidarité sont des contrats à durée déterminée à mi-temps, d’une durée de 3 à 12 mois, visant la réinsertion de demandeurs d’emploi et de personnes en difficulté, embauchés pour des activités répondant à des besoins collectifs non satisfaits. Les employeurs bénéficiaires des CES sont les collectivités locales, les personnes morales de droit public (établissements publics), les organismes de droit privé à but non lucratif (associations 1901) et les personnes morales chargées de la gestion d’un service public.

L’article 7 de la loi du 29 juillet 1998 prévoit le recentrage sur les personnes en difficulté des contrats emploi solidarité (CES) : « *Ces contrats 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, de l’obligation d’emploi prévue à l’article L.323-1, 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* ».

L’obligation de formation professionnelle est précisée : « *Dans les collectivités territoriales et autres personnes morales de droit public, un contrat emploi-solidarité ne peut être renouvelé sur un même poste de travail qu’à la condition qu’il s’accompagne d’un dispositif de formation visant à faciliter l’insertion professionnelle du bénéficiaire de ce contrat à l’issue de celui-ci* ».

#### 2. Les CEC

Créés par la loi du 29 juillet 1992, les CEC étaient à l’origine des contrats aidés permettant de pérenniser dans le secteur non marchand la situation des publics les plus prioritaires issus des CES. Ainsi, les employeurs doivent appartenir au secteur non marchand : les collectivités locales, les personnes morales de droit public (établissements publics), les organismes de droit privé à but non lucratif (associations 1901) et les personnes morales chargées de la gestion d’un service public.

Conformément à l’article 8 de la loi du 29 juillet 1998, les publics éligibles aux CEC comprennent désormais également l’ensemble des publics éligibles aux CES.

Les CES et les CEC sont évoqués dans le PNAI 2001 – 2003 (pages 12 et 15), le PNAI 2003 – 2005 (page 17), les PNAE 2001, 2002 et 2003 (ligne directrice n°7). En revanche, les mesures en faveur de l’accès à l’emploi ne sont pas mentionnées dans le PNLE (mars 2003).

### Textes de référence :

*Décrets n°98-1108 et n°98-1109 du 9 décembre 1998*

*Circulaire DGEFP n°98-44 du 16 décembre 1998*

*Circulaire DGEFP n°2001-11 du 30 mars 2001*

*Circulaire DGEFP n°2002-40 du 5 septembre 2002 relative aux taux de prise en charge CES*

*Instruction DGEFP n°02-46 du 24 octobre 2002 relative au taux de prise en charge majoré des CES*

*Instruction DGEFP de 14 mars 2003 relative à la durée des CEC.*

## **DISPOSITIF DE MISE EN ŒUVRE PREVU**

### 3. Les CES

L'Etat prend en charge une part importante de la rémunération des bénéficiaires, variant de 65 à 95%. En outre, les employeurs bénéficient d'une exonération de l'ensemble de leurs charges patronales, dans la limite du SMIC, hormis les cotisations d'assurance chômage, sauf pour les conventions prises en charge à 90 et à 95%, pour lesquelles les cotisations d'assurance chômage sont incluses dans l'assiette de prise en charge par l'Etat.

A l'automne 2002, le gouvernement a souhaité responsabiliser les employeurs en ramenant les taux de prise en charge à 85 et 65% du SMIC et en leur demandant de mettre en œuvre systématiquement des actions d'accompagnement et de formation. Néanmoins, lors de la Table ronde du 18 mars 2003, il a été annoncé la pérennisation du taux de prise en charge majoré à 95% pour les personnes en CES embauchées par des chantiers d'insertion conventionnés dans le cadre de l'insertion par l'activité économique et pour les jeunes engagés dans un parcours Trace.

Depuis 2004, les taux de prise en charge sont explicitement fixés en fonction de la nature de l'employeur :

- 65% pour les employeurs publics (collectivités locales, établissements publics, autres organismes gérant un service publics) ;
- 80% pour les associations ;
- 95% pour les chantiers d'insertion conventionnés par le CDIAE, qui accueillent des personnes agréées par l'ANPE.

### 4. Les CEC

De même que pour les CES, l'employeur est exonéré des charges patronales, hormis les cotisations d'assurance chômage.

L'aide au poste est calculée selon un taux normalement dégressif de manière linéaire, de 60% pour la première année d'exécution du contrat à 20% pour la cinquième année. La loi du 29 juillet 1998 a ouvert la possibilité d'une prise en charge au taux de 80% pour favoriser l'embauche des personnes qui cumulent de nombreuses difficultés, liées notamment à leur état de santé, à leur âge ou bien à leur situation matérielle. Le taux est alors constant à 80%, pour les cinq années du contrat.

Les CEC sont conclus sur une base horaire minimale de 30 heures hebdomadaires. Trois changements importants ont été décidés au deuxième semestre 2002 :

- La durée maximale, initialement fixée à 5 ans, a été réduite à trois ans pour les contrats conclus à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2003 ;
- A partir de 2004, le taux de prise en charge de 80% est supprimé ;
- Seules sont maintenues les conventions à taux dégressif (de 60% la première année à 40% la troisième année).

## **ELEMENTS DE BILAN ACTUALISES**

### ➤ Le rapport de l'IGAS, novembre 2002.

L'IGAS estime que le bilan quantitatif et qualitatif des CES et CEC continue d'être positif, notamment en ce qui concerne la proportion des publics prioritaires parmi les bénéficiaires du dispositif.

Une étude récente de la DARES<sup>15</sup> montre néanmoins que la part des « publics prioritaires » parmi les nouveaux bénéficiaires des CES et des CEC a nettement diminué en 2002. Cette évolution s'inscrit dans une évolution plus générale du marché du travail : le nombre de chômeurs de très longue durée a significativement diminué en 2002, alors que toutes les autres catégories de chômeurs ont vu leurs effectifs progresser.

### ➤ Le rapport de l'instance d'évaluation du Commissariat général au plan, 2001<sup>16</sup>

Les CES et les CEC sont considérés jouer un rôle important dans la politique de lutte contre le chômage dans la mesure où ils constituent un outil central pour la réinsertion de personnes très éloignées de l'emploi. Ces contrats restent pour des personnes en situation sociale ou professionnelle difficile un point de passage obligé après une longue période de chômage et un moyen de sortir, au moins provisoirement, de la dépendance des minima sociaux. Ils offrent à leurs bénéficiaires une réelle et immédiate amélioration de leurs conditions de vie, au point de vue financier mais également en termes d'intégration professionnelle et sociale.

Ces contrats présentent néanmoins plusieurs limites :

- ils ne sont pas assez ciblés sur les personnes qui en ont le plus besoin car les orientations sont insuffisamment individualisées par les services de l'emploi ;
- la faiblesse de l'accès à l'emploi ordinaire s'explique, en partie, par l'insuffisance des actions d'accompagnement et d'appui à la recherche d'emploi ;
- les actions de formation existent mais restent insuffisantes ;
- le SPE se limite essentiellement à une gestion administrative des dossiers et ne parvient pas à promouvoir et à vérifier réellement le contenu des actions d'accompagnement et de formation par l'employeur.

En outre, l'instance d'évaluation relève que les employeurs utilisent souvent ces contrats dans une logique centrée sur les besoins internes de l'organisme et afin de remédier à des déficits de personnels qu'ils estiment structurels. L'importance de cette

<sup>15</sup> M.DEFOSSEUX, DARES, « Les entrées en CES et CEC en 2002 », *Premières synthèses*, N°50.1, décembre 2003.

<sup>16</sup> *Les mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand*, sous la dir. d'Y.ROBINEAU, Conseil national de l'évaluation / Commissariat général au plan, 2001.

logique a parfois relégué au second plan pour l'employeur le souci de proposer aux salariés des contenus de travail et des actions susceptibles de favoriser leur retour à l'emploi dans un autre organisme. Les pouvoirs publics, quant à eux, ont tendance à faire jouer à ces contrats un rôle contracyclique, conduisant à la conclusion d'un nombre considérable de contrats aidés et à des réglages conjoncturels brutaux. La Cour des comptes a également souligné les intérêts divergents entre le salarié bénéficiaire d'un CEC, l'employeur et l'Etat.

➤ Le rapport de la Cour des comptes relatif aux CEC, janvier 2003<sup>17</sup>

- *Un basculement des CES vers les CEC.*

La gestion des crédits spécifiques de l'Etat pour les CEC a été marquée par une progression rapide des dépenses, les crédits votés en loi de finances initiale entre 1996 et 2001 ayant quadruplé pour atteindre 849,6 M€ A l'augmentation des crédits consacrés aux CEC a correspondu une diminution des crédits votés au titre des CES de près de 40% entre 1996 et 2001. La même tendance s'observe au niveau du nombre de bénéficiaires des CEC et CES. La Cour des comptes estime que le basculement entre ces deux catégories de mesures pour l'emploi résulte des effets de la loi du 29 juillet 1998, les CEC ayant alors pris une place significative dans les contrats aidés. En parallèle, les CEC se sont progressivement déconnectés du dispositif CES.

- *La prise en compte des publics en difficulté.*

Selon les statistiques du CNASEA, un cinquième des entrées dans le dispositif des CEC relève de la nouvelle catégorie définie par la loi du 29 juillet 1998, les personnes « rencontrant des difficultés particulières d'emploi ». Ainsi, les publics visés par la LCE forment de l'ordre de 80% des entrées dans le dispositif<sup>18</sup>. On peut par conséquent considérer que le dispositif CEC a atteint ses objectifs en termes de publics.

- *L'insuffisance des actions de formation.*

La loi du 31 juillet 1998 précise que les conventions doivent prévoir des dispositifs comprenant notamment des actions d'orientation professionnelle et de validation des acquis en vue de construire et de faciliter la réalisation du projet professionnel du bénéficiaire. Les préconisations ont été détaillées par circulaire. Or, la Cour des comptes estime que ces préconisations n'ont pas été appliquées que ce soit au moment de l'élaboration de la convention ou du contrôle.

- *Des résultats en matière d'accès à l'emploi notables.*

La Cour des comptes reprend les résultats d'une enquête de la DARES de fin 2001<sup>19</sup> qui montre que le CEC permet un retour à l'emploi de manière notable, puisque, selon ses résultats, un an après leur sortie du dispositif, 56% des bénéficiaires déclarent occuper un emploi, souvent en CDI, à temps plein et dans le secteur marchand. En revanche, 26% déclarent être au chômage, 8% en inactivité, 7% dans une autre situation et 3% en formation.

<sup>17</sup> Cour des comptes, *Le rapport public 2002*, Editions des Journaux Officiels, janvier 2003.

<sup>18</sup> Selon le rapport de l'IGAS de novembre 2002, les publics prioritaire représentent 65,9% de l'effectif moyen en 2001 contre 62,3% en 2000. La progression est donc significative.

<sup>19</sup> .BARDAJI (DARES), « Un an après la sortie d'une contrat emploi consolidé : près de six chances sur dix d'avoir un emploi », n°43-3, octobre 2001.

➤ Enquête de la DARES<sup>20</sup>

Outre les deux études mentionnées, la DARES a lancé, en 2002, une enquête visant à interroger sur leur parcours professionnel les anciens bénéficiaires de CES sortis de la mesure fin 1999. Deux ans et demi après la fin de leur CES, près de 60% des bénéficiaires sont en emploi mais plus de quatre fois sur dix, il s'agit d'emplois aidés. Les anciens bénéficiaires restent en fait marqués par les difficultés qu'ils connaissaient à l'entrée de la mesure : les allocataires des minima sociaux, les plus âgés ou les moins formés retrouvent moins souvent « un emploi classique ». Le passage dans une formation atténue ce phénomène mais son accès reste limité.

➤ Rapport Alerte, novembre 2002.

Les associations ont signalé en novembre 2002 leur très vives inquiétudes vis-à-vis des nouvelles orientations des politiques publiques concernant l'accès à l'emploi des personnes en difficulté. Ces vives inquiétudes sont relatives aux conséquences :

- pour les associations en tant que gestionnaires : le gouvernement en faisant varier le taux de prise en charge par l'Etat des CES ainsi que le nombre de mesures<sup>21</sup> a mis des associations en difficulté.
- pour les personnes concernées : « *Les associations redisent leur attachement aux contrats aidés qui, s'ils ne sont pas la solution miracle, donnent tout de même une forme d'insertion à des personnes qui ne trouveraient pas immédiatement à s'embaucher sur le marché du travail ordinaire* ».

## PROPOSITIONS D'AMELIORATION

➤ Le rapport de la Cour des comptes

La Cour des comptes préconise :

- un suivi qualitatif plus développé, afin de mieux identifier les conditions d'une insertion réussie et d'adapter la structure du dispositif pour atteindre l'objectif d'insertion dans la logue durée ;
- la fusion des dispositifs CES et CEC qui pourrait opportunément accroître la flexibilité des mesures d'aide à l'emploi dans le secteur non marchand.

➤ Le rapport SEILLIER<sup>22</sup>

Dans son rapport, le sénateur Seillier propose la fusion des actuels CES et CEC en un contrat unique d'insertion dans le secteur non marchand<sup>23</sup>. Ce contrat, modulable, permettrait un accompagnement renforcé.

---

<sup>20</sup> M.DEFOSSEUX (DARES), « La formation au cours du CES : une influence durable sur les parcours mais un accès limité », *Premières synthèses*, N°44.2, octobre 2003

<sup>21</sup> Les crédits du projet de loi de finances pour 2003 étaient basés sur l'hypothèse de 80 000 entrées en CES, contre 260 000 en 2002. La prise en charge par l'Etat devait se recentrer sur les taux de 65 et 85%, les taux majorés de 90 et 95% étant normalement supprimés. Or, finalement ont été réalisées en 2003 non pas 80 000 entrées, ni 160 000 comme il avait été prévu au moment du vote de la loi de finances pour 2003 en tablant sur l'utilisation des reports, mais 240 000 entrées.

<sup>22</sup> B.SEILLIER, G.MAIGNE : *Pour un contrat d'accompagnement généralisé*, Rapport au Premier ministre, 2003.

<sup>23</sup> Le CNIAE, dans son rapport d'orientation de février 2003, s'est également prononcé en faveur d'un contrat unique d'insertion. De même pour la FNARS, dans ses propositions pour la conférence nationale sur la lutte contre les exclusions.

- L'accès devrait résulter « d'un diagnostic individualisé réalisé par l'ANPE ou un des partenaires ».
- Sa durée minimale serait de six mois et au maximum d'un an renouvelable deux fois. Les personnes très en difficulté pourrait voir leur contrat étendu à cinq ans. Par ailleurs, il existerait la possibilité de suspendre, sans l'interrompre, le contrat pour une période d'essai sur un contrat de droit commun ou pour une entrée en formation.
- Le nouveau contrat unique devra avoir « un contenu en formation beaucoup plus soutenu que le CEC ou le CES ». Chaque contrat devrait comporter « un volet d'acquisition de compétences professionnelles partant d'un bilan de compétences initial et s'achevant par une reconnaissance des savoir-faire professionnels ».
- Pour financer le renforcement des actions d'accompagnement et de formation, l'Etat pourrait abaisser sa participation à la rémunération des salariés et la moduler entre 65 et 85%, « ce qui permettrait de responsabiliser les employeurs, mais également de tenir compte de la qualité de leur accompagnement et de leurs capacités de financement ».

Le PNAI 2003 – 2005 prévoit la création d'un contrat unique d'insertion. Par ailleurs, lors d'une table ronde, le 18 mars 2003, M. Fillon, ministre du travail, des affaires sociales et de la solidarité, a indiqué son intention de réformer les contrats emploi-solidarité et les contrats emploi-consolidé et de les réunir dans un contrat d'accompagnement unique.

➤ Le rapport du CES, 2003.

Le CES préconise d'assouplir les CES et les CEC afin de les adapter à la diversité des situations (durée, nombre d'heures travaillées). Pour garantir leur caractère promotionnel, il propose de généraliser les « chartes de qualité » entre l'Etat et les employeurs :

- en y inscrivant l'obligation de proposer une formation qualifiante et la validation des acquis de l'expérience (VAE) ;
- en autorisant le cumul de ces contrats avec une formation rémunérée.

Les mêmes avantages sociaux, conditions de représentation et formations que ceux des autres salariés devraient être garantis aux titulaires de ces contrats.

➤ Le rapport Alerte, novembre 2002

Les associations préconisent de :

- Maintenir le niveau des contrats aidés. Les associations estiment qu'il est impératif de développer les dispositifs de contrats aidés, notamment les CES et CEC. Elles sont extrêmement attachées à ce que le nombre de CES et CEC, pour 2003 et pour les années à venir de faible croissance, soit au minimum maintenu au niveau actuel.
- Elargir sans restriction l'accès des titulaires d'emplois aidés au dispositif d'intéressement au retour à l'emploi par le cumul d'une rémunération et de minima sociaux (fiche n°26) ;
- Rapprocher les conditions d'emploi sous CES des conditions d'emploi ordinaires.

## INDICATEURS DE MISE EN ŒUVRE

### Evolution des CES et des CEC

	2000	2001	2002	2003	2004 au 31 mars
<b>Contrats emploi-solidarité</b>					
Ensemble des conventions signées	353 991	296 417	285 018	258 492	56 289
Effectifs moyens	207 798	156 363	155 023	ND	ND
<b>Contrats emploi consolidé</b>					
Ensemble des conventions signées	132 820	141 092	137 394	116 988	26 419
Effectifs moyens	118 766	132 358	135 927	ND	ND

Source : DARES, Tableau de bord des politiques d'emploi

### Nombre d'entrées prévues en loi de finances initiales<sup>24</sup>

Flux d'entrées	1999	2000	2001	2002	2003	2004
En CES	405 000	354 700	294 544	294 250	240 000	170 000
En CEC	45 600	50 500	47 062	41 988	25 000	15 000
Total	450 600	405 200	341 606	336 238	265 000	185 000

Source : Bleu budgétaire « travail » – PLF 2004

### Crédits de l'Etat en faveur des CES et CEC (M€)

Chapitre 44-70	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Loi de finances initiale</b>						
CES (article 41)	1 510	1 374	995	1 016	280	544
CEC (article 42)	800	812	850	999	959	810
Total	2 310	2 186	1 845	2 015	1 239	1 354
<b>Exécution</b>						
CES (article 41)	1 410	1 231	1 023	884	803	-
CEC (article 42)	632	683	905	994	1 017	-
Total	2 042	1 914	1 928	1 878	1 820	-

Source : Verts budgétaires et DGEFP

### Les publics prioritaires en CES et CEC (part en %)

	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Toutes conventions</b>					
CES	70,2	72,9	70,4	70,6	65,8
CEC	65,5	62,0	64,0	66,6	66,0
<b>Conventions initiales</b>					
CES	67,6	70,5	67,7	68,3	62,9
CEC	60,0	66,0	67,1	66,7	64,5
<b>Effectifs moyens</b>					
CES				72,4	68,7
CEC				65,9	66,5

Source : DARES

<sup>24</sup> Les différences entre le nombre d'entrées prévues en loi de finances initiale et évalué par la DARES tiennent aux éléments suivants :

- En LFI, le ministère de l'emploi ne compte que les CES et les CEC de la France métropolitaine, puisque les CES et les CEC des DOM sont financés par le budget du ministère de l'outre-mer ;
- Les données de la LFI correspondent à une conversion en « physique » de la masse budgétaire. Le coût unitaire est calculé à partir d'une durée moyenne théorique des contrats. En exécution, la réalisation peut être un volume « physique » de mesures supérieur à celui prévu dans la LFI, sans que pour autant la dépense budgétaire soit supérieure (elle dépend en effet de la durée moyenne des conventions, donc de leur coût).

### Situation en mars 2002 des personnes sorties des CES fin 1999

Situation	Part des personnes sorties fin 1999
Emploi	33,9
Emploi aidé	24,8
Chômage	29,3
Etudes / formation	4,8
Inactivité	7,2

Source : DARES – Panel des bénéficiaires de la politique de l'emploi

### COMMENTAIRE GENERAL

Conformément à l'objectif fixé dans la loi du 29 juillet 1998, les CES et les CEC ont été effectivement recentrés sur les publics dits prioritaires, souvent très éloignés de l'emploi. Les résultats de ces dispositifs en matière d'accès à l'emploi, outre le fait qu'ils sont dépendants de la conjoncture économique, doivent être appréciés au regard de ces caractéristiques.

Les variations du nombre d'entrées et des crédits alloués aux CES et aux CEC au cours des deux dernières années correspondent à la volonté du gouvernement d'une réorientation de la politique de l'emploi vers le secteur marchand. Elles peuvent se justifier si elles s'inscrivent dans une logique d'utilisation de ces contrats pour les personnes les plus éloignées de l'emploi, au lieu de fournir « une main d'œuvre à bon marché aux employeurs » (Cour des comptes). Cependant, si cette condition n'est pas remplie, les diminutions de crédits risquent de concerner des personnes en situation de précarité, trop éloignées de l'emploi pour bénéficier d'une amélioration générale du marché de l'emploi. Les organisations employant des personnes en contrat aidé sont également fragilisées.

La mise en place d'un **contrat unique d'insertion** fait désormais l'objet d'un consensus et de propositions convergentes. Les caractéristiques de ce contrat afin qu'il soit adapté aux publics en difficulté sont :

- sa flexibilité pour qu'il corresponde à des situations individuelles évolutives ;
- l'inclusion d'un volet formation renforcé, effectivement mis en œuvre.

## **FICHE 5 : LE DISPOSITIF D'ENCOURAGEMENT AU DEVELOPPEMENT D'ENTREPRISES NOUVELLES (EDEN)**

### **PRESENTATION DU TYPE D'ACTION**

Le dispositif d'aide à la création ou à la reprise d'entreprise regroupe un ensemble de mesures :

- une mesure d'exonération de charges sociales pendant 12 mois (dispositif ACCRE) ;
- l'attribution de chéquier-conseils (dispositif d'accompagnement de l'aide aux chômeurs – créateurs d'entreprise qui permet au postulant d'obtenir des conseils aptes à faciliter la mise en œuvre de leur projet) ;
- et, pour certains bénéficiaires, une aide financière et des mesures d'accompagnement et de suivi personnalisé qui font l'objet de cette fiche (dispositif d'encouragement au développement d'entreprises nouvelles, dit EDEN).

L'article 21 de la loi du 29 juillet 1998 complète l'article L.351-24 du code du travail en élargissant le bénéfice du dispositif d'aide à la création et à la reprise d'entreprise (ACCRE) aux bénéficiaires de l'allocation spécifique de solidarité et de l'allocation de parent isolé ainsi qu'aux « *personnes salariées ou licenciées d'une entreprise soumise à l'une des procédures prévues par la loi n°85-98 du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaires des entreprises qui reprennent tout ou partie de cette entreprise dès lors qu'elles s'engagent à investir en capital la totalité des aides et à réunir des apports complémentaires en capital n'excédant pas le total de ces aides* ».

Par ailleurs, l'article 21 prévoit que les allocataires de minima sociaux ainsi que les salariés repreneurs de leur entreprise en difficulté peuvent bénéficier d'une participation financière de l'Etat (dispositif EDEN), mise en œuvre dans des conditions fixées par décret.

L'article 22 de la loi du 29 juillet 1998 précise que l'attribution de cette aide financière emporte décision d'attribution des droits visés aux articles L161-1 (continuité de l'affiliation au régime d'assurances sociales) et L.161-1-1 (exonération de charges sociales) du code de la sécurité sociale.

L'article 37 de la loi n°2003-721 du 1<sup>er</sup> août 2003 relative à l'initiative économique (LIE, dite "Loi Dutreil") étend le dispositif EDEN, d'une part aux demandeurs d'emploi de plus de 50 ans, d'autre part aux bénéficiaires du contrat d'appui au projet d'entreprise (CAPE) défini aux articles 20 et 21 de ladite loi qui remplissent les conditions de l'ACCRE.

L'application de cette mesure est subordonnée à la parution d'un décret en Conseil d'Etat, non publié à ce jour.

Les jeunes engagés dans CIVIS pourront bénéficier du dispositif EDEN.

Le dispositif EDEN est évoqué dans le PNAI 2001-2003 (page 16 ; les dispositifs de l'aide à la création et à la reprise d'entreprise constituent la fiche bonnes pratiques n°2), le PNAI 2003 – 2005 (pages 18 et 19) et le PNAE 2001 et 2002 (ligne directrice n°8) et le PNAE 2003 (ligne directrice n°2).

En revanche, les mesures en faveur de l'accès à l'emploi ne sont pas mentionnées dans le PNLE (mars 2003).

#### Textes de référence :

*Articles L351-24, R351-41 et suivants du code du travail*

*Arrêtés du 29 décembre 1998*

*Décret n°98-1228 du 29 décembre 1998*

*Circulaire DGEFP n°99-18 du 06 avril 1999*

*Décret n°2001-803 du 5 septembre 2001*

*Arrêté du 5 septembre 2001*

*Circulaire DGEFP du 10 septembre 2001*

*Loi de finances pour 2003 n°2002-1575 du 31 décembre 2002*

*Loi n°2003-721 du 1<sup>er</sup> août 2003 pour l'initiative économique*

## **DISPOSITIF DE MISE EN ŒUVRE PREVU**

L'aide financière de l'Etat est attribuée, après expertise du projet de création ou de reprise d'entreprise, à une personne physique qui s'engage :

- à l'intégrer au capital de la société reprise ou créée ;
- ou à l'utiliser pour le fonctionnement de l'entreprise individuelle reprise ou créée.
- Le décret n°2001-803 a transformé le système d'avance remboursable en prime. La loi du 1<sup>er</sup> août 2003 prévoit le retour à un système d'avance remboursable à compter de la date de publication du décret d'application des articles 37 et 39 de la LIE relatifs à EDEN. Cependant, le décret d'application qui doit préciser les caractéristiques de cette avance remboursable et les modalités de son remboursement<sup>25</sup> n'est pas encore paru

Un allocataire de l'ASS peut cumuler l'allocation et les revenus tirés de l'activité de l'entreprise pendant six mois. Les articles 37 et 39 de la LIE prévoient l'allongement de cette durée à un an. Le décret d'application doit préciser cette disposition (voir aussi fiche n°26).

## **ELEMENTS DE BILAN ACTUALISES**

### ➤ Etude de la DARES<sup>26</sup>

Après un sursaut en 2000, le nombre d'entreprises créées par des demandeurs d'emploi bénéficiant d'une aide publique a reculé en 2001 et 2002. Cependant, le nombre de créateurs ou repreneurs reste stable grâce au dispositif EDEN<sup>27</sup>. Le nombre de SARL créées augmente sensiblement et le secteur des services reste prédominant.

---

<sup>25</sup> Le remboursement n'est pas systématique en cas d'échec à la création.

<sup>26</sup> A.GUIMIOT, E.MAREAU (DARES), « Les chômeurs créateurs d'entreprise en 2001-2002 », *Première synthèses*, n°37-3, septembre 2003.

<sup>27</sup> Le nombre d'entreprises créées ou reprises grâce aux aides diffère du nombre de créateurs aidés du fait des entreprises qui regroupent plusieurs créateurs ou repreneurs bénéficiaires.

En ce qui concerne le profil du créateur d'entreprise, on peut noter que son ancienneté au chômage diminue : près de six créateurs sur dix ont actuellement moins d'un an d'ancienneté au chômage alors qu'en 1998, ils étaient quatre sur dix. Le dispositif EDEN a permis l'accès à la création d'entreprise de publics en difficulté plus âgés. Par ailleurs, les femmes créatrices d'entreprise sont de plus en plus nombreuses.

➤ Le rapport du collectif Alerte, novembre 2003

Alerte estime que le dispositif EDEN a fait preuve de son efficacité mais que le gel de crédits intervenu en 2003 a fragilisé le dispositif.

## **PROPOSITIONS D'AMELIORATION**

➤ Le rapport IGAS / IGF<sup>28</sup>, février 2002

Les inspections générales proposent :

- d'étendre le dispositif EDEN à tous les demandeurs d'emploi. Le coût d'une telle mesure est estimé dans le rapport à 95 millions d'euros.
- d'étendre aux demandeurs d'emploi relevant du régime de solidarité la possibilité de conserver le bénéfice de leurs indemnités entre 6 et 18 mois après la création. A cet égard, il faut rappeler que les articles 37 et 39 de la LIE prévoient l'allongement de cette durée à un an.
- de préserver le volet accompagnement des créateurs d'entreprise.

➤ Le rapport du collectif Alerte, novembre 2003

Le collectif Alerte formule un certain nombre de propositions. Certains des aménagements proposés existent déjà :

- un allègement des cotisations sociales au démarrage. A cet égard, il faut signaler qu'il existe déjà un système d'exonération : le dispositif ACCRE, qui est octroyé automatiquement aux bénéficiaires EDEN, et qui intervient à compter de l'inscription au registre du commerce et des sociétés.
- une simplification des formalités ;
- un financement des fonds propres. Or, c'est le cas pour EDEN, qui vient abonder les fonds propres ;
- un financement de l'accompagnement de la création d'entreprise, sur les crédits de la formation professionnelle. La mise en place du CAPE répond de cette logique, le bénéficiaire du CAPE pouvant se voir octroyer une rémunération par la « couveuse hébergeuse », avant le démarrage de son activité. Cette question se pose néanmoins toujours dans le cadre de l'élaboration du décret en Conseil d'Etat relatif au CAPE (art 20 et 21 de la LIE).
- une validation des acquis professionnels des travailleurs indépendants ;
- une incitation des bailleurs publics à louer des locaux professionnels.

---

<sup>28</sup> Y.CABANA, O.STORCH (IGF), P.DE SAINTIGNON, H.ZEGGAR (IGAS), *Propositions pour une réforme de l'aide publique à la création d'entreprise*, février 2002.

## INDICATEURS DE MISE EN ŒUVRE

### Nombre de créateurs d'entreprise aidés

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Nb de créateurs aidés	34 558	39 871	39 767			
ACCRES seule				38 763	36 922	33 328
ACCRES + EDEN				42 985	39 945	42 940
Evolution annuelle	-14,7%	+15,4%	-1,3%	-2,5% +8,1%	-4,7% -7,1%	-10,8% +7,0%

Source : DARES

### Nombre d'entreprises aidées

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Nb d'entreprises créées	33 306	38 513	38 013			
ACCRES seule				37 199	35 191	32 431
ACCRES + EDEN				40 747	37 972	35 212
Evolution annuelle	-14,5%	+15,6%	-1,3%	-2,1% +7,2%	-5,4% -6,8%	-8,5% -7,8%

Source : DARES

### Chèques conseil

	2000	2001	2002	2003
Chèques conseil délivrés	270 006	260 922	276 144	183 477
consommés	143 759	143 799	138 585	146 759
Chèques conseil EDEN délivrés			20 362	7 708
consommés			26 627	13 639

Source : Tableau de bord des politiques d'emploi

### Crédits alloués par l'Etat au dispositif EDEN (en millions d'euros)

Chapitre 44-79	1999 exécution	2000 exécution	2001 exécution	2002 exécution	2003 LFI	2004 LFI
EDEN (article 13)	7,8	30,2	31,3	44,3	52,1	68,1

Source : Vets budgétaires

## COMMENTAIRE GENERAL

EDEN apparaît comme un complément utile au dispositif ACCRES afin d'encourager et de soutenir les personnes en difficulté dans leur projet de création ou de reprise d'entreprise. Son extension à de nouvelles catégories de publics et l'allongement de la période de cumul de l'aide avec l'ASS vont dans le sens des améliorations souhaitables. Il est désormais urgent que le décret d'application de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 soit publié.

## **FICHE 6 : LE CONTRAT DE QUALIFICATION ADULTE (CQA)**

### **PRESENTATION DU TYPE D’ACTION**

L'article 25 de la loi du 29 juillet 1998 a prévu, à titre expérimental, jusqu'au 31 décembre 2000, un élargissement du contrat de qualification, jusqu'alors réservé aux jeunes, « *aux demandeurs d'emploi de 26 ans et plus reconstruisant des difficultés sociales et professionnelles* ». Les publics prioritaires pouvaient ainsi bénéficier de la mesure à titre dérogatoire mais ne percevaient pas l'aide forfaitaire accordée aux demandeurs d'emploi inscrits depuis au moins 12 mois dans les 18 derniers mois.

En avril 2002, le dispositif a été pérennisé et ses critères d'éligibilité ont été élargis. Désormais, toutes les personnes sans emploi, âgées de 26 ans et plus, rencontrant ou susceptibles de rencontrer des difficultés sociales et professionnelles du fait de l'absence ou l'insuffisance de qualification professionnelle peuvent bénéficier de la mesure.

A l'origine, le dispositif reposait sur une prime jointe à des exonérations de charge spécifiques. Depuis 2002, le régime du CQA a été aligné sur le droit commun au regard des allègements de charges sociales. En contrepartie, la prime au recrutement, versée par l'Etat aux employeurs, a été substantiellement revalorisée et recentrée sur les publics les plus en difficulté.

Les contrats de qualification adulte sont évoqués dans le PNAI 2001-2003 (page 13)

En revanche, les mesures en faveur de l'accès à l'emploi ne sont pas mentionnées dans le PNLE.

*Décret n°98-1036 du 18 novembre 1998*

*Circulaire n°98-41 du 1<sup>er</sup> décembre 1998*

*Circulaire n°00-11 du 29 mars 2000*

*Article 121 de la loi de finances pour 2001 n°2000-1352 du 30 décembre 2000 prolongeant l'expérimentation*

*Article 143 de la loi de finances pour 2002 n°2001-1275 du 28 décembre 2001 pérennisant le dispositif et modifiant l'aide accordée par l'Etat*

*Décrets 2002-158 et 2002-159 du 16 avril 2002*

*Circulaire 2002/25 du 30 avril 2002*

### **DISPOSITIF DE MISE EN ŒUVRE PREVU**

Le contrat de qualification adulte fait partie des mesures pour l'emploi proposées par l'ANPE dans le cadre du plan d'aide au retour à l'emploi : il peut être initié à la demande de la personne sans emploi, de l'employeur ou sur prescription du service public de l'emploi (ANPE /AFPA) ou de ses partenaires associés (AGEFIPH, APEC, mission locale, PAIO, structures d'insertion par l'économique, services sociaux).

Les aides financières pour l'employeur sont de plusieurs sortes :

- L'allègement de charges sociales de droit commun (passage aux 35H et allègement sur les bas salaires) ;
- Le financement de la formation est assuré par les fonds de l'alternance ou par les fonds collectés au titre de l'assurance chômage ;
- Une aide de l'Etat est versée à l'employeur en cas d'embauche des personnes suivantes : demandeurs d'emploi inscrits depuis 12 mois dans les 18 derniers mois, bénéficiaires de minima sociaux, travailleurs reconnus handicapés ainsi que toute personne sans emploi, qui, en raison de son âge, de sa situation familiale ou sociale, rencontre des difficultés particulières d'accès à la qualification et à l'emploi. Cette aide est d'un montant de 1525€ pour les 6 premiers mois et est augmentée d'un montant de 120 € par mois supplémentaire.
- S'agissant des travailleurs handicapés, une prime supplémentaire est versée par l'AGEFIPH.

## **ELEMENTS DE BILAN ACTUALISES**

### ➤ Rapport IGAS, novembre 2002

Le CQA revêt toujours un caractère confidentiel au regard des autres formules de contrat en alternance. Si les aménagements intervenus en 2002 vont dans le bon sens, il n'est pas certain que les acteurs (employeurs, salariés et l'opérateur) aient la même appréciation, ni que les modalités de financement hors UNEDIC soient bien adaptées.

### ➤ Etude de la DARES, 2004<sup>29</sup>

La montée en charge du dispositif est lente. En effet, en 2002, près de 8640 contrats ont été conclus, soit une augmentation de 2% après 27% en 2001. Les perspectives ne semblaient pas être plus favorables en 2003.

En ce qui concerne les personnes en CQA :

- la répartition des embauches par niveau de formation demeure pratiquement inchangée : à l'entrée en contrat, 82% des personnes ont au plus le niveau BAC ;
- les publics qui n'étaient ni inscrits à l'ANPE, ni bénéficiaires du RMI sont de mieux en mieux représentés : 30% des entrées en 2003, soit +13 points par rapport à 1999.

## **PROPOSITIONS D'AMELIORATION**

### ➤ Le rapport du CES, 2003.

Le CES préconise de concentrer les moyens sur le CQA et d'engager une campagne d'information sur celui-ci auprès des acteurs économiques et du public. Le CES, estimant que le CQA doit particulièrement bénéficier aux personnes de faible niveau de qualification (Vbis ou VI), recommande d'inciter les employeurs à contracter en priorité avec ces publics.

---

<sup>29</sup> DARES, « Formation en alternance : le recul des entrées se poursuit en 2002 », *Premières synthèses*, N°07.2, février 2004.

## INDICATEURS DE MISE EN ŒUVRE

### Les bénéficiaires de contrats de qualification adultes

	2000	2001	2002
Flux d'entrées dans le contrat	6 677	8 492	8 638
Niveau de formation à l'entrée			
Supérieur au niveau IV	19,0	17,6	17,5
IV	22,2	23,1	23,7
V	38,2	38,7	38,1
Vbis et VI	20,6	20,7	20,7
Situation avant contrat			
Demandeur d'emploi inscrit	67,0	65,2	65,3
RMI	8,2	7,2	4,8
Autres (emploi aidé, scolarité...)	24,8	27,7	29,9

Source : DARES

### Crédits de l'Etat alloués aux contrats de qualification adulte (en millions d'euros)

Chapitre 43-70	1999 exécution	2000 exécution	2001 exécution	2002 LFI**	2003 LFI	2004 LFI
Primes des CQA (article 31)	5,5	4,5	5,8	2,9	19,5	22,8
Exonérations CQA (article 32)*	-	-	-	31,7	3,2	-
<b>Total</b>	-	-	-	<b>34,6</b>	<b>22,7</b>	<b>22,8</b>

Source : Verts budgétaires

\* Jusqu'en 2002, les exonérations de charge sont fondées avec celles pour les contrats de qualification jeunes. En 2002, elles figurent à part en exécution. A partir de 2003, le régime d'exonération des CQA s'aligne sur le régime général. En contrepartie, la prime est significativement revalorisée.

\*\* Les données en exécution 2002 n'étaient pas disponibles.

## COMMENTAIRE GENERAL

Le contrat de qualification adulte a fait preuve de son efficacité mais il reste peu utilisé, en dépit de la réforme de 2002. La suppression de l'exonération, la spécificité du public concerné par l'aide de l'Etat ont sans doute freiné sa progression. En outre, le contrat de qualification adulte est beaucoup plus coûteux pour l'employeur que le contrat de qualification jeune. En effet, pour ce dernier, l'employeur ne doit payer qu'un pourcentage du SMIC qui évolue avec le temps du contrat et l'âge du salarié, alors que, pour le contrat de qualification adulte, l'employeur doit verser le SMIC au minimum dès le début du contrat. Enfin, le retournement de conjoncture en 2002 et en 2003 et la diminution des embauches sur un plan général n'ont pas favorisé le développement du dispositif.

Au total, le contrat de qualification adulte devrait être mieux connu, tout en continuant à être ciblé sur les publics prioritaires.

Toutefois, au 1<sup>er</sup> octobre 2004, le contrat de qualification adulte disparaîtra, ainsi que l'ensemble des contrats d'insertion en alternance, pour faire place au contrat de professionnalisation issu de l'accord signé par les partenaires sociaux le 20 septembre 2003 sur la formation professionnelle. La loi relative à la formation professionnelle et au dialogue social a été votée et devrait être promulguée prochainement. Les décrets d'application sont en cours d'élaboration.



## **FICHE 6 bis : LES STAGES D'INSERTION ET DE FORMATION PROFESSIONNELLE A L'EMPLOI (SIFE)**

### **PRESENTATION DU TYPE D'ACTION**

Les stages d'insertion et de formation professionnelle à l'emploi (SIFE) se décomposent en deux types de stages, qui ne sont pas destinés aux mêmes demandeurs d'emploi :

- le SIFE collectif s'adresse en priorité à des demandeurs d'emploi de longue durée, à des personnes peu qualifiées ou à certains publics prioritaires ;
- le SIFE dit individuel a davantage pour objectif de prévenir le chômage de longue durée d'une personne disposant déjà d'une expérience ou d'une qualification professionnelle mais ayant néanmoins besoin d'une adaptation supplémentaire aux attentes du marché du travail. Le SIFE individuel permet ainsi l'accès d'un seul bénéficiaire à une formation organisée par ailleurs.

L'article 6 de la loi du 29 juillet 1998 a étendu l'éligibilité des SIFE collectifs aux parents isolés assurant ou ayant assuré des charges de famille et aux personnes faisant ou ayant fait l'objet de peines privatives de liberté. Désormais, l'article L.322-4-1 du code du travail dispose : « *Les stages collectifs sont organisés pour les demandeurs d'emploi de longue durée, les handicapés, les bénéficiaires de l'allocation du revenu minimum d'insertion ou de l'allocation spécifique de solidarité, les parents isolés assurant ou ayant assuré des charges de famille ainsi que les personnes faisant l'objet ou ayant fait l'objet d'une peine privative de liberté.* »

Les SIFE sont mentionnés dans les PNAE 2002 et 2003 (ligne directrice n°7)

#### Les textes qui précisent les orientations et programmations aux partenaires du Service Public de l'Emploi :

*Circulaire n°98/31 du 27 août 1998 relative aux actions spécifiques d'accompagnement : accompagnement des bénéficiaires de SIFE-collectifs.*

*Circulaires annuelles DGEFP relative à l'action territorialisée du Service Public de l'Emploi ( orientations des mesures globalisées dont font partie les SIFE collectifs :*

- *Circulaires n° 98/38 du 20 novembre 1998, relative à la mise en œuvre de la globalisation 1999 dans le cadre du Plan National d'Action pour l'Emploi et du programme de prévention et de lutte contre les exclusions.*
- *Circulaire n° 99/24 du 26 mai 1999 relative à la mise en œuvre territoriale des politiques de lutte contre le chômage de longue durée, de prévention et de lutte contre les exclusions et pour l'insertion vers l'emploi des personnes en difficultés.*
- *Circulaire n° 99/37 du 30 novembre 1999 relative à la mise en œuvre du programme 2000 de lutte contre le chômage de longue durée et contre les exclusions.*
- *Circulaire n°2000/02 relative à la mise en œuvre des stages d'insertion et de formation à l'emploi, et circulaire n°2000/21 relative à l'action territorialisée du SPE pour 2001*
- *Circulaire n°2001/41 du 14 novembre 2001 relative à l'action territorialisée du SPE pour 2002 (prévention et lutte contre le chômage de longue durée et les exclusions...)*
- *Circulaire n°2002/49 du 21 novembre 2002 relative à l'action territorialisée du SPE pour 2003...*
- *Circulaire n° 2003/30 du 5 décembre 2003 relative à l'action territorialisée du SPE pour 2004...*

## **DISPOSITIF DE MISE EN ŒUVRE PREVU**

Les SIFE collectifs sont organisés par les DDTEFP qui mettent en place les stages, contractent avec les organismes de formation et établissent le cas échéant des programmes annuels. Les bénéficiaires sont orientés vers ces stages par l'ANPE. Les SIFE collectifs sont ainsi mis en œuvre dans le cadre des dotations annuelles de la loi de finances et de la programmation du service public de l'emploi.

Les SIFE individuels sont gérés par l'ANPE. L'agence locale pour l'emploi contracte au nom de l'Etat avec l'organisme de formation concerné. Un plan de formation doit être élaboré et un stage en entreprise peut être prévu.

La rémunération des stagiaires, quand ceux-ci ne relèvent pas de l'assurance chômage, est financée par l'Etat et est assurée par le CNASEA. Le paiement des organismes de formation, antérieurement assuré par l'AFPA, est effectué depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2001 pour les SIFE collectifs par le CNASEA. Pour les SIFE individuels, il relève de l'ANPE.

## **ELEMENTS DE BILAN ACTUALISES**

### ➤ Etudes de la DARES, 2004<sup>30</sup>

Conformément à leur vocation, les SIFE collectifs bénéficient à des personnes peu qualifiées ou durablement éloignées du marché du travail. Ainsi, plus du tiers des stagiaires n'ont jamais travaillé et 38% déclarent avoir enchaîné périodes de chômage et emplois temporaires. Les SIFE individuels sont davantage mobilisés lorsque le demandeur d'emploi a occupé pendant longtemps un emploi stable.

Cependant, dans un contexte de reprise du chômage depuis 2001 / 2002, le recentrage des SIFE, prévu par la loi du 29 juillet 1998, sur les publics ayant plus de difficultés à accéder à l'emploi s'est ralenti.

Un tiers des stages collectifs ont des contenus généraux : alphabétisation, disciplines générales élémentaires, formations à la recherche d'un emploi ou stages comportementaux. A l'inverse les stages individuels sont plus ciblés : un tiers sont des stages informatiques. Les SIFE collectifs sont plus longs et comportent beaucoup plus souvent des périodes en entreprise. Un cinquième des SIFE sont certifiants.

Après leur stage, 43% des formés suivent une trajectoire où domine l'emploi classique, 8% occupent surtout des emplois aidés, 18% suivent des trajectoires où alternent situations de chômage, d'emploi classique et d'emploi aidé et 30% se retrouvent sans emploi, essentiellement au chômage.

---

<sup>30</sup> JP.DE PALMAS et P.ZAMORA (DARES), « Les stages d'insertion et de formation professionnelle à l'emploi (SIFE) », *Premières synthèses*, N°10.1, mars 2004 et A.FLEURET (DARES), « Les stages de formation pour demandeurs d'emploi organisés par l'Etat », *Premières synthèses*, N°06.1, février 2004.

Avoir bénéficié d'une formation plus longue ou d'une période pratique en entreprise ne semble pas favoriser une insertion de meilleure qualité. En revanche, le caractère certifiant de la formation facilite l'accès à l'emploi non aidé et à durée indéterminée.

➤ Ouvrage de la DARES sur les politiques de l'emploi<sup>31</sup>.

Le passage en stage augmente légèrement les chances d'accès à un emploi non aidé, puisque comparés aux demandeurs d'emploi ayant des caractéristiques similaires, les ex-stagiaires SIFE collectifs ou individuels sont un peu plus nombreux, 27 mois après leur sortie du dispositif, à occuper un emploi non aidé (47% contre 44%) et sont moins touchés par le chômage (31,7% contre 36,3%). Le passage en formation tend donc à les protéger contre le risque de retour au chômage de longue durée.

➤ Le rapport public 2002 de la Cour des comptes

Dans son analyse des stages pour demandeurs d'emploi, la Cour des comptes met en évidence que de nouveaux acteurs interviennent désormais dans ce domaine aux côtés de l'Etat :

- Les co-financeurs des SIFE collectifs peuvent être les collectivités territoriales (conseils généraux et régionaux), l'AGEFIPH pour les places réservées aux travailleurs handicapés, le FASILD pour le financement de mesures d'insertion, le fonds social européen...
- Les conseils régionaux et les institutions gestionnaires de l'assurance chômage mettent en œuvre des dispositifs distincts, dont la Cour des comptes estime qu'ils peuvent être appelés à dépasser en volume ceux proposés par l'Etat et s'en distinguer qualitativement. En effet, d'après la Cour des comptes, les SIFE sont davantage utilisés par l'Etat comme un instrument de lutte contre le chômage que comme une réponse aux demandes de formation des demandeurs d'emploi.

## **INDICATEURS DE MISE EN ŒUVRE**

Pour le pilotage du dispositif des SIFE en cours de programme, la DGEFP utilise plusieurs types d'indicateurs, issus des remontées d'information des DDTEFP/DRTEFP et faisant l'objet d'un suivi par le service public de l'emploi :

- Indicateur trimestriel sur la part des publics "prioritaires" : demandeurs d'emploi de longue durée (+ 2ans), allocataires du RMI, demandeurs d'emploi de plus de 50 ans, travailleurs handicapés, femmes.

A titre d'information (et sous réserve de la consolidation définitive par la DARES pour mi 2004), à fin décembre 2003, pour 70 878 entrées en SIFE collectifs,

- 36,4% étaient des demandeurs d'emploi de longue durée
- 29,2% étaient des allocataires du RMI
- 57,4% étaient des femmes
- 16,5% étaient des travailleurs handicapés

---

<sup>31</sup> *Les politiques de l'emploi et du marché du travail*, collection Repères de la DARES, septembre 2003.

- Indicateur semestriel: suivi du devenir des stagiaires sortant de SIFE collectifs trois mois après la sortie du dispositif (voir résultats des études de la DARES ci-dessus).

### Les bénéficiaires des SIFE

	1999	2000	2001	2002	2003	2004 prévisions LFI 2004
<b>Entrées</b>						
En SIFE collectifs	127 000	110 761	106 725	109 580	77 643	40 000
En SIFE individuels	31 000	26 787	23 330	21 877	23 289	15 000
Total	158 000	137 548	130 055	131 457	100 932	55 000
<b>Effectifs moyens</b>						
En SIFE collectifs		35 700	28 400	27 900	20 700	Nd
En SIFE individuels		3 300	2 900	2 700	2 800	Nd
Total		39 000	31 300	30 600	23 500	

Source : Tableau de bord des politiques d'emploi - DARES

### Part des publics prioritaires dans les SIFE collectifs

	1999	2000	2001	2002	2003
Part des demandeurs d'emploi de plus de deux ans	33,8%	32,9%	28,2%	25,5%	nd
Part des bénéficiaires du RMI	32%	31,6%	33,4%	32%	nd

Source : Jaunes budgétaires

### Crédits (coûts de fonctionnement et de rémunération, France entière)

M€	1999	2000	2001	2002	2003	LFI 2004
Pour les SIFE collectifs	401	384	336	327	303	184
Pour les SIFE individuels	22	19	20	21	23	14
Total	423	404	356	348	325	198

Source : DGEFP

## COMMENTAIRE GENERAL

Compte tenu de ses résultats en matière d'accès à l'emploi, le dispositif des SIFE apparaît pertinent. Il est par ailleurs ciblé sur les publics prioritaires, avec un infléchissement, toutefois, depuis 2002. Ce dernier élément, conjugué à la forte diminution du nombre de stages et des crédits alloués à ce dispositif, risque d'être préjudiciable aux personnes les plus éloignées de l'emploi.

Néanmoins, pour évaluer les conséquences de cette diminution des SIFE, il faudrait procéder à une analyse globale des stages de formation professionnelle proposés aux demandeurs d'emploi, y compris ceux mis en place par les conseils régionaux et les organismes gestionnaires de l'assurance chômage.

## FICHE 7 : LA TAXE SUR LES LOGEMENTS VACANTS

### PRESENTATION DE L'ACTION g

Instituée par l'article 51 de la loi du 29 juillet 1998, la taxe sur les logements vacants est perçue, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1999, dans les communes appartenant à des zones d'urbanisation continue de plus de 200 000 habitants ou existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements. La liste de ces communes a été fixée par le décret n°98-1249 du 29 décembre 1998 : elles sont situées dans les agglomérations de Paris, Lille, Bordeaux, Toulouse, Lyon, Montpellier, Cannes-Grasse-Antibes, Nice.

La taxe est due par toute personnes physique ou morale, propriétaire ou titulaire d'un droit réel, qui dispose d'un local d'habitation non meublé, vacant depuis deux années consécutives au 1<sup>er</sup> janvier de l'année d'imposition et qui, en conséquence, n'est pas soumis à la taxe d'habitation.

Son produit est versé à l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH).

### ELEMENTS DE BILAN ACTUALISES

Le rapport ALERTE, nov 2002 souligne que la taxe sur les logements vacants n'a pas d'impact financier significatif (voir tableau ci-après), mais constitue une incitation à louer pour les propriétaires.

### PROPOSITIONS D'AMELIORATION

Le rapport ALERTE préconise le maintien de la TLV, et propose la création d'un observatoire des logements vacants.

### INDICATEURS DE MISE EN OEUVRE

#### Produit de la taxe annuelle sur les logements vacants

En émission	1999	2000	2001	2002	2003
Impositions émises en M€	48	44	46	45	43

Source : DGI

En recouvrement	1999	2000	2001	2002	2003
Recettes nettes en M€		6	12	12	15

Source : PLF 2004 – Evaluation des voies et des moyens – tome 1

La différence entre le montant de l'impôt émis et celui de l'impôt recouvré provient de la difficulté pour la direction générale des impôts d'appréhender la réalité de la vacance des logements : logements en vente ou en offre de location, logements occupés à titre gratuit ou occasionnel. L'imposition génère donc un important contentieux, coûteux

pour l'administration, qui aboutit à de nombreux dégrèvements ou à une requalification de la TLV en taxe d'habitation « résidence secondaire ».

**Nombre de logements vacants soumis à la taxe annuelle sur les logements vacants**

	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
<b>Nombre de logements</b>	187 523	146 388	144 340	137 864	120 078

Source : DGI

Ces données chiffrées correspondent aux logements qui ont fait l'objet d'une taxation et non à ceux à l'égard desquels la taxe a été recouvrée.

## **FICHE 9 : L'ATTRIBUTION DES LOGEMENTS SOCIAUX**

### **PRESENTATION DU TYPE D'ACTION**

L'article 56 de la loi du 29 juillet 1998 instaure plusieurs dispositifs nouveaux, visant à améliorer l'attribution des logements sociaux aux personnes en grande difficulté, notamment par la mise en œuvre d'une démarche intercommunale favorisant la mixité urbaine et sociale, à assurer la transparence des attributions, et à garantir les droits des demandeurs.

*Textes d'application : décret n°99-836 du 22 septembre 99, décret n°2000-1079 du 7 novembre 2000, circulaire n° 99-86 du 30 novembre 99, circulaires n°99-17 et 99-18 du 25 mars 99, circulaire du 23 février 2000*

L'ensemble du dispositif est mentionné dans le PNAI 2001-2003 (p 21). Le PNLE prévoit également plusieurs mesures sur ce thème (fiche I9 : « renforcer l'accès au logement et diversifier l'offre »).

### **DISPOSITIF DE MISE EN ŒUVRE PREVU**

#### **- Les accords collectifs départementaux**

Dans chaque département, le préfet conclut avec les bailleurs sociaux un accord collectif triennal qui définit un engagement annuel quantifié d'attributions de logements aux personnes cumulant des difficultés économiques et sociales. L'accord définit également des délais d'attente « anormalement longs » au-delà desquels les demandes font l'objet d'un examen prioritaire. Une commission de médiation, créée dans chaque département auprès du Préfet, reçoit les réclamations relatives à l'absence d'offre de logement dans le délai d'attente jugé manifestement anormal.

#### **- Les conférences intercommunales du logement**

Regroupant les communes situées dans un bassin d'habitat comprenant des zones urbaines sensibles ou un grand nombre de logements sociaux, les conférences intercommunales ont pour mission de formuler un avis sur le projet d'accord collectif départemental et d'élaborer un charte intercommunale déclinant l'accord collectif par bailleur et par commune.

#### **- L'enregistrement départemental unique**

La loi pose l'obligation pour le service, l'organisme ou la personne morale déclarée lieu d'enregistrement, de délivrer au demandeur un numéro départemental dans un délai d'un mois à compter du dépôt de sa demande. Le système d'enregistrement permet de mesurer les délais d'attente des demandeurs et de déterminer les « délais anormalement longs » au-delà desquels les demandes doivent faire l'objet d'un examen prioritaire. Le système du numéro d'enregistrement unique est effectif depuis le 31 mai 2001.

## ELEMENTS DE BILAN ACTUALISES

- Projet de rapport DGUHC au Conseil national de l'habitat, mars 2004

### Accords collectifs :

En mars 2004, 83 départements disposent d'un accord collectif signé ou en cours de signature. 90 départements ont déterminé un engagement annuel quantifié. Pour 87 d'entre eux, l'engagement représente moins de 1% du nombre total de logements locatifs sociaux. L'objectif quantifié annuel est très variable d'un département à l'autre puisque le plus faible s'établit à 20 ménages et le plus élevé à 1400. Cela tient essentiellement à la définition plus ou moins large des publics visés.

Les accords signés apparaissent souvent peu ambitieux tant au niveau de la détermination des objectifs quantifiés d'accueil des ménages cumulant des handicaps économiques et sociaux, qu'au niveau de la fixation des délais d'attente « anormalement longs ». Les négociations entre l'Etat et les bailleurs sociaux ont souvent abouti à retenir une définition restrictive de la notion de cumul de handicaps économiques et sociaux, qui tient notamment aux capacités d'accueil des bailleurs sociaux et à l'insuffisance de logements adaptés. Ainsi, le pourcentage national moyen des logements sociaux consacrés à l'objectif d'accueil des personnes défavorisées représente environ 0,5% du nombre de logements sociaux. Si l'on rapporte cet objectif au nombre d'attributions de logements sociaux, ce pourcentage atteint moins de 5%, ce qui demeure faible.

Le « délai d'attente anormalement long » est défini dans 97 départements. Il varie de 3 à 48 mois : délai inférieur à 12 mois pour 14 départements, délai compris entre 12 et 24 mois pour 53 départements, délai supérieur à 24 mois pour 30 départements. Le délai « anormalement long » médian est de 18 mois ½.

### Commissions de médiation

En mars 2004, 55 commissions locales de médiation sont créées.

*Le rapport du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, nov 2003*<sup>32</sup> souligne toutefois que cette voie de recours, bien que ne débouchant pas sur un dispositif contraignant, constitue un progrès. Cependant elle ne vise pas à la prise en compte des situations les plus critiques mais simplement à garantir l'égal traitement des demandeurs de logements sociaux. Le ménage qui se trouve à la rue devra patienter, pour saisir la commission de médiation, le même délai que celui qui, déjà logé dans des conditions correctes, a déposé une demande « de confort ».

*Le rapport CES, 2003*<sup>33</sup> note également que les commissions de médiation tardent à devenir opérationnelles et sont méconnues du public.

### Conférences intercommunales du logement

---

<sup>32</sup> « Droit au logement : construire la responsabilité »

<sup>33</sup> « L'accès de tous aux droits de tous par la mobilisation de tous. »

La mise en place des conférences intercommunales du logement s'est effectuée lentement puisque 126 conférences ont été créées dans 46 départements. Sur les 126 conférences créées, 35 chartes seulement ont été agréées.

### **Numéro unique départemental d'enregistrement**

*Le rapport d'évaluation IGAS, nov 2002* constate que tous les départements ont mis en place le numéro unique d'enregistrement. Il permet aujourd'hui de mieux évaluer les besoins. L'enregistrement des demandes apparaît désormais bien assuré.

Tous les organismes HLM sont lieux d'enregistrement, ainsi que les communes qui l'ont décidé en délibération du conseil municipal ou les services de l'Etat désignés par le préfet. 2844 lieux d'enregistrement ont été créés à ce jour, dont 2 188 réellement actifs. Il s'agit de bailleurs sociaux pour 88% d'entre eux, de communes pour 8 % et de services de l'Etat pour 4%.<sup>34</sup>

*Le rapport de l'Union sociale pour l'habitat, mars 2003*<sup>35</sup> souligne que cette situation est préjudiciable car elle ne favorise pas l'implication des communes dans la gestion et la recherche de solutions à la demande portant sur leur territoire.

*Le rapport du CES, 2003*<sup>36</sup>*et la FNARS* notent par ailleurs que les intéressés sont mal informés du suivi de leur demande de logement social, du rôle du numéro unique d'enregistrement et de son usage possible comme moyen de recours.

*Le rapport ALERTE, nov 2002* souligne enfin la difficulté que risque de constituer, pour les personnes les plus en difficulté, l'obligation faite au demandeur, un mois avant l'expiration du délai d'un an à compter de la date de dépôt de la demande (chaque demande de logement est valable pendant un an), de renouveler sa demande.

### **INDICATEURS DE MISE EN ŒUVRE :**

<b>2004</b>	<b>Nombre de départements</b>
Accords collectifs	83
Objectifs quantifiés annuels	90
% national moyen de logements sociaux consacrés à l'objectif d'accueil de personnes défavorisées	(20 à 1400 ménages selon les dépts)
délai d'attente anormalement long	0,57%
	3 à 48 mois selon les départements
Commissions de médiation	55
Conférences intercommunales du logement	46
Numéro unique départemental	Tous les départements

Source : DGHUC

<sup>34</sup> rapport CNH, mars 2004

<sup>35</sup> plan de lutte contre les exclusions, 26 mars 2003

<sup>36</sup> Rapport CES, 2003, II-22

## Logement social

	2000	2001	2002	2003
Nbre total de logements sociaux (1)			4 179 000	
Nbre de logements sociaux construits (2)	42 000	56 000	56 000	58 000
Demandes en instance de traitement au 31/12 (sur 92 départements) (3)				2 030 000
Attributions de logements sociaux			472 000	

Source : DGHUC

(1) source Enquête sur le parc social logements HLM et SEM au 1<sup>er</sup> janvier 2002

(2) logements PLUS, PLA insertion, PLS

(3) il s'agit des demandeurs actifs, dont la demande est valide (datant de moins d'un an ou renouvelée dans l'année en cours). 22% de ces demandes émanent de personnes déjà logées dans le parc HLM.

## PROPOSITIONS d'AMELIORATION

- Les commissions de médiation doivent être rendues opérationnelles, notamment par le développement de leurs moyens de fonctionnement. Leur rôle doit être renforcé<sup>37</sup>. Le public concerné doit être informé de leur existence et de la procédure de saisine.
- Les collectivités locales doivent être plus impliquées dans le dispositif du numéro unique, en devenant lieux d'enregistrement des demandes.
- La FNARS souligne la nécessité de réaliser une campagne de communication destinée aux demandeurs de logement pour les informer de l'existence du numéro unique et des modalités d'attribution des logements sociaux.

## COMMENTAIRE GENERAL

La mise en place d'un dispositif obligatoire d'enregistrement des demandes de logements locatifs sociaux, a permis d'atteindre l'objectif de transparence imposé par la loi contre les exclusions.

Cependant, le retard pris dans la création des commissions locales de médiation, et la méconnaissance de cette possibilité de recours par les publics intéressés ne leur permet pas d'assurer une exploitation satisfaisante des demandes en délai d'attente « anormalement long ». Le PNLE prévoyait pourtant de redéfinir en 2003, par voie législative, le rôle et la compétence des commissions de médiation, en leur permettant notamment de s'auto saisir des dossiers de demandeurs qui ne se seraient pas vu proposer de logement au terme d'un délai « anormalement long », de pouvoir connaître leur dossier et les motifs de l'absence de proposition, éventuellement de proposer au préfet d'utiliser le contingent préfectoral. Cette mesure n'a pas été engagée à ce jour.

Depuis 1998, les mesures de la loi de lutte contre les exclusions visant à favoriser la mixité sociale ont été complétées par de nouveaux outils. En particulier, l'article 55 de la loi de solidarité et de renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000 prévoit que toutes les communes de plus de 3 500 habitants (1 500 en Ile de France) dans les

---

<sup>37</sup> Rapport CES 2003, I-21

agglomérations de plus de 50 000 habitants devront se doter à terme de 20% minimum de logement sociaux. A l'heure actuelle, 18 000 logements ont été financés dans les 774 communes concernées en 2002 et 20 250 en 2003, soit un résultat proche de l'objectif annuel de construction de 21 000 logements. Ce bilan doit cependant être nuancé par le fait qu'une partie importante de ces logements sont situés dans des communes qui disposaient déjà de plus de 15% de logements sociaux. L'année 2005 va être celle du premier bilan triennal qui va conduire les préfets à constater la carence dans certaines communes qui verront leur prélèvement majoré au prorata des logements non réalisés.

Dans le cadre de la relance de la production locative, l'une des trois priorités actuelles du gouvernement en matière de logement, la loi de finances pour 2004 prévoit la réalisation de 80 000 logements locatifs sociaux, un chiffre en hausse de 38% par rapport aux constructions réalisées en 2003. L'USH (Union sociale pour l'habitat) estimait toutefois, lors de son dernier congrès, que 100 000 logements nouveaux seraient nécessaires chaque année pour résorber le déficit de l'offre de logement social (120 000 selon la CES).

Parallèlement, la loi n°2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003, d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, prévoit au cours des cinq années à venir, de démolir 200 000 logements sociaux insalubres, d'en reconstruire 200 000 et d'en rénover 200 000 autres, dans les quartiers situés en zone urbaine sensible.

## **FICHE 11 : LES PLANS DEPARTEMENTAUX D'ACTION POUR LE LOGEMENT DES PERSONNES DEFAVORISEES (PDALPD)**

### **PRESENTATION DU TYPE D'ACTION**

Le plan départemental a été créé par la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement. La loi du 29 juillet 1998 n'en a pas changé la nature, mais en a précisé la portée et renforcé l'impact. Elle a introduit une durée des plans fixée à trois ans minimum pour conforter la permanence de leurs dispositifs. Les plans doivent être élaborés à partir d'une évaluation quantitative et qualitative des besoins des personnes concernées. Ils doivent créer et mobiliser une offre supplémentaire de logements. Un comité responsable du plan est chargé de suivre sa mise en œuvre. Il a en particulier la charge d'évaluer les effets du plan au regard des objectifs fixés d'accès au logement et de maintien dans le logement. Le plan définit également les critères d'accès au fonds de solidarité pour le logement (FSL) ainsi que ses conditions d'intervention.

*Loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement modifiée par les articles 30 à 39 Articles de la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions. Décret d'application du 22 octobre 1999 relatif aux PDALPD et aux FSL.*

### **DISPOSITIF DE MISE EN ŒUVRE PREVU**

Le PDALPD est placé sous la responsabilité conjointe de l'Etat et du département, et associe des partenaires volontaires. Le comité de pilotage est coprésidé par le préfet et le président du conseil général.

### **ELEMENTS DE BILAN ACTUALISES**

Au 1<sup>er</sup> janvier 2003, 83 départements disposaient d'un plan en cours de validité signé depuis la promulgation de la loi du 29 juillet 1998.

**Rapport Fondation des villes/habitat et société, sept 2003<sup>38</sup>**

#### **Définition des besoins :**

Bien que l'évaluation des besoins des personnes concernées ait été rendue obligatoire par la loi relative à la lutte contre les exclusions, le constat n'est pas satisfaisant sur ce point. Les évaluations de besoins récentes ne concernent que moins du quart des 30 départements étudiés et peu de moyens ont été dégagés à cet effet. L'explication la plus fréquemment avancée est que l'offre de logement étant quantitativement insuffisante pour répondre aux besoins des personnes déjà connues, la connaissance des besoins supplémentaires ne constitue pas une priorité. La définition des besoins est une demande principalement portée par l'Etat (DDE).

---

<sup>38</sup> Evaluation des PDALPD après la mise en place des mesures nouvelles issues de la «loi contre les exclusions». Etude commanditée par la DGHUC et réalisée à partir d'une enquête téléphonique et de visites dans 30 départements.

### **Connaissance des publics prioritaires :**

Cette connaissance est sommaire et les catégories mal calées. Il n'existe que dans quelques cas un travail régulier avec les travailleurs sociaux qui permet de faire remonter plus précisément une analyse des publics prioritaires. Quatre départements seulement sur les 30 analysés ont mis en place un véritable repérage global, une définition des priorités puis un suivi.

Dans les départements ayant engagé ce type de démarche, il ressort que les femmes en grande difficulté constituent une part significative de ces publics prioritaires (situation de rupture conjugale, famille monoparentale, violences, éviction du domicile, faiblesse des ressources, situation juridique non stabilisée).

### **Développement de « l'offre très sociale » :**

Les efforts réalisés dans ce domaine sont très divers : certains départements stagnent, d'autres sont à un niveau faible mais progressent avec des initiatives novatrices, d'autres enfin ont une politique active sur la base de quelques dispositifs privilégiés, avec des résultats qui dépendent de la tension du marché local du logement. La mobilisation du parc HLM reste difficile, les solutions d'intervention individuelle s'avèrent dans l'ensemble peu efficaces. L'inadaptation du système d'aide à la pierre pour inciter les bailleurs privés à accepter des locataires relevant du plan est manifeste, car ces aides sont généralement beaucoup trop faibles pour être incitatives et pour pérenniser l'offre de logements. Faute de prospection efficace, les résultats sont faibles en matière de production sociale spécifique. Les limites des dispositifs de suivi ou d'accompagnement social pour permettre une médiation entre propriétaires et locataires sont également avérées.

### **Animation du plan**

L'animation est l'aspect le plus réussi dans la moyenne des plans : lorsqu'il existe un ou plusieurs acteurs ayant une vue d'ensemble des systèmes d'intervention, de la situation sociale et du logement, il ou ils peuvent donner des impulsions efficaces et pousser à une action collective coordonnée. La mobilisation des élus reste toutefois faible. Le rôle des associations de défense du public du plan est très rarement pris en compte.

### **Articulations avec les autres dispositifs**

Dans la majorité des 30 départements étudiés, il n'existe pas de réelle coordination, reposant sur des échanges de listes ou des articulations de procédures. La coordination est insuffisante avec les aides du 1% (Locapass), les aides aux impayés d'eau, d'électricité et de téléphone. Il existe peu de liens avec la politique de la ville, le dispositif de lutte contre l'habitat indigne et le repérage des risques de saturnisme. Les problèmes de coordination interne sont souvent aussi importants qu'entre dispositifs.

## INDICATEURS DE SUIVI DE MISE EN ŒUVRE

Nombre de départements	janvier 2003
Disposant d'un PDALPD	83
Ayant constitué des instances locales chargées d'identifier les besoins	67
Ayant chiffré ces besoins	31
Ayant distingué des catégories spécifiques de publics plus particulièrement en situation difficile	36
Ayant territorialisé la mise en œuvre du PDALPD	55
Ayant constitué un comité de pilotage	91

Source : Rapport DGUHC, février 2004

## PROPOSITIONS D'AMELIORATION

- Imaginer des solutions et des impulsions nouvelles pour l'offre sociale et très sociale dans un contexte de tensions plus fortes sur le marché du logement.<sup>39</sup>
- Réaliser effectivement l'évaluation quantitative et qualitative des besoins dans le cadre du plan départemental<sup>40</sup>
- Renforcer les capacités d'animation nationale sur la question des PDALPD : il s'agit de donner aux acteurs locaux plus de visibilité et d'éléments de comparaison sur leurs pratiques, et de favoriser les échanges d'expérience et la diffusion des bonnes pratiques.<sup>41</sup>
- Faire émerger une fonction de coordinateur du PDALPD.<sup>42</sup>

Le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées préconise en outre le développement de la territorialisation de l'action des PDALPD au niveau des intercommunalités. Plusieurs raisons militent en effet selon lui pour aller dans cette direction :

- L'identification des besoins, prévue par la loi du 29 juillet 1998 au niveau des bassins d'habitat, le plus souvent non réalisée, devrait logiquement déboucher sur une déclinaison du plan départemental sur chacun de ces bassins,
- L'action en faveur du logement des personnes défavorisées par des actions d'intérêt communautaire figure parmi les compétences obligatoires des communautés urbaines et communautés d'agglomération (loi Chevènement 1999),
- Le projet de loi relatif aux responsabilités locales donne droit à un FSL territorialisé pour les EPCI demandant la délégation de compétence.

<sup>39</sup> Rapport Fondation des villes/habitat et société, sept 2003

<sup>40</sup> rapport CES, 2003

<sup>41</sup> Union sociale pour l'habitat – 26 mars 2003

<sup>42</sup> Rapport Fondation des villes/habitat et société, sept 2003

## COMMENTAIRE GENERAL

La logique des PDALPD est de venir en complément des actions « de droit commun » de la collectivité visant à assurer la satisfaction globale des besoins en logement et en logement social. Leur action vise, par des aides spécifiques, à faire entrer dans le logement de droit commun les populations connaissant des difficultés particulières. Leur efficacité est réelle si l'on en juge par le nombre de ménages aidés, mais insuffisante. Elle se heurte aux obstacles suivants :

- L'insuffisance d'offre de logements locatifs sociaux, qui s'inscrit dans un contexte de pénurie globale de l'offre de logements qui, provoquant le renchérissement des prix de vente et de location du marché, accroît la pression sur le parc social. Les PDALPD n'ont pas d'impact sur la pénurie de logements sociaux. Comme l'indique le dernier rapport du haut comité pour le logement des personnes défavorisées<sup>43</sup> : « *Il est en effet difficile d'espérer pouvoir satisfaire les besoins de logement des plus pauvres si l'offre de logement accessible à des ménages modestes, disposant de petits salaires, est inférieure aux besoins.* »
- Les réticences à construire des logements sociaux en quantité adaptée aux besoins ; l'objectif de mixité sociale, qui devrait favoriser l'insertion des populations défavorisées, est fréquemment détourné de sa vocation et utilisé de façon négative, comme frein à leur accueil
- L'éclatement des responsabilités entre l'Etat et les différents niveaux de collectivités territoriales, qui nuit à la cohérence des politiques du logement.

---

<sup>43</sup> Droit au logement : construire une responsabilité, nov 2003

## **FICHE 11 BIS : LES FONDS DE SOLIDARITE POUR LE LOGEMENT**

### **PRESENTATION DU TYPE D'ACTION**

Les FSL ont pour objet d'aider les personnes défavorisées à se maintenir dans le logement, en cas d'impayé de loyer, ou à accéder à un nouveau logement. Ils attribuent des prêts, des subventions, des garanties et assurent le financement de l'accompagnement social.

La loi du 29 juillet 1998 a renforcé les possibilités d'intervention des FSL : accès aux aides pour les ménages logés en sous-location ou candidats à une sous-location, accès aux aides pour les ménages venant d'un autre département, précisions sur les critères d'intervention du FSL qui ne peuvent reposer que sur le niveau des ressources des personnes et familles ou sur l'importance et la nature des difficultés qu'elles rencontrent, obligation d'instruire toute demande, obligation de motiver les décisions de refus d'aide.

Le décret du 22 octobre 1999 relatif aux PDALPD et aux FSL a précisé certains points : accès aux aides pour les ménages logés en logements-foyers, ou candidats à un logement-foyer, possibilité pour un ménage de saisir directement le FSL d'une demande d'aide, fixation d'un délai maximum de deux mois au FSL pour prendre une décision suite à un dépôt de dossier, obligation en cas de refus d'aide pour cause de ressources insuffisantes ou de logement insalubre, d'orienter le ménage vers des dispositifs de recherche ou d'aide à la recherche de logements.

*Textes de référence : loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement modifiée par la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions (articles 36 à 39). Décret d'application du 22 octobre 1999. Décret du 24 décembre 2002 déterminant le montant maximum des frais de fonctionnement des fonds de solidarité pour le logement, arrêtés comptables du 26 septembre et du 10 novembre 2000.*

Le PNAI 2003-2005 prévoit le regroupement des FSL avec les fonds solidarité eau et énergie et le dispositif téléphone relatif aux impayés de factures, afin de réduire la multiplicité des organismes et le caractère sectoriel de leur intervention. Cette mesure a été introduite dans le projet de loi sur les responsabilités locales.

### **DISPOSITIF DE MISE EN ŒUVRE PRÉVU**

Dans chaque département, l'Etat et le conseil général co-gèrent le plan départemental et le FSL, en partenariat avec les intervenants qui le souhaitent. Cette co-gestion recouvre :

- L'adoption conjointe par le préfet et le président du Conseil général du plan départemental, notamment de son règlement intérieur, qui définit les critères d'octroi des aides du FSL,
- La prise conjointe des décisions d'octroi ou de refus des aides du FSL,

- Une règle de financement faisant que la dotation du conseil général au FSL est au moins égale à celle de l'Etat.

Les CAF assurent la gestion comptable et financière de 78 FSL. Les autres FSL sont gérés par des associations créées spécialement depuis la loi du 31 mai 1990.

## **ELÉMENTS DE BILAN ACTUALISÉS :**

- Projet de rapport DGUHC au Conseil national de l'habitat, mars 2004

### **Le traitement des demandes**

L'obligation d'instruction systématique de toutes les demandes d'examen par la commission décisionnaire et de motivation des décisions de refus est respectée par tous les FSL.

En revanche, la saisine directe du FSL n'a été introduite formellement que dans les trois quarts des FSL, et n'est réellement effective que dans 43 FSL. En pratique, elle ne se révèle pas efficace, faute de l'appui d'un travailleur social pour constituer le dossier et faciliter son instruction.

Le délai de deux mois pour statuer sur une demande d'aide est généralement bien respecté (80 FSL). *Le rapport IGA/IGAS/CNPC, oct 2002*<sup>44</sup> note toutefois que des efforts sont encore à faire pour que le délai de deux mois soit respecté tout au long de l'année. Certains FSL sont « fermés pendant l'été », ce qui a pour effet, pendant ces périodes, de renvoyer aux associations caritatives la prise en charge des personnes en difficulté.

48 départements ont mis en place des commissions déconcentrées, ce qui a permis dans certains départements de mieux associer les communes à la gestion des FSL.

### **Les conditions d'octroi des aides**

Si la grande majorité des FSL (83) utilise des conditions de ressources, les barèmes établis à partir des ressources prises en compte se réfèrent à des notions différentes (moyenne économique par personne, ressources par unité de consommation, reste à vivre par personne...) ou bien sont établis par rapport au niveau du RMI, ce qui rend les comparaisons malaisées. L'objectif d'unification de la prise en compte des ressources posé par le décret du 22 octobre 1999 n'a donc pas été atteint.

*Le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées* souligne que ce n'est pas tant la question de l'harmonisation des critères de référence qui pose problème, que celle de la rigidité pouvant résulter des critères d'octroi lorsqu'ils sont inscrits dans un règlement : il rappelle que le FSL fournit une aide exceptionnelle, complémentaire aux aides de droit commun que sont l'AL et l'APL. Elle doit pouvoir s'ajuster à des cas individuels mal pris en compte (ruptures, surendettement, diminutions brusques de ressources). Pour cela, il est donc souhaitable qu'elle ne soit pas rigidifiée par les règlements.

---

<sup>44</sup> Rapport conjoint IGA, IGAS, Conseil national des Ponts et Chaussées : fusion des fonds d'aide aux impayés d'eau, d'énergie et de téléphone et des FSL, oct 2002

## Les ressources financières et les dépenses des FSL

Les ressources externes des FSL sont constituées par les dotations annuelles de l'Etat, des départements et les participations volontaires des autres partenaires (ASSEDIC, CAF, communes, organismes HLM).

En 1999, la dotation nationale de l'Etat aux FSL a été augmentée de près de 40% par rapport à 1998, pour leur permettre de mettre en œuvre les dispositions de la loi contre les exclusions. Elle a ensuite été maintenue au niveau de 1999, mais a fait à partir de 2002 l'objet d'ajustements à la baisse, pour prendre en compte la trésorerie disponible des FSL. Son niveau en 2003 était ainsi sensiblement le même qu'en 1998. La participation des conseils généraux et celle des financeurs volontaires ont suivi la même évolution.

Cette situation s'explique en partie par une trésorerie largement excédentaire des FSL à partir de 1999, traduisant des difficultés à porter leurs dépenses au niveau de leurs ressources.

Ces dépenses se divisent en trois catégories : aides financières directes en faveur des ménages (dont 27% des dépenses pour les aides au maintien, 32% pour les aides à l'accès), accompagnement social lié au logement (22%), frais de fonctionnement (9%). En 2002, les deux tiers des aides financières étaient accordées sous forme de subventions, un tiers sous forme de prêts.

### Nombre et caractéristiques des ménages aidés

Le nombre total de ménages aidés par les FSL est passé de 232 904 en 1998 à 279 330 en 2001, pour un montant moyen de l'aide à l'accès de 558 euros en 2000 et de l'aide au maintien de 512 euros en 1999. Les FSL ont particulièrement aidé les personnes isolées et les familles monoparentales (70% des interventions).

## INDICATEURS DE MISE EN ŒUVRE

Millions euros	1998	1999	2000	2001	2002
Ressources externes					
Dotation Etat	55	76	75	74	68
Participations des Conseils généraux	58	81	80	78	70
Participations volontaires	48	48	43	40	34
Total ressources externes	161	206	199	192	172
Total ressources internes	129	148	195	223	204
Dont reports (trésorerie au 1 <sup>er</sup> janvier)	79	94	143	177	160
Dont retours de prêts et dépôts	47	49	49	44	42
<b>Total ressources (internes + externes)</b>	<b>290</b>	<b>353</b>	<b>394</b>	<b>416</b>	<b>376</b>
<b>Total dépenses</b>	<b>197</b>	<b>220</b>	<b>239</b>	<b>246</b>	<b>263</b>

Source : DGUHC

La dotation de l'Etat s'est montée à 56 M€ en 2003. Le PLF 2004 prévoit une dotation de 68 M€ hors gels de crédits.

## **PROPOSITIONS d'AMELIORATION**

➤ Rapport IGA/IGAS/CNPC, oct 2002

### **Pilotage et gestion du FSL :**

- Pour faciliter et simplifier l'octroi des aides, la mission IGAS propose de fusionner en un fonds unique habitat le FSL avec les fonds d'aide aux impayés d'énergie, d'eau et de téléphone. Les aides à la fourniture d'eau, d'énergie et de téléphone seraient alors délivrées dans les mêmes conditions administratives, financières et techniques que les aides à l'accès et au maintien au logement.

### **Fonctionnement du FSL**

- Tenir toute l'année les délais de réponse du FSL. Il est impératif que la ou les commissions d'attribution se réunissent régulièrement, y compris l'été, et que demeure en place suffisamment de personnel pour la prise en charge administrative de la décision et le versement effectif de l'aide.
- Accentuer les démarche de prévention et de formation des FSL. La nécessité de renforcer le caractère préventif du dispositif FSL a été soulignée par tous les acteurs de terrain, notamment par la prise en compte de la qualité du logement pris comme un tout, installations comprises. Un diagnostic du logement pourrait être systématiquement envisagé lors de demandes répétées sur des impayés d'eau ou d'électricité (conditions d'isolation et état des dispositifs de chauffage et de plomberie,...). Les actions préventives, destinées aux publics visés dans les PDALPD, doivent s'accompagner d'une démarche d'information et de responsabilisation des ménages par le biais d'actions d'accompagnement prévues par le volet accompagnement social du FSL. L'animation de groupes d'utilisateurs et la distribution de documents très explicites permettraient d'inciter au changement des modes de consommation, tant pour l'eau et l'électricité que pour le téléphone.
- Une meilleure territorialisation des FSL et une meilleure coordination avec les CCAS. Il s'agit de privilégier une organisation de proximité de l'instruction des dossiers. Le rôle des CCAS dans l'instruction des dossiers mériterait d'être accru. Une meilleure coordination entre les secours que les CCAS peuvent accorder très vite et les aides des FSL, plus structurelles mais délivrées dans des délais plus importants, permettrait de gagner en efficacité.
- Adapter plus rapidement les aides du FSL à l'évolution des besoins. Les modifications des conditions d'octroi des aides qu'appelaient la mise en œuvre de la loi de lutte contre les exclusions et l'augmentation des dotations n'ont pas été faites immédiatement. Ces modifications nécessitaient une révision ou l'élaboration d'un nouveau plan départemental qui n'ont pas toujours été engagées. La mission propose que soit rappelée la simplicité de la procédure de révision des plans et que soit encouragée l'adaptation régulière des règlements intérieurs pour tenir compte notamment de l'évolution de la population concernée.

- Articuler le maintien de l'aide personnalisée au logement et de l'allocation de logement avec les FSL. Lorsqu'un locataire bénéficiaire de l'aide personnalisée au logement ne verse pas son loyer, son cas est soumis à une commission, la section des aides publique au logement (SDAPL) du conseil départemental de l'habitat. Cette commission se prononce sur le maintien ou non du versement de l'aide personnalisée au logement. Dans les faits l'articulation entre la SDAPL et le FSL n'est pas suffisante, du fait de l'engorgement des SDAPL. La mission propose que soit étudiée la possibilité de charger les FSL de statuer, au nom de l'Etat, sur le maintien ou non du versement de l'aide personnalisée au logement en cas d'impayés locatifs<sup>45</sup>. En cas de décentralisation des FSL, mesure prévue dans le projet de loi sur les responsabilités locales, cette proposition deviendrait caduque, le Conseil général ne pouvant prendre de décision au nom de l'Etat (les aides personnelles restant une compétence Etat).
- Mieux coordonner l'action des FSL avec celle des commissions de surendettement et du dispositif de prévention des expulsions.<sup>46</sup>

**Le rapport ALERTE, nov 2002,** propose en outre :

- D'assouplir les règlements intérieurs des FSL pour qu'ils n'excluent pas de fait certains ménages,<sup>47</sup>
- De faire évoluer les modalités de mise en œuvre des missions d'accompagnement social liées au logement financées par le FSL dans le sens d'une prise en charge permettant des interventions dans la durée, et la mise en place de dispositifs de gestion de crise pour traiter les situations « explosives » et imprévisibles.

## **COMMENTAIRE GENERAL**

Les difficultés des FSL à aligner à partir de 1999 leurs dépenses sur des recettes en augmentation significative après la loi exclusions, traduisent un manque de réactivité et une frilosité excessive de certains gestionnaires de FSL, qui n'ont pas adapté leurs critères pour augmenter le nombre de ménages aidés ou le niveau moyen d'aide. Les associations soulignent toutefois le rôle positif du FSL, notamment en matière d'accompagnement social des familles en difficulté, qui, grâce à cet outil, sont mieux accueillies par les gestionnaires HLM.

Par ailleurs, la fusion du FSL et des fonds d'impayés eau, électricité et téléphone, de même que la décentralisation au niveau du département du fonds habitat qui en résulterait, font l'objet d'une disposition inscrite à l'article 50 du projet de loi relatif aux responsabilités locales.

---

<sup>45</sup> Dans le même ordre d'idées, le rapport du CES, 2003 et celui du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées proposent la suppression des SDAPL et le transfert au FSL de la décision de maintien des aides au logement.

<sup>46</sup> Rapport d'évaluation IGAS, nov 2002

<sup>47</sup> le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées défend la même position

## **FICHE 11 TER : LE ROLE DES ACTEURS ASSOCIATIFS DANS LE DOMAINE DU LOGEMENT DES PERSONNES DEFAVORISEES**

### **PRESENTATION DU TYPE D'ACTION**

#### **Consultation et participation des associations**

L'article 31 de la loi du 29 juillet 1998 dispose que : « *les associations de défense des personnes en situation d'exclusion par le logement sont consultées au plan national, départemental et local sur les mesures visant à la mise en œuvre du droit au logement.* » Cette disposition s'est traduite par la modification de la composition du Conseil national de l'habitat et des conseils départementaux de l'habitat. Le CNH comprend quatre nouveaux membres : deux représentants de l'UNIOCSS, un représentant d'ATD Quart Monde et un représentant de la fédération Droit au logement (DAL). Les conseils départementaux intègrent désormais dans le collège des usagers (un tiers des membres) des représentants des associations d'insertion et de défense des personnes en situation d'exclusion par le logement. La participation des associations au sein du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées et du Conseil social des HLM s'est également accrue.

Le décret n° 99-897 du 22 octobre 1999 relatif aux PDALPD et aux FSL (art. 7) prévoit la participation au comité de pilotage d'au moins un représentant des associations dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées ou la défense des personnes en situation d'exclusion par le logement. Les associations participent également localement à la mise en œuvre des PDALPD, dont elles sont fréquemment prestataires ou opérateurs, notamment dans le cadre de l'accompagnement social lié au logement (ASLL), de l'aide au logement temporaire (ALT), de la maîtrise d'ouvrage urbaine et sociale (MOUS), et de l'aide à la médiation locative (AML).

#### **L'aide à la médiation locative (AML)**

L'article 40 de la loi prévoit que les associations, les centres communaux ou intercommunaux d'action sociale, les autres organismes à but non lucratif et les unions d'économie sociale, qui pratiquent la sous-location ou la gestion immobilière de logements destinés à des personnes défavorisées, perçoivent une aide forfaitaire annuelle par logement pour les actions de médiation qu'ils exercent entre les propriétaires des logements et leurs occupants (Aide à la médiation locative ou AML). L'aide de l'Etat est subordonnée à la signature d'une convention triennale qui fixe notamment le nombre maximum de logements qui pourront bénéficier de l'aide, et les modalités d'attribution de ces logements. Cette médiation de gestion locative est exercée par les acteurs associatifs (agrés par le Préfet) qui, par leur action envers les occupants des logements et la garantie du paiement du loyer qu'ils apportent, rassurent les propriétaires souvent réticents à louer leur bien à des personnes à faibles ressources.

## **L'aide au logement temporaire (ALT)**

L'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées (ALT) a été instituée par la loi n°91-1406 du 31 décembre 1991. Cette aide est versée exclusivement aux associations ou CCAS ayant conclu une convention avec l'Etat, aux termes de laquelle ils tiennent à disposition une capacité d'accueil susceptible d'être mobilisée sur le champ pour un accueil d'urgence.

Il s'agit d'une aide forfaitaire.

L'ALT a deux finalités :

- constituer une alternative au non versement des aides à la personne, aide personnalisée au Logement (APL) et allocation logement (AL), lorsque le versement de ces aides n'est pas possible, compte tenu notamment d'une durée de séjour trop brève pour permettre l'ouverture d'une aide à la personne.
- permettre aux associations de développer le parc de logements susceptible d'accueillir des personnes défavorisées.

Comme les aides personnelles au logement, l'ALT n'est pas contingentée. Cependant, depuis la mise en œuvre effective du dispositif en 1993, le nombre de logements ou de chambres concernés par cette aide a considérablement augmenté. L'importance du rythme d'augmentation des dépenses d'ALT pose problème au regard des contraintes budgétaires actuelles

Elle est financée par le Fonds National d'Aide au Logement (FNAL) qui bénéficie à cet effet d'une contribution de l'Etat et d'une contribution des régimes de prestations familiales, à parité. L'ALT est versée par les CAF.

## **Les missions de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS)**

Les missions dites de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) ont notamment pour objet de promouvoir l'accès au logement des personnes et familles en difficulté permettant ainsi de réussir durablement leur insertion. Conformément aux dispositions du décret du 16 décembre 1999, le montant de la subvention de l'Etat ne peut avoir pour effet de porter le montant des aides publiques directes à plus de 80% du montant prévisionnel de la dépense. De ce fait, le financement des MOUS fait appel à plusieurs partenaires. Toutefois, conformément aux dispositions du décret du 3 octobre 2000, le montant des aides publiques peut atteindre 100% de la dépense subventionnable lorsque la maîtrise d'ouvrage n'est pas assurée par une collectivités territoriale :

- en Ile de France pour la mise en œuvre du dispositif d'hébergement d'urgence et l'accueil dans les résidences sociales ;
- sur l'ensemble du territoire, pour la gestion, à la demande de l'Etat, de situations exceptionnelles nécessitant l'accompagnement d'urgence de ménages en vue de leur relogement.

Les MOUS comportent, en général, deux volets :

- Le volet technique est centré sur la production de logements adaptés au profit des familles à reloger et comprend la prospection, le repérage des opportunités foncières et immobilières et l'assistance à la maîtrise d'ouvrage pour le montage des projets.
- Le volet social consiste à faire émerger les besoins des ménages et à construire avec eux un projet logement compatible avec les besoins exprimés et les contraintes technico – financières.

Le PNAI 2001-2003 mentionne le soutien aux associations - sécurisation de la maîtrise d'ouvrage associative, mise en œuvre de l'aide à la médiation locative - parmi les initiatives nouvelles du plan (p22). Le PNLE prévoit également de soutenir le rôle des associations dans le domaine du logement (fiche 18 : « aider et soutenir les associations au plus près du terrain. »).

*Décret du 13 novembre 1998, décret n°99-236 du 24 mars 1999, projet de loi relatif aux responsabilités locales*

## **ÉLÉMENTS DE BILAN ACTUALISÉS**

### **Consultation et participation des associations**

La FAPIL<sup>48</sup>, tout comme le collectif ALERTE<sup>49</sup>, soulignent la participation insuffisante des associations d'insertion par le logement dans l'élaboration, la gestion et l'évaluation des PDALPD, de même que dans les Conférences intercommunales du logement.

### **Aide à la médiation locative**

*Le projet de rapport DGUHC au CNH, mars 2004* constate une montée en puissance du parc géré par les associations, qui atteint plus de 22 000 logements en 2002 (cf tableau ci-après). L'AML semble donc bien constituer, selon ce rapport, un levier pour développer l'offre immobilière locative pour les populations défavorisées. Toutefois, si, à l'origine, l'AML avait été plutôt envisagée comme un outil de développement de l'offre dans le parc privé, le rapport indique qu'elle ne concerne effectivement des logements appartenant au parc privé, que pour 55% des logements, le solde appartenant au parc public.

*Le rapport ALERTE, nov 2002* nuance ce constat. Selon lui, les enveloppes financières accordées dans le cadre de l'AML (528,75 euros en Ile de France, 479,15 euros sur le reste du territoire en 2003) sont insuffisantes par rapport au nombre de logements gérés. Leurs montants seraient en outre inégalement répartis sur le territoire. Le rapport dénonce par ailleurs des retards dans les décisions d'octroi des aides et un nombre trop faible de signatures de conventions pluriannuelles.

## **MOUS**

Les MOUS sont, le plus souvent, réservées au traitement de situations particulièrement difficiles ce que la souplesse d'emploi de cette procédure facilite d'autant. L'articulation des MOUS avec les PDALPD semble relativement satisfaisante : un tiers des 188

<sup>48</sup> Fédération des associations pour l'insertion par le logement.

<sup>49</sup> rapport ALERTE, nov 2002

MOUS recensées dans une enquête réalisée par la DGHUC en juillet 2002 ont pour origine l'analyse des besoins réalisée dans le cadre des plans. L'articulation souhaitable entre les volets technique et social des MOUS est bien mise en évidence et montre que ce dispositif, en particulier par sa souplesse, est bien adapté. Même si toutes les MOUS ne visent pas à créer des logements au bénéfice des populations défavorisées, elles permettent d'assurer le lien entre populations démunies et instances susceptibles de leur offrir un logement ou d'assurer, par une aide temporaire, leur maintien dans les lieux.

## **PROPOSITIONS D'AMELIORATION**

### **Propositions du CNLE, 5 février 2003**

- Maintenir le dispositif actuel de l'AML
- Assurer une participation plus étroite des associations au sein des conférences intercommunales du logement, et dans l'élaboration, la gestion et l'évaluation des PDALPD.

## **INDICATEURS DE MISE EN ŒUVRE**

- **AML**

### **Bilan financier depuis la création de l'aide à la médiation locative**

Années	Nombre de conventions signées	Nombre de logements concernés	Montant des subventions engagées (M€)
1998	13	1 261	0,56
1999	449	15 589	6,28
2000	546	19 381	8,70
2001	592	22 161	10,46
2002	600	22 114	10,87

Source : DGHUC

- **ALT**

**Nombre et montant des engagements**

Année En M€	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Nombre d'organismes	955	1 231	1 314	1 391	1 503	1 570	1 639	1 750
Dont associations & CCAS	955	1 231	1 314	1 376	1 392	1 406	1 449	1 520
Montants des engagements (M€)	0	0	0	15	111	163	190	230
Dont associations & CCAS	25,7	34,0	40,6	43,2	49,0	52,3	59,6	68,9
	27,7	34,0	40,6	43,1	47,5	49,8	56,2	64,2
	0	0	0	0,1	1,5	2,5	3,4	4,2

Source : DGUHC

Depuis 1993, année de mise en place de l'ALT, il a été constaté une forte montée en charge de l'aide. En 2001, les engagements en montant ont crû de 15 % par rapport à 2000. En 2002, les crédits versés par les CAF ont augmenté de 23 % en un an et de 53 % par rapport à 1999. Une telle croissance semble due, pour partie, à une utilisation de l'ALT pour des situations non conformes à son objet initial : accueil de demandeurs d'asile, faute de places suffisantes dans les Centres d'accueil de demandeurs d'asile (CADA), financement par l'ALT du logement des personnes en mobilité professionnelle (travailleurs saisonniers, par exemple).

**Nombre de logements et places mobilisées (en logements-mois ou chambres-mois)**

	octobre 1995 - septembre 1996	octobre 1996 - septembre 1997	Octobre 1997 - septembre 1998	octobre 1998 - septembre 1999	Octobre 1999 - septembre 2000
Nombre de chambres- mois	63 323	77 688	83 378	86 460	92 100
Nombre de logements- mois	41 353	57 391	67 381	74 566	83 837

Source : CNAF/DGUHC

- **MOUS**

Sur 188 MOUS recensées dans l'enquête réalisée par la DGHUC (juillet 2002), 34 % d'entre elles sont achevées au 31 décembre 2002.

En termes d'offre de logements, ce qui constitue l'un des objectifs prioritaires assignés aux MOUS, on constate que celles-ci (soit 64 MOUS) ont permis de produire 1 659 logements (26 logements en moyenne par MOUS). A ceux-ci s'ajoutent 471 places liées à la création et à l'humanisation des grands centres d'hébergement d'urgence parisiens. L'objectif global des MOUS visait à produire 3 094 logements. Les MOUS ont concerné 11 313 ménages.

L'essentiel du financement des MOUS, soit 84 %, est assuré conjointement par trois financeurs qui sont dans l'ordre : l'Etat, les départements et les communes.

## COMMENTAIRE GENERAL

Le PNLE prévoit, dans sa fiche 18, « d'aider et de soutenir les associations au plus près du terrain. », à travers leur association à la décentralisation, et la consolidation des têtes de réseaux.

Une Charte d'engagements réciproques a été signée début 2002 entre l'Etat et 22 unions ou fédérations nationales. Cette charte, qui s'inscrit dans le prolongement de la charte signée le 1<sup>er</sup> juillet 2001 entre le Premier ministre et le président de la conférence permanente des coordinations associatives (CPCA), constitue un acte de reconnaissance du rôle joué par les associations dans le domaine du logement. Dans la même perspective, 15 conventions triennales d'objectifs ont été signées en avril 2002 (avec 5 associations de locataires et 10 associations d'insertion et de défense des personnes en situation d'exclusion). La mise en œuvre de ces conventions s'appuie sur un engagement triennal de l'Etat de soutien financier.

Du point de vue des associations, la signature de ces conventions triennales constitue un progrès. Toutefois, le bilan d'application de ces conventions semble mince à ce jour.

Les montants budgétaires dont bénéficient les associations pour leurs interventions au niveau local (accompagnement social lié au logement financé par les FSL, crédits d'aide au logement temporaire ALT, aide à la médiation locative AML) ont été globalement préservés dans un contexte d'encadrement budgétaire. Concernant l'ALT, la circulaire DGHUC du 5 décembre 2003 a toutefois plafonné pour 2004 les enveloppes départementales à 90% de leur niveau de 2003, ce qui pose de graves difficultés aux associations qui utilisaient ce financement. Des discussions sont en cours pour trouver une solution.

Les associations s'inquiètent par ailleurs du rôle qui leur est accordé dans le projet de loi relatif aux responsabilités locales. En effet, leur participation ne semble plus obligatoire dans les différents mécanismes qui seraient mis en place pour décentraliser les outils de la politique de logement social.

## **FICHE 12 : LA COUVERTURE MALADIE UNIVERSELLE (CMU)**

### **PRESENTATION DU TYPE D'ACTION**

La CMU constitue un des volets majeurs de la politique de lutte contre l'exclusion. Annoncée dès la discussion de la loi portant sur les exclusions, elle a fait l'objet d'une loi spécifique<sup>50</sup> promulguée en juillet 1999 et mise en œuvre depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2000.

L'objectif est de garantir une affiliation immédiate à l'assurance maladie pour les personnes qui n'en bénéficient pas, et de fournir une couverture complémentaire gratuite aux personnes ayant les revenus les plus modestes. La couverture complémentaire peut être gérée, au choix des bénéficiaires, par la caisse d'assurance maladie ou par un organisme complémentaire.

La CMU constitue un exemple de mise en œuvre du principe d'application du « droit commun » pour des personnes défavorisées. Au préalable, elles pouvaient accéder à des droits comparables, mais à travers une procédure spécifique, l'aide médicale gratuite départementale, qui présentait l'inconvénient de « stigmatiser » les bénéficiaires et de générer des inégalités en fonction du département de résidence.

*Loi n°99-641 du 27 juillet 1999 portant création de la couverture maladie universelle, décret n°99-1005 du 1<sup>er</sup> décembre 1999, décret n°99-1028 du 9 décembre 1999, décret n°99-1042 du 13 décembre 1999, décret n° 99-1049 du 15 décembre 1999, décret n°99-1166 du 29 décembre 1999, décret du 4 mai 2000.*

Le PNLE, sans mentionner explicitement la CMU, prévoit un certain nombre d'actions destinées à en favoriser l'accès au public visé : fiche a3 : « améliorer les conditions de domiciliation », fiche a4 : « étudier les conditions d'un rapprochement et d'une simplification des déclarations de ressources conditionnant l'accès, le maintien ou la continuité des droits aux différentes prestations », fiche a5 : « simplifier et harmoniser les formulaires et justificatifs de demandes de prestation », fiche a7 : « généraliser la procédure d'information des usagers avant la sortie des dispositifs et prospection des droits par les organismes sociaux. »

### **DISPOSITIF DE MISE EN ŒUVRE PRÉVU**

Le dispositif comporte deux volets : la CMU de base et la CMU complémentaire.

#### **L'affiliation à l'assurance maladie sur critère de résidence ou CMU de base**

La CMU de base permet d'affilier automatiquement au régime général de l'assurance maladie sur critère de résidence, toute personne résidant en France de façon stable et régulière, si elle n'a pas de droits ouverts à un autre titre à un régime d'assurance maladie (à titre professionnel, d'allocataire ou d'ayant droit d'un assuré). Pour avoir accès à la CMU de base, les demandeurs doivent justifier qu'ils résident en France ou

---

<sup>50</sup> Loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 relative à la création de la Couverture maladie universelle

dans un département d'outre-mer, de manière ininterrompue depuis plus de trois mois (décret 99-1005 du 1<sup>er</sup> décembre 1999). Certains demandeurs (bénéficiaires du RMI, demandeurs d'asile) sont exonérés de ce délai de résidence. La régularité de la résidence pour les étrangers s'apprécie au moyen de la production de tout document attestant la régularité de sa situation au regard de la législation sur le séjour des étrangers en France ou dès lors que l'intéressé peut attester qu'il a déposé un dossier de demande de titre de séjour à la préfecture de son lieu de résidence. L'ouverture des droits est conditionnée par le dépôt d'une demande auprès de la caisse d'assurance maladie.

### **La CMU complémentaire**

La CMU complémentaire permet de fournir une couverture complémentaire gratuite à toute personne résidant en France de manière stable et régulière sous condition de ressource fixée par décret. Elle remplace, de même que la CMU de base, l'aide médicale dispensée par les conseils généraux dans le cadre de l'aide sociale décentralisée. La CMU complémentaire permet la prise en charge avec dispense d'avance de frais du ticket modérateur, du forfait journalier et des frais supplémentaires concernant les prothèses dentaires, l'orthopédie dento-faciale, et certains dispositifs médicaux à usage individuel (lunettes, audioprothèses...). Le demandeur choisit si les prestations seront gérées par une caisse d'assurance maladie ou un organisme complémentaire ayant indiqué vouloir assurer cette gestion. Les droits à la CMU complémentaire sont ouverts pour un an.

## **ELÉMENTS DE BILAN ACTUALISÉS**

Tous les acteurs s'accordent pour reconnaître l'importance de ce nouveau dispositif qui a effectivement permis aux résidents sur le territoire français les moins favorisés d'avoir accès aux soins. Le premier rapport d'évaluation<sup>51</sup>, rédigé en décembre 2001, examinait les problèmes de démarrage de la CMU et les difficultés rencontrées pour sa mise en place. Il saluait les efforts de tous, qui avaient permis une montée en charge rapide du dispositif. Le rapport du Haut Comité de la santé publique pour 2002 constatait que « *des progrès notables ont été réalisés récemment sur l'accès aux soins curatifs des plus démunis grâce à la loi relative à la lutte contre les exclusions et à la mise en place de la CMU.* »

### **Deuxième rapport d'évaluation de la loi CMU, déc 2003<sup>52</sup>**

#### **Un bilan positif**

- L'objectif premier de cette loi, qui était de permettre un accès aux soins des personnes ayant les plus faibles ressources, a été atteint. La CMU complémentaire bénéficie à plus de quatre millions et demi de personnes, à comparer aux trois millions relevant de l'ancienne « Aide médicale départementale ». Il existe toutefois un écart significatif entre l'estimation du nombre de bénéficiaires réalisée au moment du vote de la loi (6 millions) et le nombre de bénéficiaires atteint aujourd'hui, une fois la montée en charge du dispositif réalisée (4,7 millions). Il provient principalement d'une mauvaise appréciation des ressources des

---

<sup>51</sup> rapport IGAS, déc 2001

<sup>52</sup> rapport du Fonds de financement de la couverture maladie universelle, Jean-François Chadelat

bénéficiaires potentiels liée à une forte concentration de population situé autour du plafond de la CMU complémentaire, et du fait que les démarches ne sont effectuées par un certain nombre de bénéficiaires potentiels que lorsque le besoin apparaît.

- La création de la CMU, en facilitant l'accès aux soins pour les plus démunis a permis d'éviter des recours aux soins tardifs et de prévenir ainsi l'aggravation des pathologies.
- L'utilisation des caisses locales des régimes obligatoires d'assurance maladie, comme guichet unique d'accueil et d'affiliation des populations les plus défavorisées, s'est avérée être une simplification importante de l'accès au droit.
- Les relations entre les régimes de base et les régimes complémentaires d'assurance maladie se sont sensiblement améliorées, même s'il subsiste certains dysfonctionnements.
- Sur le plan financier, l'analyse des coûts moyens fait ressortir une dépense annuelle moyenne inférieure à 300€ par bénéficiaire pour la CMU complémentaire. Ce coût moyen est plus faible que celui de certains contrats complémentaires classiques. De plus ce coût ne paraît pas connaître une évolution significativement différente de celle des dépenses de santé.

### **Le profil des bénéficiaires correspond à la population visée<sup>53</sup>**

En 2003, les caractéristiques de la population bénéficiant de la CMU sont restées proches de celles observées en 2000. Il s'agit d'une population plutôt jeune, féminine et comportant peu d'actifs occupés. Les familles monoparentales constituent le quart des ménages bénéficiaires. 40% des bénéficiaires vivent dans un ménage qui perçoit également le RMI. Le bénéfice de la CMU atténue le renoncement aux soins pour raisons financières : 43% des ménages de nouveaux bénéficiaires y avaient renoncé avant leur entrée dans le dispositif, 71% d'entre eux ont entamé de nouveaux soins depuis. Ainsi la CMU semble bien contribuer à diminuer le renoncement aux soins pour des raisons financières, mais il demeure supérieur à celui observé pour les personnes bénéficiant d'une autre couverture complémentaire. Une personne interrogée sur cinq indique qu'elle ne peut toujours pas effectuer certains soins, à cause de sommes trop importantes restant à sa charge, essentiellement en matière de soins et de prothèses dentaires ou d'optique. Les opinions favorables sur les changements apportés par la CMU progressent par rapport à 2000 : 80% des personnes interrogées trouvent qu'il est plus facile, du point de vue financier, de se faire soigner depuis qu'elles ont la CMU (69% en 2000).

### **Certains dysfonctionnements importants subsistent néanmoins**

#### **Les effets de seuil**

- Le rapport précité relève la persistance d'un important point d'ombre : l'effet de seuil provoqué par le plafond de ressources de la CMU complémentaire, n'a pas trouvé de solution satisfaisante. Les dispositifs d'aide à l'acquisition d'une couverture complémentaire mis en place par les principaux régimes d'assurance

---

<sup>53</sup> DREES, Etudes et Résultats n°294, mars 2004

maladie, de même que les contrats de « sortie » de la CMU complémentaire proposés par les complémentaires santé, se sont révélés être globalement des échecs. Aucune des deux solutions n'a permis d'améliorer significativement la couverture face au risque maladie des personnes dont les revenus sont légèrement au-dessus du seuil de la CMU, notamment des personnes âgées bénéficiant du minimum vieillesse et de certains bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés. Le premier de ces dispositifs (aide à la mutualisation), initié en 2000 ou en 2002 selon les régimes obligatoires, consiste à aider financièrement la population située à la marge de la CMU (plafond de la CMU + 10%) à acquérir une couverture complémentaire. L'aide à la mutualisation avait une population cible de 1,5 million de personnes au sein du régime général. Au 30 juin 2003, 7 500 personnes avaient bénéficié d'une aide à l'acquisition d'une complémentaire. Les résultats des autres régimes ne sont guère plus encourageants. Les raisons de cet échec proviennent de plusieurs facteurs :

- Les propositions tarifaires des organismes complémentaires étaient trop élevées et incompatibles avec le niveau des ressources des bénéficiaires. En contrepartie, le montant de l'aide était trop faible.
- Il y a également eu un problème de définition de cible, les personnes bénéficiant de minima sociaux (AAH et minimum vieillesse) se trouvant exclues du dispositif en raison de ressources trop élevées (les revalorisations de ces minima ont été plus fortes que celles de la CMU). Or ce dispositif leur était initialement destiné.
- Ce dispositif a été long et lourd à mettre en place. La montée en charge a été ralentie par les négociations entre régimes obligatoires et régimes complémentaires.

Les contrats de sortie n'ont pas non plus touché leur cible. Une étude a été menée pour mesurer la portée de ce dispositif. Sur la population étudiée (100 000 personnes), le taux de sortie est de 34%. Parmi ces sortants, seuls 8% ont signé un contrat à tarif préférentiel. Les organismes complémentaires expliquent ce résultat par un tarif du contrat trop élevé et par l'existence de contrats plus adaptés.

Le bilan de ces deux dispositifs ne permet que de constater l'échec des aides pour les couvertures complémentaires. Le coût important des complémentaires santé pour une population à très faibles ressources est bien un obstacle pour accéder à une couverture totale, et ainsi pour accéder aux soins. C'était d'ailleurs la raison d'être de la CMU, complémentaire gratuite.

### **Des lieux de domiciliation insuffisants**

Une procédure de domiciliation a été instaurée pour la couverture maladie universelle et l'aide médicale de l'Etat. Elle permet aux personnes sans domicile fixe, en habitat mobile ou en habitat très précaire, d'avoir une adresse administrative pour faire valoir leurs droits sociaux et pour remplir leurs obligations.

Les articles L. 161-2-1 du code de la sécurité sociale et L. 252-2 du code de l'action sociale et de la famille mentionnent le rôle des organismes agréés par le préfet et des centres communaux d'action sociale (CCAS) dans le domaine de la domiciliation. Un décret prévoyant les modalités d'agrément des associations habilitées à domicilier les demandeurs de CMU de base, prévu par la loi, n'est pas paru à ce jour. Afin de rendre

effectif ce dispositif, une circulaire de la DSS renvoie aux modalités prévues pour l'AME.

Le premier rapport d'évaluation mentionnait déjà le retrait des CCAS et leur faible implication dans l'offre de domiciliation, mettant les associations dans une situation difficile. Deux ans plus tard, la situation ne s'est pas améliorée.

Les critères dépendent de la volonté des CCAS et sont donc très hétérogènes. Certains CCAS refuseraient toute domiciliation, sauf en cas d'hospitalisation. L'activité de domiciliation est reportée sur des associations qui n'ont pas toujours la structure nécessaire pour accueillir tous les demandeurs et se retrouvent donc devant la nécessité de sélectionner les personnes qu'elles domicilient. Sur la région Ile-de-France, l'offre de domiciliation est insuffisamment développée, et elle est concentrée sur Paris.

Il n'existe donc toujours pas en pratique de réel service public de domiciliation alors que celui-ci est prévu par la loi. Ceci constitue une réelle difficulté à l'accès au droit.

### **Une articulation floue entre AME et CMU**

L'attribution de la CMU ou de l'AME ne s'effectue pas toujours en conformité avec la réglementation applicable à chaque prestation. Ainsi certaines personnes qui relèvent de la CMU sont en fait inscrites à l'AME, en raison de la longueur des délais de délivrance des documents permettant d'attester d'une demande de titre en préfecture, de la non reconnaissance par certaines caisses de sécurité sociale de ces documents, ou de la demande par ces caisses de pièces justificatives non prévues par la réglementation. En outre, certaines caisses n'appliquent pas la réglementation qui exonère les demandeurs d'asile du délai de résidence préalable. Un certain nombre de personnes sont donc inscrites à l'AME à tort. S'agissant des demandeurs d'asile déboutés, l'articulation entre la CMU de base ou complémentaire et l'AME est rendue complexe par la différence de régime applicable aux demandeurs d'asile, selon qu'ils bénéficient ou non de l'allocation d'insertion.

### **L'obstacle à l'immédiateté du droit : la nécessité de la carte Vitale pour l'accès au système de soins**

La loi affirme le principe d'une affiliation « sans délai » (article L. 161-2-1 du code de la sécurité sociale). Dans les faits, l'affiliation et l'immatriculation, qui concernent la CMU de base et par répercussion la CMU complémentaire, sont retardées pour des raisons d'ordre technique.

Les délais d'obtention de la carte Vitale sont, selon les caisses, très longs (de trois à six mois en Ile-de-France).

### **La fraude à la CMU complémentaire**

Même si aucun élément ne permet d'affirmer qu'elle atteint des niveaux significatifs (nombre de bénéficiaires inférieur aux prévisions, niveau moyen des dépenses cohérent), la fraude à la CMU existe et revêt principalement trois formes : la fraude à la déclaration de ressources provient généralement des dossiers comportant des déclarations sur l'honneur, en remplacement d'une pièce manquante, et de la non

déclaration des revenus officieux (travail au noir) dans les ressources des demandeurs. La fraude à la carte Vitale est liée à l'utilisation abusive de la carte Vitale d'un assuré CMU par un tiers. La fraude à la consommation provient de la consommation abusive de produits pharmaceutiques par le bénéficiaire (surconsommation ou trafic), ou de la multiplication de facturation d'actes par le professionnel de santé, favorisée par le tiers payant.

### **Les refus de soins**

Certains professionnels, notamment parmi les chirurgiens dentistes, ont encore une position réticente à l'égard des bénéficiaires de la CMU.

L'origine du « conflit » entre la profession des chirurgiens dentistes et la loi CMU remonte aux arrêtés du 31 décembre 1999 précisés par la circulaire de la DSS du 25 avril 2000, fixant la liste des dispositifs et la limite du montant des frais pris en charge notamment en matière de soins dentaires prothétiques et d'orthopédie dento-faciale, qui selon l'Union des jeunes chirurgiens dentistes (UJCD) « fait peser sur les praticiens une partie significative du coût de la prise en charge ». Il en résulte qu'un certain nombre de chirurgiens dentistes orientent les patients sur les centres de santé. Cette dissuasion est parfois vécue comme une humiliation par les usagers. Par ailleurs, certains pharmaciens en télétransmission refusent les bénéficiaires qui n'ont pas de carte Vitale à jour, en raison des problèmes techniques qu'ils rencontrent pour se faire payer. Par ailleurs, une enquête de la CNAMTS sur l'EPAS (échantillon permanent des assurés sociaux) montre qu'une part des bénéficiaires de la CMU complémentaire ont du payer une partie de leurs soins, ce qui constitue un obstacle à la bonne application de la loi.

Globalement les professionnels de santé s'accordent toutefois pour reconnaître que la loi CMU est un progrès indéniable pour l'accès aux soins de personnes défavorisées.

## **PROPOSITIONS D'AMELIORATION**

### **Deuxième rapport d'évaluation de la CMU, décembre 2003**

- En matière de fraude à la CMU, les caisses d'assurance maladie ont une gamme importante d'outils de contrôle, qui pourraient être mieux mobilisés. Afin de sortir de la répétition des mêmes constats, un plan de contrôle définissant des objectifs et des moyens pourrait être réalisé, avec des objectifs chiffrés, la définition de cibles de contrôle et une remontée nationale des résultats.

### **Rapport CES, 2003**

Pour lisser les effets de seuil, prévoir un dispositif permettant aux personnes dont les revenus dépassent de peu le plafond de la CMU, notamment les bénéficiaires de l'AAH, d'avoir accès à une couverture complémentaire. Il s'agirait d'assurer un taux de prise en charge des cotisations inversement proportionnel aux ressources et de 75% pour les plus bas revenus. Ce dispositif garantirait qu'à ressources égales, la part des dépenses de santé restant à la charge des personnes soit la même en tout point du territoire.

- Réduire la période d'évaluation des ressources à 3 mois, afin de permettre un accès plus rapide à la CMU pour les ménages dont les ressources chutent brusquement.
- Remplacer l'exigence de domiciliation par l'obligation de fournir une adresse où peut être adressé le courrier<sup>54</sup>
- Réexaminer avec les organismes complémentaires les conditions de développement de leur engagement dans le dispositif.

### **Rapport ALERTE, nov 2002**

- Accorder une CMU autonome aux adolescents qui en font la demande, afin d'assurer une confidentialité à l'égard de leurs parents, compte tenu du nombre de consultations de jeunes adolescentes concernant la prévention des grossesses, et les MST.
- Permettre le rattachement de la prise en charge des enfants au parent avec qui il vit. Le rattachement de la prise en charge des enfants à leur mère lorsqu'ils vivent avec elle, à la suite d'une séparation, plutôt qu'un rattachement au père, permettrait d'éviter que ce dernier puisse bénéficier de remboursements de frais qu'il n'a pas avancés.
- Faire une nouvelle campagne d'information, afin de faire bénéficier de la CMU les personnes qui sont proches du seuil et qui ignorent leurs droits (6 millions de bénéficiaires prévus, 4,7 millions de bénéficiaires effectifs)
- Aller au-devant des personnes les plus exclues, ne pouvant faire la démarche d'aller à la CPAM, sur les lieux où vont habituellement ces personnes<sup>55</sup>
- Améliorer l'information et l'accueil dans les CPAM, en instaurant un guichet unique CMU/AME dans les CPAM, afin qu'un étranger ne bénéficiant pas de la CMU puisse se voir proposer l'AME. Afficher en plusieurs langues le droit à la CMU et à l'AME et apporter une aide pour remplir les dossiers.
- Mettre fin aux demandes de pièces justificatives abusives (ex : RIB, traduction des pièces d'identité pour les étrangers).
- Introduire une « présomption de droit », à partir d'une demande déclarative, avec la mise en œuvre de contrôles *a posteriori*.
- Améliorer le réexamen des droits à la CMU. Lorsque la CPAM demande aux personnes de venir pour le réexamen de leurs droits, peu d'entre elles se présentent. Il s'avère que le courrier transmis aux bénéficiaires signale principalement la date de la fin de leurs droits et non pas la nécessité d'assurer leur prolongation, au risque de conduire les bénéficiaires à renoncer à faire valoir leurs droits.

---

<sup>54</sup> même proposition dans le rapport ALERTE, nov 2002

<sup>55</sup> les CPAM de la Manche et du Calvados ont détaché un ou deux agents volontaires pour cela, avec des résultats significatifs

- Faire adhérer les professionnels de santé à la mise en œuvre de la CMU, en les sensibilisant davantage.
- Instaurer un droit de recours contre le refus d'accès aux soins.

## INDICATEURS DE MISE EN ŒUVRE

### Nombre de bénéficiaires de la CMU complémentaire au 31 octobre 2003

Régime d'attribution	Choix de la caisse d'assurance maladie	Choix d'un organisme complémentaire	Total
Régime général	3 737 269	590 892	4 328 161
Régime agricole	130 421	22 822	153 243
Travailleurs indépendants	92 237	34 578	126 815
Régimes spéciaux et SLM	31 581	10 471	42 052
<b>Total</b>	<b>3 991 508</b>	<b>658 763</b>	<b>4 650 271</b>

Source : lettre du fonds de financement de la couverture maladie universelle, janvier 2004

### Evolution des effectifs de la CMU de base et de la CMU complémentaire 2000-2003

France entière	déc 2000	déc 2001	déc 2002	juin 2003
Nbre de bénéficiaires de la CMU de base (assurés et ayant droits)	1 112 059	1 212 340	1 403 162	
Nbre de bénéficiaires de la CMU complémentaire, tous régimes	5 059 835	4 716 001	4 568 994	4 712 000

Source : rapport d'évaluation de la CMU, décembre 2003.

CMU de base : la CMU de base a pris la suite de l'assurance personnelle (ou de l'aide médicale départementale). Il y avait environ un million de personnes couvertes par l'assurance personnelle au moment de la mise en œuvre de la CMU au 1<sup>er</sup> janvier 2000. Il y a 1,4 million de personnes couvertes par la CMU de base en décembre 2002. La croissance par rapport à décembre 2001 est de 15%.

CMU complémentaire : la baisse sensible de bénéficiaires enregistrée entre décembre 2000 et décembre 2002 provient du réexamen des droits des anciens bénéficiaires de l'aide médicale. Après la sortie en janvier 2002 des personnes dont les droits avaient été maintenus à titre exceptionnel, les effectifs des bénéficiaires ont eu tendance à se stabiliser. Au cours du troisième trimestre 2002, le réexamen du gros contingent de droits renouvelés 12 mois auparavant fait baisser sensiblement le niveau moyen des effectifs. L'année 2002 est la première où le dispositif CMU a atteint son régime de croisière.

### Consommation annuelle moyenne des patients CMU (base et complémentaire) par rapport aux patients du régime général

2001 dépenses présentées au remboursement	Bénéficiaires de la CMU-C	Autres assurés sociaux	Ecart
Dépense annuelle moyenne	1958	1580	24%*
Dépense de soins de ville	3302	3994	
Dépense hospitalière	1137	694	
% de personnes ayant eu des dépenses hospitalières	34%	18%	

Source : travail statistique de la CNAMTS, réalisé à partir de l'échantillon permanent des assurés sociaux (EPAS). Seules les personnes consommatrices de soins font partie de l'échantillon. Les calculs sont réalisés en année de soin.

\*à âge et sexe comparable, l'écart de dépense moyenne entre patients bénéficiaires de la CMU-C et autre patient du régime général atteint 77%.

Le tableau montre l'existence d'un recours particulier aux soins hospitaliers parmi les bénéficiaires de la CMU-C, pour un coût nettement plus élevé en moyenne en cas d'hospitalisation. La longueur de la durée du séjour serait le principal élément d'explication.

L'état de santé plus précaire et les conditions de vie des bénéficiaires de la CMU-C explique une forte consommation de soins, pour l'essentiel à l'hôpital. La CMU-C protège une population diverse, dont une minorité est atteinte de très lourdes pathologies. Entre 20 et 59 ans, la proportion de bénéficiaires de la CMU-C exonérés du ticket modérateur pour affection de longue durée (ALD) est de 60 à 100% supérieure, suivant les tranches d'âge, à celle des autres patients du régime général.

### Coût global de la CMU-C

Euros	2000	2001	2002
Dépenses totales des organismes complémentaires	43 582 000	134 129 263	177 581 868
Dépenses totales des régimes de base	1 049 710 402	1 201 281 779	1 122 553 052
Dépenses totales de CMU-C	1 093 292 402	1 335 411 041	1 300 134 919
Effectifs totaux	4 520 000	4 976 108	4 576 261
Dépense unitaire	242	268	284
Taux d'évolution		11%	6%

Source : deuxième rapport d'évaluation de la CMU, déc 2003

### COMMENTAIRE GENERAL

Le Plan national de lutte contre le exclusions prévoyait d'engager en 2003 un certain nombre de mesures contribuant à améliorer l'accès à la CMU des publics concernés. Il s'agissait notamment :

- D'améliorer les conditions de domiciliation » (fiche a3)
- De simplifier les déclarations de ressources conditionnant l'accès, le maintien ou la continuité des droits aux différentes prestations (fiche a4)
- De simplifier et harmoniser les formulaires et justificatifs de demandes de prestations (fiche a5)
- De généraliser la procédure d'information des usagers avant la sortie des dispositifs et prospection des droits par les organismes sociaux » (fiche a7)

La mission IGAS n'a pas pu obtenir d'informations concernant l'état d'avancement de ces mesures.

## **FICHE 12 BIS : L'AIDE MEDICALE DE L'ETAT (AME)**

### **PRESENTATION DU TYPE D'ACTION**

Le titre III de la loi CMU porte sur l'aide médicale de l'Etat. Accordée sous condition de ressources, elle concerne les étrangers résidents en France ne remplissant pas la condition de résidence de la CMU, soit parce qu'ils n'ont pas acquis une durée de résidence suffisante pour être assurés, soit parce qu'ils ne sont pas, ou plus, en situation régulière (absence de titre de séjour, perte de la condition de régularité).

L'admission à l'aide médicale de l'Etat est prononcée pour une période d'un an.

Les soins pris en charge sont ceux qui sont reconnus par la sécurité sociale, ainsi que le forfait hospitalier. En revanche, les dépassements ne sont pas couverts.

Avant 2003, il était prévu un double pallier d'accès aux prestations. Les dépenses concernant les soins dispensés dans un établissement de santé et les prescriptions ordonnées à cette occasion par un médecin hospitalier, y compris en cas de consultation externe, étaient prises en charge sans que la personne ait à justifier d'une durée de résidence en France. En revanche, la prise en charge des soins de ville était subordonnée à une présence ininterrompue de 3 ans en France. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2003, la prise en charge des soins de ville n'est plus subordonnée à une présence ininterrompue de 3 ans sur le territoire français.

L'article 57 de la loi de finances rectificative pour 2002 a introduit par ailleurs des dispositions visant à laisser à la charge des bénéficiaires tout ou partie du forfait hospitalier et du ticket modérateur, sauf pour les enfants, les femmes enceintes, les personnes reconnues en affection de longue durée ou d'autres cas de pathologie grave. Ces dispositions ont suscité de vives protestations, notamment du monde associatif, qui ont entraîné la suspension des textes d'application. Deux conventions locales ont mis fin à cette condition à Paris et en Seine Saint Denis (55% des bénéficiaires). Le projet de décret mettant en œuvre cette disposition a été récemment arbitré par les services du premier ministre, et a fait l'objet d'une saisine pour avis du conseil d'administration de la CNAM, qui a émis un avis défavorable, et du Conseil d'Etat.

La LFR 2003 prévoit par ailleurs :

- L'instauration d'une condition de résidence préalable de trois mois pour accéder à l'AME
- Une prise en charge réduite aux soins urgents et vitaux pour les personnes résident en France sans remplir la condition de régularité de séjour et ne bénéficiant pas de l'aide médicale d'Etat, financée par une dotation « forfaitaire » versée par l'Etat à la CNAM.

Ni le PNLE, ni le PNAI ne font référence explicitement à l'aide médicale de l'Etat.

## **DISPOSITIF DE MISE EN ŒUVRE PREVU**

Mode de financement : l'ensemble de la dépense est pris en charge par l'Etat. La gestion de l'aide médicale est déléguée par l'Etat à la CNAMTS.

## **ELÉMENTS DE BILAN ACTUALISÉS**

### **Deuxième rapport d'évaluation de la CMU, déc 2003**

#### **Une couverture sanitaire améliorée des publics visés**

- Le nombre de bénéficiaires de l'AME est évalué à 170 000 en décembre 2003<sup>56</sup>. Il s'agit à 60% de jeunes adultes entre 20 et 40 ans. Les ayants droit sont peu nombreux (23% du total). 75% des bénéficiaires sont domiciliés en Ile-de-France, dont 42% à Paris, et 14% en Seine-Saint Denis.

- La rénovation de l'AME a permis d'améliorer considérablement les délais d'accès aux soins de ces publics ainsi que les délais de règlement des prestataires de soins. Elle a donné une visibilité aux circuits de paiement et aux dépenses engagées pour leurs soins. Auparavant en effet, les publics visés par l'AME recevaient déjà des soins, pris en charge en partie par l'aide médicale, le solde générant des créances hospitalières irrécouvrables.

#### **Des risques de dérive**

Le rapport souligne la tension permanente entre les objectifs assignés par la loi (permettre l'accès effectif aux soins des publics démunis résidant en France) et la nécessité d'un cadrage administratif pour éviter les dérives qui ont pu être constatées. Les deux points particulièrement difficiles à traiter concernent :

- La question des éléments déclaratifs dans l'instruction des dossiers
- La vérification de la condition de résidence affective

### **Rapport IGAS, février 2003<sup>57</sup>**

A l'origine de ces risques de dérive, le rapport de l'IGAS mentionne notamment :

- la facilité avec laquelle les non résidents peuvent accéder aux soins hospitaliers et les faire prendre en charge par l'AME. L'ouverture des droits est largement simplifiée et déclarative. Les pièces justificatives demandées sont souvent peu probantes ou remplacées par des déclarations sur l'honneur. L'accès immédiat à certains guichet ne permet pas de garantir des sécurités suffisantes dans l'instruction des dossiers.
- l'absence de modèle national d'attestation de droits et le fait que les attestations locales ne sont pas sécurisées.

---

<sup>56</sup> rapport de l'ONPES, 2003-2004

<sup>57</sup> rapport sur l'évolution de l'aide médicale d'Etat, février 2003

- L'efficacité limitée des contrôles à posteriori, car le tiers payant rend inopérant le rappel d'une attestation déjà délivrée.
- Concernant l'admission des non-résidents, le rapport indique qu'ils peuvent bénéficier, sur décision ministérielle, de l'AME à titre humanitaire. Sur les 1000 dossiers reçus par an à ce titre par la DGAS, 70% concernent des demandes de prise en charge a posteriori de frais hospitaliers engagés pendant la période de validité du visa. Les instructions données pour traiter ces cas ont ouvert la possibilité d'octroyer l'AME de « droit commun » au niveau local, sur simple déclaration d'intention de résider en France. La distinction entre un étranger de passage et un étranger résident est donc rendue inopérante. Par ailleurs, le ministère des affaires étrangères a décidé en décembre 2002 de mettre fin à la procédure centralisée d'instruction des visas médicaux, en la renvoyant aux postes consulaires. Or cette procédure permettait de garantir, avant l'arrivée sur le territoire, la prise en charge des frais hospitaliers soit par l'intéressé, soit par son organisme de protection sociale, assortie du versement de provisions.
- Enfin, l'AME sert de couverture transitoire pour les personnes en voie de régularisation qui pourraient être affiliées à la sécurité sociale. A l'inverse, lorsqu'il est mis fin à la régularité du séjour, le maintien des droits, lorsqu'il est prévu (pour les régimes autres que la CMU) n'est pas toujours mis en œuvre, or l'AME devrait dans ce cas intervenir pour la seule part complémentaire.

## **PROPOSITIONS d'AMELIORATION**

### **Rapport IGAS, février 2003<sup>58</sup>**

La volonté de maîtriser la dépense liée à l'AME appelle, selon la mission, une réponse en deux temps : dans l'immédiat, mieux contrôler et piloter le dispositif. Dans un deuxième temps, la mission présente des hypothèses de réforme qui supposent l'intervention du législateur.

#### **Dans l'immédiat,**

##### **Mieux contrôler le dispositif :**

La question des éléments déclaratifs dans l'instruction des dossiers, et celle de la vérification de la condition de résidence effective font partie des points particulièrement difficiles à traiter :

- Vérifier au moment de l'ouverture des droits que le demandeur remplit effectivement les conditions de résidence et de ressources posées par le législateur. Mettre fin à l'admission immédiate à des guichets spécialisés AME et banaliser la procédure en la confiant aux guichets traditionnels des caisses afin d'améliorer les moyens d'instruction. Les attestations immédiates doivent être réservées aux soins d'urgence.

---

<sup>58</sup> rapport sur l'évolution de l'aide médicale d'Etat, février 2003

- L'attestation de droits doit être sécurisée par un modèle national unique, sur papier non photocopiable, avec la photographie du bénéficiaire. Il n'est pas possible en l'état de délivrer une carte Vitale aux bénéficiaires de l'AME car les identifiants sont différents et les droits y figurant ne sont pas limités dans le temps.

### **Améliorer le pilotage du dispositif**

- la CNAMTS doit détailler les dépenses en année de soins et harmoniser la façon dont les CPAM ventilent ces dépenses. Un point régulier sur les prestations restant à payer doit être réalisé, auprès des principales caisses et auprès de l'AP-HP.
- Construire un outil statistique permettant de connaître la structure d'âge et de sexe des bénéficiaires au niveau national, et suivre la structure de leur consommation de soins de manière fine.
- Au niveau local, les CPAM devraient intégrer les bénéficiaires de l'AME dans les programmes de gestion du risque qu'elles mènent sur la consommation de soins par les assurés sociaux ; et diligenter davantage de contrôles en cas de fraude avérée.

### **A plus long terme : envisager des réformes législatives**

Pour éviter la prise en charge d'étrangers de passages sur le territoire national, deux solutions alternatives peuvent être envisagées :

- Soit le bénéfice de l'AME est soumis à une durée minimale de résidence, identique par exemple à celui de la CMU (trois mois)
- Soit l'accès à l'AME est rendu possible après un délai d'attente fixé par le législateur

Lorsque la condition de résidence n'est pas remplie, ou que le délai d'attente n'est pas écoulé, des prises en charge ponctuelles pourraient être délivrées en cas de nécessité de soins. Une fois la condition remplie, il serait souhaitable de prévoir la possibilité de prononcer l'admission à l'AME pour une durée inférieure à un an, pour les cas particuliers où subsiste un doute quant à la réalité de la résidence en France. Enfin, la possibilité de subordonner la délivrance des visas de court séjour à l'existence d'un contrat d'assistance couvrant le rapatriement sanitaire et les hospitalisations urgentes pourrait être étudiée, en portant cette question au niveau européen puisque la réglementation des visas est communautaire.

La question du maintien des droits en cas de refus de séjour doit être clarifiée :

- Ou bien le législateur tire les conséquences du fait que l'affiliation à la sécurité sociale suppose la régularité du séjour, et supprime le maintien des droits lorsque cette condition n'est plus remplie
- Ou bien la règle du maintien des droits subsiste et l'AME ne doit intervenir que pour la part complémentaire.

S'agissant des soins remboursables, dans l'hypothèse où une liste minimale de prestations complémentaires au régime de base viendrait à être définie pour les assurés sociaux, la liste des prestations de l'AME pourrait être réexaminée :

- Soit l'on considère que toutes les personnes résidant en France ont accès au même panier de soins, auquel cas les prestations de l'AME resteraient les mêmes que celles des assurés sociaux
- Soit l'on considère que la situation particulière des bénéficiaires de l'AME justifie un panier de soins différent. La question peut se poser pour les actes et produits hors nomenclatures, ou pour ceux destinés au traitement de troubles ou affections sans caractère habituel de gravité. De même les cas de dispense d'avance de frais pourraient être limités et des ententes préalables spécifiques mises en œuvre.

Enfin, s'agissant des modes d'accès à l'offre de soins, la réforme adoptée en décembre 2002 met fin à la limitation de l'accès aux soins de ville en fonction de l'ancienneté de résidence. Là encore, deux options sont possibles :

- Soit l'on considère que les modes d'accès à l'offre de soins doivent être identiques pour les bénéficiaires de l'AME et pour les assurés sociaux
- Soit l'on considère que des formes spécifiques d'encadrement de l'accès aux soins de ville peuvent être mises en œuvre pour les bénéficiaires de l'AME.

Selon cette deuxième option, deux hypothèses d'encadrement sont présentées. Selon la première, les bénéficiaires de l'AME choisiraient de s'adresser à un réseau de professionnels de santé. Selon la seconde hypothèse, chaque bénéficiaire de l'AME s'abonnerait auprès d'un médecin, d'un pharmacien, d'un centre de santé et d'autres professionnels « prescrits ». Dans les deux cas, ces professionnels appliqueraient les tarifs conventionnels et seraient leurs interlocuteurs de référence, auprès desquels ils bénéficieraient de la dispense d'avance de frais et de la prise en charge ou non du ticket modérateur.

### **Rapport CES, 2003**

- Abroger l'amendement laissant à la charge des bénéficiaires de l'AME le ticket modérateur et le forfait hospitalier, le seul abandon de la publication du décret d'application n'offrant pas une garantie suffisante
- Remplacer l'exigence de domiciliation pour l'accès à la CMU et à l'AME par l'obligation de fournir une adresse où peut être envoyé le courrier<sup>59</sup>
- Envisager la disparition de l'AME au profit d'une CMU élargie, à partir des éléments objectifs de connaissance qu'apportent trois années de fonctionnement de ces dispositifs<sup>60</sup>

### **Rapport ALERTE, nov 2003**

- Mettre en place une carte vitale identique d'aspect pour la CMU et l'AME. Aujourd'hui, en pratique, les attestations sont très différentes et en conséquence discriminantes.

<sup>59</sup> le rapport ALERTE, nov 2002 fait la même proposition

<sup>60</sup> le rapport ALERTE, nov 2002 fait la même proposition

## INDICATEURS DE MISE EN ŒUVRE

	2000	2001	2002	2003	PLF 2004
Dépenses facturés par la CNAMTS	113, 6 (1)	207,8 (2)	506(3)	489 (4)	233(5)
Nombre de bénéficiaires	72 600	153 600	150 000	170 000	
Dépense moyenne par bénéficiaire		2 995 €			

Source : rapport IGAS, février 2003, rapport ONPES 2003-2004, deuxième rapport sur l'évaluation de la CMU, déc 2003, DGAS

Du fait des retards de la facturation hospitalière, des factures relatives à des soins des années antérieures figurent dans les dépenses liquidées chaque année par les caisses primaires d'assurance maladie.

(1) dont 37 millions d'euros de dettes cumulées jusqu'au 31/12/1999

(2) dont 76,7 millions d'euros de dettes cumulées jusqu'au 31/12/2000

(3) dont 265 millions pour couvrir les dettes cumulées jusqu'au 31/12/2001 et 180 millions pour combler les insuffisances de financement pour 2002. La LFI pour 2002 avait prévu une dotation de 61 millions d'euros

(4) auxquels s'ajoutent 89,6 millions d'euros d'insuffisances de financement de l'année 2002. La LFI pour 2003 prévoyait des crédits de 233 millions d'euros.

(5) Il s'agit d'une mesure nouvelle majorant les crédits de 411 millions d'euros afin d'ajuster la dotation aux prévisions de dépenses, si aucune action n'est envisagée. Le coût total du dispositif atteindrait donc 645 millions d'euros. Mais est prévu un ajustement en sens inverse de la dotation, du même montant, afin de tenir compte des mesures de réforme prévues par le gouvernement.

Le niveau élevé du coût moyen par bénéficiaire de l'AME (par comparaison, la prestation moyenne des assurés du régime général s'élevait à 1504 € en 2000) s'explique par le fait que les publics, en situation administrative difficile, ne font la demande d'aide médicale qu'en cas de problèmes de santé majeurs, nécessitant le plus souvent un recours à l'hospitalisation.

## COMMENTAIRE GENERAL

En 2004, le gouvernement prévoit d'engager une réforme d'ensemble de l'AME. Deux axes de réforme sont envisagés à cet effet :

- Un meilleur contrôle de l'accès au dispositif, par le renforcement des modalités d'instruction des demandes, notamment au regard des pièces justificatives de l'identité, de la condition de résidence en France, et de la condition de ressources,
- L'introduction d'une participation financière des bénéficiaires, qui correspond à la mise en œuvre des dispositions prévues par l'article 57 de la seconde loi de finances rectificative pour 2002

Cependant, l'ensemble du monde associatif, de même que le conseil d'administration de la CNAM, voient dans la réforme en cours une impasse technique et sanitaire. Consulté sur les deux projets de décrets qui précisent les nouvelles modalités d'accès au

dispositif, le Conseil d'administration de la CNAM a émis un avis défavorable : « *En imposant des conditions d'accès particulièrement complexes qui ignorent les situations de précarité et de fragilité sanitaire des personnes concernées, les projets du gouvernement compromettent l'accès aux soins de ces personnes.* », ce qui « *contrevient aux exigences élémentaires de santé publique et de sécurité sanitaire.* » Pour les quinze associations réunies au sein de l'Observatoire du droit à la santé des étrangers, ces textes imposent « *des conditions impossibles à remplir* » pour des étrangers sans papiers.

## **FICHE 13 : LA LUTTE CONTRE LE SATURNISME INFANTILE**

### **PRESENTATION DU TYPE D'ACTION**

La loi du 29 juillet 1998 a mis en place un dispositif destiné à lutter contre le saturnisme infantile. Les dispositions existant jusqu'à cette date étaient en effet insuffisantes pour éviter le risque d'une nouvelle intoxication, lorsqu'un enfant atteint de plombémie était soigné et retournait dans le logement contenant les peintures au plomb, et ne comportait pas de mesures préventives.

L'article 123 de la loi du 29 juillet 1998 prévoit des mesures d'urgence : lorsqu'il est signalé ou bien un cas de saturnisme par le corps médical, ou bien un immeuble d'habitation présentant un risque d'accessibilité au plomb par ses occupants, le Préfet fait procéder à un diagnostic. Si celui-ci se révèle positif, le Préfet notifie au propriétaire les travaux à réaliser et se substitue à lui s'il n'agit pas dans les délais prescrits, pour faire des travaux palliatifs éliminant l'accessibilité au plomb. Le même article prévoit également des mesures de prévention : un état des risques d'accessibilité au plomb doit être annexé à tout contrat ou promesse de vente, pour tout immeuble affecté en tout ou partie à l'habitation, construit avant 1948, et situé dans une zone à risque d'exposition au plomb préalablement délimitée par arrêté préfectoral.

La loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) comporte également un important volet réformant la lutte contre l'insalubrité. La procédure conduisant à la déclaration d'insalubrité a été simplifiée, clarifiée, rendue plus opératoire ; le droit des occupants de bonne foi a été renforcé (droit au relogement ou à l'hébergement provisoire à la charge du propriétaire ou de la collectivité publique en cas de défaillance de ce dernier) et la responsabilisation du propriétaire accentuée (suspension du paiement du loyer pour le logement situé dans l'immeuble faisant l'objet de la déclaration d'insalubrité, obligation de relogement), garantie, en cas de substitution des collectivités publiques, de leur créance à l'encontre des propriétaires défaillants par le biais de l'hypothèque légale.

Pour l'application de cette loi concernant l'habitat insalubre, la circulaire du 2 mai 2002 indique que s'il existe deux procédures distinctes pour la lutte contre l'insalubrité et contre le saturnisme, elles comportent des points communs et doivent être articulées lors de la mise en application. Une circulaire du 23 juin 2003 relative à la nouvelle grille d'évaluation de l'état des immeubles susceptibles d'être déclarés insalubres intègre dans les critères de détermination de l'insalubrité l'accessibilité au plomb.

*Décrets n°99-483 et 99-484 du 9 juin 1999. Trois arrêtés du 12 juillet 1999, circulaire n°99-58 du 30 août 1999, n°2001-1 du 16 janvier 2001, circulaire n°2002-30 du 18 avril 2002, circulaire n°2002-35 du 30 avril 2002, circulaire DGS/n°309 du 3 mai 2002, circulaire n°293 du 23 juin 2003, projet de loi relatif à la politique de santé publique*

Le PNAI 2001-2003 prévoit la mise en œuvre d'un programme d'action publique pour éradiquer l'habitat indigne en utilisant pleinement les nouvelles possibilités ouvertes par les dispositions législatives. Dans la même perspective, le PNLE intègre la mise en œuvre en 2003 d'un ensemble d'actions (Fiche I7 « lutter contre l'habitat indigne,

améliorer l'efficacité de la lutte contre le saturnisme » ). Enfin, le PNAI 2003-2005 prévoit un renforcement substantiel de la réglementation et des moyens financiers et humains consacrés par l'Etat à la lutte contre le saturnisme.

## **DISPOSITIF DE MISE EN ŒUVRE PREVU**

La lutte contre l'habitat insalubre est une compétence de l'Etat ; la lutte contre les immeubles en péril ainsi que le contrôle de la sécurité des hôtels meublés relèvent de celle du maire sauf à Paris où le préfet de police assure cette compétence.

Le programme national de lutte contre l'habitat indigne, formellement engagé en septembre 2001, constitue un des axes du PNAI et a été intégré en 2003 dans le volet « habitat » du PNLE.

## **ELÉMENTS DE BILAN ACTUALISÉS**

### **Rapport IGAS, mars 2004<sup>61</sup>**

#### **Dans le domaine sanitaire :**

La mission relève la forte insuffisance des activités de dépistage assurées par les services de protection médicale de l'enfance (PMI) des départements : seulement 492 cas déclarés en 2002 sur l'ensemble du territoire, alors que l'INSERM estimait en 1997 à 84 000 le nombre d'enfants de moins de 6 ans atteints de saturnisme en France. Si dans les zones à forte prévalence de risque (Nord-Est de Paris, Seine-Saint-Denis), les services de santé publique semblent se mobiliser, dans les départements moins exposés, il est probable que nombre d'intoxications restent non diagnostiquées par les acteurs de terrain : le nombre important d'Etat des risques d'accessibilité au plomb (ERAP) transmis aux préfets (58 744 en 2002) confirme bien la présence de peintures dégradées contenant du plomb dans les 53 départements couverts par un arrêté de zonage.

#### **Dans le domaine de l'habitat**

La mission d'inspection a conduit une évaluation quantifiée de l'efficacité des actions menées sur l'habitat à la suite de la détection de cas de saturnisme. Pour Paris, sur la période 2002-2003, elle a analysé les délais observés sur toute la chaîne de la procédure, depuis la date de la plombémie révélant un saturnisme jusqu'à la fin de la procédure, soit que l'enfant ait quitté le logement, soit que les travaux palliatifs aient été réalisés dans le logement et contrôlés. Pour l'ensemble de la procédure, le délai total moyen constaté sur 201 dossiers a été de 254 jours pour le traitement des logements (compte non tenu des interventions sur les parties communes qui peuvent augmenter fortement les délais), dont environ 160 jours entre la notification et le début des travaux. Ce délai est donc très supérieur au délai légal d'un mois laissé au propriétaire pour réaliser les travaux avant une exécution d'office.

---

<sup>61</sup> Lutte contre le saturnisme infantile lié à l'habitat indigne. Analyse du dispositif dans 3 départements d'Ile de France (Paris, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis).

Cette situation résulte de plusieurs facteurs :

- La multiplicité des acteurs à mobiliser
- Les délais nécessaires pour le choix de l'entreprise
- Mais surtout, le manque de solutions d'hébergement des occupants pendant les travaux, reflétant l'insuffisance structurelle de l'offre de logements.

La mission souligne également le traitement hétérogène et globalement insuffisant des Etats de risque d'accessibilité au plomb (ERAP) par les DDASS. Lorsqu'un ERAP, révèle une accessibilité au plomb, le vendeur en informe le préfet qui met en œuvre en tant que de besoin les dispositions relatives au diagnostic et aux travaux prévues dans le code de la santé publique. L'enquête réalisée par l'IGAS en avril 2004 auprès de 25 départements sur les suites données aux ERAP révèle de sérieux dysfonctionnements :

- Enregistrement des ERAP sur des outils informatiques hétérogènes interdisant une consolidation nationale des données
- Examen des ERAP diversement effectué, voire, pour certains départements, non effectué
- Pour de nombreux départements, non transmission des ERAP aux communes concernées

Les explications exprimées par les DDASS portent sur la qualité insuffisante des ERAP, souvent réalisés par des opérateurs peu qualifiés, sur le fait qu'une grande majorité des dossiers transmis ne relèvent que des situations à faible risque, ne nécessitant pas l'engagement d'une procédure de diagnostic, sur le manque de moyens et d'outils informatiques adaptés.

En définitive, sur les quelque 58 000 ERAP transmis à l'administration en 2002, seuls 520 diagnostics ont été réalisés. Ce nombre semble avoir peu évolué en 2003.

**Le rapport du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, nov 2003**<sup>62</sup> évoque aussi l'insuffisance d'utilisation des voies de recours par les locataires, en raison de leurs réticences à engager une procédure contre leur propriétaire, par peur de perdre leur logement. L'action de soutien et d'accompagnement des associations et des services publics est alors déterminante. Le faible nombre de signalements (voir tableau ci-après) traduit également un manque d'information des occupants, qui pour beaucoup ne connaissent pas cette procédure.<sup>63</sup>

**Le rapport de suivi et d'évaluation des mesures d'urgence et de prévention contre le saturnisme infantile (DGS/DGUHC)**<sup>64</sup> souligne en outre la coordination insuffisante des procédures « saturnisme » et « insalubrité ». Le nombre de diagnostics « plomb » réalisés dans le cadre d'une enquête d'insalubrité reste très modeste au regard du nombre total d'enquêtes réalisées par les DDASS et les services communaux d'hygiène et de santé (SCHS). De même les arrêtés d'insalubrité prenant en compte le risque d'exposition au plomb sont rares.

---

<sup>62</sup>Droit au logement : construire la responsabilité

<sup>63</sup> suivi et évaluation des mesures d'urgence et de prévention contre le saturnisme infantile DGS/DGUHC, 25/03/04

<sup>64</sup> en cours de finalisation

**Le rapport ALERTE, nov 2002** considère quant à lui que la lutte contre le saturnisme constitue l'un des grands échecs de la loi de lutte contre les exclusions : « *il n'existe pas à ce jour de mobilisation politique pour en finir avec le saturnisme. Le nombre de personnes concernées est pourtant limité et le coût des travaux peu élevé au regard du bienfait sanitaire.* » Le rapport dénonce en outre le fait qu'une part très faible des crédits inscrits en loi de finances est effectivement consommée (voir tableaux ci-après).

## **PROPOSITIONS d'AMELIORATION**

### **Rapport IGAS, avril 2004**

#### ***Recommandations au plan sanitaire***

##### **Améliorer le dépistage**

Le dépistage, première étape en amont de tout le processus d'éradication du saturnisme, est une démarche volontariste, qui n'est pas soumise à réglementation. Seule la mise en évidence d'une prévalence notable du saturnisme infantile, justifiant l'affectation de moyens en personnels de proximité, est susceptible de mobiliser les responsables de santé publique locaux.

Il apparaît donc nécessaire de :

- réaliser une enquête sur l'imprégnation actuelle par le plomb de la population, notamment des enfants de moins de six ans, pour évaluer l'impact des actions de prévention mises en œuvre et préciser les secteurs géographiques à ce jour encore fort exposés au risque plomb,
- Solliciter d'autres filières de prescripteurs, en sensibilisant les médecins libéraux et les acteurs de santé de proximité. La mise à la disposition de l'ensemble des acteurs médico-sociaux d'un secteur et pas seulement des acteurs de santé institutionnels, d'informations personnalisées et de procédures simples d'orientation d'un enfant suspect d'intoxication devraient faciliter le repérage et le suivi d'enfants atteints, non connus des services de PMI. Dans cette optique, les recommandations récentes de la conférence de consensus sur le saturnisme doivent être diffusées très largement auprès de tous ces professionnels,
- Dans la même optique, la vigilance des prescripteurs potentiels exerçant sur les secteurs à risques plomb doit être renforcée en leur faisant partager la notion de « zones d'intervention sanitaire prioritaire »,
- La gratuité de la plombémie de dépistage ainsi que celle des contrôles permettant le suivi biologique doit être assurée.

##### **Améliorer la prise en charge des enfants intoxiqués**

- Les objectifs du carnet de santé de l'enfant en tant qu'outil de prévention et de liaison entre médecins doivent être renforcés, dans le respect du secret médical.

- Des retours d'informations aux prescripteurs libéraux et aux équipes de PMI notamment pour ce qui concerne des travaux programmés ou un relogement doivent être systématisés.

### **Renforcer la surveillance épidémiologique du saturnisme infantile**

- Les connaissances sur le devenir à moyen terme d'enfants intoxiqués dans la petite enfance ou en prénatal doivent être approfondies ; les chercheurs doivent être incités à mener des études de suivi longitudinal, notamment sur les éventuels séquelles psychologiques et troubles du comportement, selon la durée de l'intoxication, l'âge de début, la rapidité et le type de mesures d'éloignement du risque, le nombre de chélations...

### ***Recommandations au plan de l'habitat***

Plusieurs voies de progrès préconisées par la mission, au plan national comme au plan local, se rapportent à la procédure des travaux palliatifs eux-mêmes. Parmi celles-ci, est particulièrement soulignée, comme le prévoit le projet de loi santé publique, la nécessité d'élargir le champ de ces travaux pour y inclure ceux permettant d'assurer une durabilité à la protection. De manière plus large, une condition essentielle de réussite est celle de la bonne insertion de la procédure propre au saturnisme dans la politique de lutte contre l'habitat indigne, et dans celle de développement de l'offre de logement social.

A cet égard, la mission souligne la nécessité de :

### **Fiabiliser la procédure propre au saturnisme**

- En apportant une réponse adaptée aux cas où la pérennité des travaux palliatifs est conditionnée par des interventions à portée plus large que le seul objet plomb,
- En se dotant des moyens juridiques pour faire évacuer, le cas échéant, les locaux présentant une accessibilité au plomb,
- En assurant la compatibilité des règles d'utilisation des crédits de fonctionnement alloués pour la lutte contre l'insalubrité et le saturnisme avec l'urgence de santé,
- En adaptant les moyens en personnel pour la conduite de la procédure des travaux palliatifs.

### **Mieux intégrer la lutte contre le saturnisme dans la lutte contre l'habitat indigne**

- Par une étroite coordination entre les procédures :
- En identifiant dès l'amont et en suivant étroitement les cas les plus difficiles
- En s'assurant localement de la mise en place des processus, des organisations et des moyens
- Par l'amélioration de certaines procédures relatives à l'insalubrité :
- Par un plus grand volontarisme des collectivités publiques dans l'exercice de leur pouvoir de substitution pour la réalisation de travaux de sortie d'insalubrité réparable en cas de propriétaire défaillant,

- Par un éclaircissement ou un retour au droit commun dans l'exercice des pouvoirs de police d'hygiène et de l'insalubrité à Paris, concernant notamment les hôtels meublés
- Par un renforcement des moyens alloués aux DDASS, notamment des moyens humains au regard de l'ampleur de la problématique habitat et des dimensions juridiques et contentieuses qu'appellent le développement d'une action coercitive en matière de lutte contre l'habitat indigne notamment vis à vis des marchands de sommeil
- En développant le patrimoine d'accueil hors HLM dédié au saturnisme et à l'insalubrité.

***Le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées*** souligne en outre la nécessité de développer les moyens consacrés à la prévention sanitaire et à l'assistance des propriétaires réalisant des travaux, et d'assouplir les procédures pour missionner les opérateurs.

## INDICATEURS DE MISE EN ŒUVRE

### Déclarations

	2001	2002
Nombre de cas de saturnisme signalés aux DDASS, France entière	423	492
Nombre de logements ou parties communes d'immeubles signalés aux services de l'Etat	620	1366
Nombre d'arrêtés préfectoraux départementaux définissant une zone à risque d'exposition au plomb	30	53
Nombre d'ERAP* reçus par les services	36054	58744

\*Etat des risques d'accessibilité au plomb

L'Ile de France représente 70% des cas déclarés (Paris : 226 cas, Seine Saint Denis : 63 cas). Les services de protection maternelle et infantile (PMI) sont à l'origine des deux tiers des signalements.

### Bilan des mesures d'urgence

	2001	2002
Diagnostiques	3531	3172
Diagnostiques positifs	1846	665
Notifications de travaux	1649	1580
Travaux	358	2207
Contrôles conformes	81	803

Source : DGS/DGUHC

La baisse du nombre de diagnostics provient de la forte diminution des diagnostics effectués à Paris (1 135 diagnostics réalisés en 2002 contre 2 490 en 2001), où le rythme des diagnostics a été adapté aux effectifs de la mission qui ne permettaient pas de traiter plus de 50 immeubles par an.

Le nombre de travaux réalisés s'est accru fortement par rapport à l'année 2001, en raison notamment de l'augmentation du nombre de travaux réalisés par les propriétaires. Cependant, le nombre très inférieur de notifications desquelles les travaux sont sensés découler montre que certains services ne respectent pas la procédure réglementaire et tentent de trouver une solution à l'amiable avec les propriétaires sans notification

préalable. Par ailleurs, le faible nombre de contrôles conformes après travaux fait douter de la réalité des travaux entrepris.

#### Crédits Etat consacrés à la lutte contre le saturnisme et l'insalubrité

	2001	2002	2003
Chapitre 37-40/10 : « lutte contres le saturnisme et l'insalubrité »			
Dotation inscrite en LFI	9	9	5
Crédits délégués	5	9	10
Taux de consommation des crédits	29%	33%	50%
Chapitre 65-48-70 : »résorption de l'habitat insalubre » (1)			
Dotation inscrite en LFI	10	10	10
Crédits délégués	3	1	6
Opérations programmées d'amélioration de l'habitat MOUS (2) spécifiques insalubrité			
Subventions d'Etat engagées		7	12
Subventions ANAH			
Pour sortie insalubrité		4	9
Pour lutte contre le saturnisme		4	5

Source : DGHUC

(1) Cette ligne est destinée à financer les opérations publiques sous maîtrise d'ouvrage des collectivités locales, de traitement des immeubles insalubres irrémédiables par leur acquisition en vue de leur destruction/reconstruction ou leur réhabilitation

(2) maîtrises d'œuvre urbaine et sociale

#### Les moyens humains et financiers des services déconcentrés

€	2001	2002
Crédits consommés par les DDASS	242 663	1 054 716
Crédits consommés par les DDE	1 541 939	2 958 372
ETP DDASS	40	55
ETP DDE	23	28

Source : DGS/DGUHC

Les moyens affectés à la lutte contre le saturnisme connaissent donc une augmentation significative entre 2001 et 2002, confirmation d'une montée en charge du dispositif. Toutefois, le taux de consommation des crédits, bien qu'en augmentation, reste faible.

#### COMMENTAIRE GENERAL

Face au caractère très préoccupant du constat actuel, le PNLE et le PNAI prévoyaient pour 2003 la mise en œuvre d'un programme destiné à conforter, approfondir et amplifier le premier programme de lutte contre l'habitat indigne, en l'élargissant à tout le territoire. Ce plan incluait notamment :

- L'engagement d'actions spécifiques contractualisées avec 11 départements particulièrement concernés par l'insalubrité et le saturnisme.
- Le repérage individuel des situations d'habitat indigne par les équipes de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS); la mise au point d'un programme de formation spécifique à ce sujet
- La réforme des opérations publiques de résorption de l'habitat insalubre (RHI)

- La mise au point d'une labellisation pour les entreprises intervenant dans le secteur du saturnisme (diagnostic, travaux etc...)

Par voie législative :

- Renforcer la sécurité juridique des procédures et leur caractère opérationnel
- Simplifier le dispositif législatif du péril

Le PNAI prévoyait en outre un renforcement des moyens pour la cotation, l'accompagnement, l'hébergement et le relogement, un renforcement des dispositions législatives et réglementaires pour accroître l'efficacité des interventions publiques, et un renforcement des modes de travail en commun des services de l'Etat notamment des directions de préfecture, de la DDASS et de la DDE.

Par rapport à ces objectifs les principales avancées du programme national de lutte contre l'habitat indigne mis en œuvre à partir de 2001 concernent :

- Le choix de 11 départements pilotes, afin de tester l'organisation du travail sous l'autorité des préfets, la structuration des partenariats locaux et la mise en place de stratégies d'action publique. Un plan départemental de lutte contre l'habitat indigne (repérage des populations et des territoires prioritaires, mise en place des procédures, des moyens financiers et des actions opérationnelles, des stratégies de relogement autour d'une mobilisation des partenaires) a été élaboré par les préfets et formalisé dans chacun des 11 départements pilotes. 27 protocoles d'accord ont à ce jour été signés entre les collectivités territoriales et l'Etat, dont 25 dans les 11 départements pilotes, concernant 48 400 logements indignes.
- La création d'un « pôle national d'appui à l'éradication de l'habitat indigne » pour coordonner le programme, rassemblant les administrations les plus directement concernées : Santé, Logement, Action sociale, DIV et ANAH.
- L'exploitation de nouveaux outils de connaissance : prérepérage, à partir de juin 2003, des logements privés potentiellement indignes à l'échelle départementale, à partir du fichier des logements communaux produit par la direction générale des impôts ; tableaux de bord départementaux mis à disposition des acteurs locaux en 2004, à l'initiative de l'ANAH.
- Le renforcement des moyens financiers (voir tableau ci-dessus) ; majoration des subventions de l'ANAH pour la réalisation de travaux de sortie d'insalubrité
- L'engagement, à partir de septembre 2002 d'un programme interministériel de formation sur les dispositifs, les questions juridiques et techniques, destiné aux différents acteurs : Etat, collectivités locales, opérateurs, associations. 740 agents ont été formés à ce jour.
- La refonte des mécanismes opérationnels intégrant le traitement de l'habitat indigne : OPAH, programme d'intérêt général (PIG), opérations publiques de résorption de l'habitat insalubre irrémédiable.

Après cinq années de mise en œuvre de la loi, on constate donc une montée en puissance du dispositif prévu dans le cadre du programme national de lutte contre l'habitat indigne. Toutefois le dispositif interministériel et partenarial, reste encore largement à mettre en œuvre.

La question du relogement est primordiale pour la suite du programme. L'anticipation des besoins de relogement et d'hébergement ainsi que la définition des stratégies à mener –qu'il s'agisse de l'hébergement à l'occasion des travaux ou du relogement définitif lié à l'insalubrité ou au surpeuplement- constituent la clé de voûte de la lutte contre l'habitat indigne.

Pour l'avenir, deux projets de lois en cours d'élaboration pourront avoir une influence importante sur l'action de l'Etat en matière de lutte contre le saturnisme :

#### 1) Le projet de loi relatif à la politique de santé publique

Ce projet de loi qui a déjà fait l'objet d'une discussion au sénat et à l'assemblée, vise à pallier certains des dysfonctionnements constatés dans la mise en œuvre du dispositif actuel. Les principales modifications prévues concernent :

##### **Pour les mesures d'urgence :**

- Pour chaque cas de saturnisme signalé, une enquête environnementale doit permettre d'avoir une approche globale des différentes sources d'exposition au plomb ;
- Les délais de travaux sont portés à 3 mois en cas d'hébergement des occupants.

##### **Pour les mesures de prévention :**

- Des constats de risques d'exposition au plomb (CREP) comprenant le repérage des facteurs de dégradation du bâti afin d'identifier les situations d'insalubrité, critère prédominant dans l'origine des cas de saturnisme répertoriés en France, sont substitués aux ERAP,
- Les zones à risques d'exposition au plomb définies par arrêté préfectoral sont supprimées,
- Par rapport aux ERAP, l'obligation de réaliser des constats de risques d'exposition au plomb est étendue à l'ensemble du territoire national lors des transactions immobilières, aux nouveaux baux de location pour les logements anciens et aux parties communes d'immeubles anciens collectifs affectés en tout ou partie à l'habitation,
- Une responsabilité du propriétaire en matière de travaux est introduite comme cela existe en matière d'amiante,
- Seuls les constats de risques d'exposition au plomb mettant en évidence une situation manifeste d'insalubrité seront transmis en préfecture,
- Un constat de risque d'exposition au plomb devra être réalisé avant travaux en parties communes d'un immeuble ancien collectif afin de renforcer la sécurisation des chantiers,
- Le préfet aura la possibilité de prescrire toutes mesures conservatoires, y compris l'interruption du chantier, si des travaux entraînent un risque d'exposition au plomb pour les occupants d'un immeuble ou la population environnante.

Ce projet de loi est accompagné d'un rapport d'objectifs de santé publique qui décrit les objectifs quantifiés et les plans stratégiques qui constitueront la politique de santé publique de la période 2004-2008. Pour les déterminants de la santé relatifs à santé liée à l'environnement, l'objectif suivant est prévu pour l'habitat : « réduire de 50 % la prévalence des enfants ayant une plombémie supérieure à 100 microgrammes par litre : passer de 2 % en 1999 à 1 % en 2008 », l'indicateur retenu étant le nombre d'enfants de 1 à 6 ans ayant une plombémie supérieure à 100 microgrammes par litre en population générale et dans les groupes à risque.

## 2) Le projet de loi relatif aux responsabilités locales

Ce projet de loi prévoit, à titre expérimental et pour une durée de 3 ans, que Paris ainsi que les communes disposant d'un service communal d'hygiène et de santé répondant à certaines conditions de fonctionnement, pourront demander à mettre en œuvre les procédures de résorption de l'insalubrité et celles concernant la lutte contre la présence de plomb, dans le cadre d'une convention conclue avec l'Etat. Cette convention devra préciser :

- Les objectifs prioritaires de lutte contre le saturnisme infantile et l'insalubrité dans la commune,
- Les engagements financiers prévisionnels de l'Etat et de la commune,
- Les conditions de mise en place de dispositifs d'observation de l'habitat insalubre et de l'habitat exposé aux risques d'accessibilité au plomb,
- Les conditions de suivi annuel et d'évaluation au terme de l'application.

## **FICHE 14 : LES PROGRAMMES REGIONAUX D'ACCES A LA PREVENTION ET AUX SOINS (PRAPS)**

### **PRESENTATION DU TYPE D'ACTION**

L'article 71 de la loi du 29 juillet 1998 crée les Programmes régionaux pour l'accès à la prévention et aux soins des personnes les plus démunies (PRAPS). La loi dispose que « *Ce programme comporte des actions coordonnées de prévention et d'éducation à la santé, de soins, de réinsertion et de suivi qui sont mises en œuvre chaque année, dans chaque département, pour améliorer la santé des personnes démunies* ». Les PRAPS constituent donc un outil de concertation et de coordination permettant d'associer de multiples partenaires : services de l'Etat, collectivités territoriales, organismes de sécurité sociale, agences régionales de l'hospitalisation, associations, mutuelles, établissements de soins. Leur objectif est d'améliorer l'accès à la prévention et aux soins des personnes en situation de précarité.

*Décret n°98-1216 du 29 décembre 1998, circulaire du 23 février 1999, circulaire du 19 février 2002. Le projet de loi relatif à la politique de santé publique abroge l'article L.1411-5 qui reprenait l'article 71 de la loi du 29 juillet 1998, et intègre, dans son article 2, les PRAPS au plan régional de santé publique.*

Les PRAPS sont mentionnées dans le PNAI 2003-2005 (p 24). Les PRAPS de deuxième génération (2003-2006) sont également évoqués dans le PNLE, et assortis d'objectifs d'amélioration (fiche s1 intitulée : « *améliorer les conditions d'accès aux soins des publics en situation précaire dans le cadre d'une nouvelle programmation régionale (PRAPS)* »).

### **DISPOSITIF DE MISE EN ŒUVRE PRÉVU**

En pratique, l'élaboration des PRAPS repose sur un dialogue entre le niveau régional et le niveau local. Les DRASS et les DDASS coordonnent l'intervention des divers partenaires.

### **ELÉMENTS DE BILAN ACTUALISÉS**

#### **Rapport Bernard Brunhes Consultants, juillet 2003<sup>65</sup>**

En 2000, première année opérationnelle pour les PRAPS de première génération (2000-2002), plus de 1390 actions ont été mises en œuvre dans les 22 régions métropolitaines. Elles ont été constituées pour un tiers d'actions d'information, de sensibilisation, et d'éducation à la santé, et pour un quart de la création de lieux d'accueil, d'écoute et d'orientation prenant en compte la santé. Les PRAPS de première génération ont donc largement investi dans le champ de l'accès à la prévention.

Le bilan des PRAPS de première génération est positif<sup>66</sup>, même si les résultats de certaines actions ne peuvent s'apprécier que sur la durée, à travers les PRAPS de

---

<sup>65</sup> Evaluation nationale de la première génération des programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins (PRAPS 1)

deuxième génération (lancés le 1<sup>er</sup> janvier 2003, pour une durée de trois ans). Les principaux points positifs relevés ont trait à :

- un accueil renforcé, une plus grande écoute et une meilleure prise en charge des publics visés, même si leur réintégration dans les dispositifs de droit commun apparaît limitée à ce stade
- la mise en œuvre d'expérimentations innovantes
- une dynamisation et une structuration des réseaux de professionnels de santé et du secteur social, à travers l'amélioration et l'échange de pratiques professionnelles.

(Dans ce domaine, la FNARS met à l'actif des PRAPS la mise en lumière des questions de souffrance psychique et le rapprochement entre le secteur social et le secteur psychiatrique).

Le rapport relève néanmoins un certain nombre de limites dans la mise en œuvre des PRAPS de première génération, notamment :

- l'absence de méthodes et outils de suivi, de pilotage et d'évaluation permettant de réaliser un bilan objectivé des actions engagées : effets constatés sur les publics visés, nombre de personnes touchées par les actions. Pour les mêmes raisons, les « diagnostics » réalisés n'ont pas toujours su caractériser les besoins et attentes des publics ciblés.
- La « dilution » des objectifs<sup>67</sup> : les objectifs des PRAPS sont jugés trop généraux par une large majorité des acteurs rencontrés.
- une articulation insuffisante entre les différents programmes et acteurs, sauf entre PRAPS et PRS (programmes régionaux de santé). Les articulations entre dispositifs ne sont pas pensées à priori, mais constatées a posteriori, et reposent sur des bonnes volontés individuelles.
- la faible implication des collectivités territoriales et du secteur sanitaire libéral dans la définition des objectifs et dans le choix des actions à financer.
- des incertitudes sur la pérennité des actions lancées par les PRAPS, du fait notamment des modalités de financement associées : principe de l'annualité budgétaire, faiblesse des montants financiers en jeu rapportés au nombre d'actions financées, complexité des procédures de financement, sous-utilisation de la signature de conventions annuelles.

## **PROPOSITIONS d'AMELIORATION**

- Nécessité dans l'élaboration des PRAPS « de deuxième génération » de disposer d'un état des lieux étayé et précis des besoins de la population

---

<sup>66</sup> Le rapport ALERTE d'octobre 2002 et le rapport IGAS de nov 2002 font le même constat.

<sup>67</sup> Ce constat est également réalisé par le rapport de d'évaluation de l'IGAS de nov 2002

- Nécessité de prioriser les actions définies dans le cadres des PRAPS de deuxième génération et de formuler des objectifs précis, déclinés en sous-objectifs opérationnels quantifiés, sur lesquels les acteurs concernés disposent de véritables leviers d'action. Cela implique l'introduction de notion de résultats attendus et d'échéances à respecter. Cette structuration s'inscrit d'ailleurs dans la logique de résultats de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001.
- Mieux articuler les répartitions de compétences entre les DRASS, chargées du pilotage financier, et de la mise en cohérence des besoins et priorités départementales, et les DDASS responsables de la mobilisation des acteurs départementaux, de la détermination des axes prioritaires au niveau départemental, de l'accompagnement des porteurs de projet, et du suivi des actions.
- Développer et valoriser la fonction de coordonnateur régional PRAPS<sup>68</sup>, (rattaché à la DRASS), véritable chef de projet du PRAPS, et celles des référents départementaux (DDASS), interfaces entre les échelons régional et local. Cette organisation traduit l'instauration d'une démarche « projet », nouvelle logique indispensable à une efficacité renouvelée de l'action publique.
- Mettre en place une politique de communication plus ciblée au niveau départemental, à destination des usagers (messages de sensibilisation et d'information simples et clairs) et des professionnels.
- Optimiser les relations contractuelles avec les porteurs de projets, en allongeant la durée des conventions, en fondant les modalités de renégociation sur des bilans annuels, et en régularisant les modalités de paiement aux opérateurs (souvent des associations).

Le **rapport IGAS, nov 2002**, souligne par ailleurs la nécessité :

- D'asseoir territorialement, au niveau du « bassin de vie », le diagnostic des problèmes de santé rencontrés par les personnes en difficultés et la formulation de réponses adaptées, le cadre départemental étant trop large.
- De partager le diagnostic et la détermination des actions à conduire avec les représentants des usagers, les structures et les professionnels concernés. Une telle démarche permettrait une meilleure appropriation des enjeux par ceux qui seront amenés à les mettre en œuvre.

## INDICATEURS DE MISE EN ŒUVRE

### Evolution des crédits Etat consacrés aux PRAPS

Millions euros	1999	2000	2001	2002	2003
Budget initial	20	21,5	23	30	Crédits globalisés
Budget réalisé		15	nd	18	14,5*

Source : DGS

\*la diminution des crédits utilisés en 2003 s'explique par la mesure de gel sur les crédits déconcentrés.

<sup>68</sup> Le développement de cette fonction est également jugée indispensable dans le rapport ALERTE, oct 2002.

En 2000, l'Etat a assuré 45% du volume total des financements, suivi des collectivités territoriales (22% soit 7,4 millions d'euros) et de la CNAM (1,8 millions d'euros).

Les actions des PRAPS sont par ailleurs largement mises en œuvre par le secteur associatif (21% des porteurs de projets), puis par les missions locales ou PAIO (14%), les centres d'accueil et d'hébergement (8%) et les hôpitaux (7%).

## **COMMENTAIRE GENERAL**

Les PRAPS paraissent être un dispositif légitime et apte à motiver une réelle dynamique de transversalité. Tous les acteurs s'accordent à souligner leur rôle dans le décloisonnement entre santé et social, entre les divers services de l'Etat concernés, entre les services déconcentrés de l'Etat et les collectivités territoriales, avec le monde associatif, pour l'amélioration des pratiques à l'égard des publics en situation de précarité ou d'exclusion. Le dispositif reste cependant largement perfectible.

Le PNLE prévoit l'intégration de certaines améliorations dans la mise en œuvre de la deuxième génération de PRAPS (2003-2006) : amélioration du diagnostic et du suivi des actions, mise en place d'un système d'information adapté, identification des territoires défavorisés pour une meilleure coordination des ressources, poursuite du développement des ateliers santé-ville, développement de la prévention en s'appuyant davantage sur les associations, mobilisation et coordination des acteurs locaux.

L'évaluation de l'élaboration des PRAPS de seconde génération, pilotée par la DGS, est actuellement en cours. Les premiers constats issus de l'analyse des plans de cinq régions ne font pas état d'améliorations significatives par rapport aux PRAPS de première génération, notamment sur la connaissance des publics visés, la participation du secteur libéral, et les systèmes de pilotage et de suivi. Toutefois ces premiers éléments ne reflètent pas nécessairement la situation d'ensemble. Les résultats prévus pour mai 2004 permettront de voir dans quelle mesure les PRAPS de deuxième génération ont tenu compte de l'évaluation nationale et des évaluations régionales.

### **Commentaire spécifique sur la problématique de la santé mentale des personnes en situation de précarité**

De l'avis général des acteurs concernés, les troubles du comportement (psychologiques, psychiatriques) et les conduites addictives sont de plus en plus fréquents chez les personnes en situation de précarité et d'exclusion. Le PNLE comporte à ce titre une fiche s3 intitulée « *améliorer la prise en charge de la souffrance psychique* ».

#### **Rapport PARQUET, sept 2003**

Pour répondre à ce besoin croissant, les recommandations du groupe de travail portent sur :

- La mise en place d'un réseau santé mentale précarité appuyé sur une équipe mobile départementale de santé mentale pour personnes précarisées.

- La mise en place de lits d'hébergement avec soins infirmiers somatiques
- Le développement des travaux de recherche clinique dans cette population, sous la coordination de l'ONPES
- Le développement d'activités de soutien et de formation auprès des travailleurs sociaux et des acteurs de la santé mentale<sup>69</sup>
- Le renforcement de la prise en charge des conduites addictives dans les populations exclues ou précaires

*Le rapport ALERTE, oct 2002* souligne également la nécessité d'une meilleure articulation entre les secteurs social, sanitaire et psychiatrique.

La mission IGAS constate que les recommandations du rapport de la mission confiée au Professeur PARQUET ne se sont pas encore traduites par des réalisations concrètes. Un travail partenarial entre la DGS, la DHOS, la DSS, et la DGAS devrait prochainement être initié.

---

<sup>69</sup> Proposition également formulée dans le rapport ALERTE, oct 2002

## **FICHE 15 : LES PERMANENCES D'ACCES AUX SOINS DE SANTE (PASS)**

### **PRESENTATION DU TYPE D'ACTION**

L'article 76 de la loi du 29 juillet 1998 prévoit la création de permanences d'accès aux soins de santé (PASS) dans les établissements publics de santé et les établissements de santé privés participant au service public hospitalier.

Mises en place dans le cadre des programmes régionaux pour l'accès à la prévention et aux soins (PRAPS), les PASS sont des cellules de prise en charge médico-sociale destinées à faciliter l'accès des personnes démunies au système hospitalier ainsi qu'aux réseaux institutionnels ou associatifs de soins, d'accueil et d'accompagnement social. Elles ont également pour fonction d'accompagner les personnes en difficulté dans les démarches nécessaires à la reconnaissance de leurs droits sociaux.

*Circulaire du 17 décembre 1998.*

Le PNAI 2003-2005 expose un plan d'extension des PASS (p 24), repris en partie dans le PNLE (fiche s4).

### **DISPOSITIF DE MISE EN ŒUVRE PRÉVU**

La circulaire n°98-736 du 17 décembre 1998 prévoyait que chaque permanence d'accès aux soins de santé (PASS) comporte :

- Un système d'accueil et de repérage des situations de détresse
- Des consultations médicales
- Des consultations sociales
- La délivrance d'une fiche de circulation permettant la mise à disposition du plateau technique et la délivrance gratuite de médicaments
- Un comité de pilotage intégrant médecins, pharmaciens, administrateurs, cadres infirmiers et services sociaux, comité ouvert aux associations et services sociaux partenaires.

### **ELÉMENTS DE BILAN ACTUALISÉS**

**Une couverture géographique satisfaisante, ciblant bien les publics pour lesquels le dispositif a été prévu**

Le *rapport IGAS, mars 2003*<sup>70</sup> indique qu'en 2003, on recensait 372 PASS, installés dans les principaux hôpitaux, chiffre dépassant l'objectif de 300 PASS défini par la circulaire du 17 décembre 1998. La carte d'implantation des PASS atteste d'un bon maillage du territoire. De manière générale, les budgets alloués ont bien été affectés au renforcement du secteur social des structures hospitalières (embauche d'assistants

---

<sup>70</sup> Evaluation nationale de la première génération des programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins (PRAPS 1)

sociaux). Les professionnels de l'hôpital se sont appropriés lentement, et avec une certaine réticence, la dimension sociale du recours aux soins hospitaliers. Les représentants des établissements de santé rencontrés par la mission ont tous témoigné de l'intérêt de la présence d'une permanence d'accès aux soins de santé dans l'institution.

Le public des PASS est bien celui pour lequel le dispositif a été mis en place : une étude de recueil et d'évaluation de l'activité médico-sociale des PASS, réalisée par l'ANAES<sup>71</sup> montre que ce public est constitué principalement de français isolés et sans domicile fixe (dont la moitié présente une conduite addictive, et d'étrangers sans ressources (Maghreb et Afrique sub-saharienne), dont 1/3 ne parlent pas le français. Plus de la moitié des patients qui viennent consulter n'ont aucune couverture sociale, alors que 90% d'entre eux ont droit à une protection sociale. Ces chiffres démontrent l'utilité de dispositifs médico-sociaux tels que les PASS, qui permettent d'accompagner les patients dans leurs démarches pour recouvrer leurs droits sociaux. L'ouverture des droits a été demandée pour 89% des patients concernés et la demande d'une couverture complémentaire a été faite pour 80% d'entre eux. Le pourcentage de récupération des droits est de 30%, mais ce chiffre est probablement sous-estimé, car certains malades ayant récupéré leurs droits sortent du dispositif PASS. Les travailleurs sociaux n'ont pas toujours le retour de l'information sur ce sujet.

### **Des modes de fonctionnement variables**

L'étude Gres-médiation-santé, oct 2003<sup>72</sup> discerne 3 types de permanences :

#### **Les permanences d'accès aux soins de santé organisées en unité fonctionnelle spécifique (15.5% des permanences qui ont répondu à cette question)**

Elles ont un local situé plutôt à l'entrée de l'hôpital et du personnel rattaché (médecins généralistes ou internistes, infirmiers). L'accueil y est fait le plus souvent par une assistante sociale, parfois en binôme assistante sociale/infirmier. Les protocoles de prise en charge et d'orientation y sont fréquents. Le partenariat en interne à l'hôpital prend, entre autres, pour la quasi totalité de ce type de permanences, la forme de réunions de concertation entre les professionnels de santé. Le partenariat avec les professionnels de santé externes y est également le plus fréquent. Il est directement lié à la présence de médecins spécifiques dans la permanence (médecins généralistes ou internistes). Des comités de pilotage sont en place.

#### **Les permanences d'accès aux soins de santé qui déclarent être un dispositif transversal (9.5% permanences qui ont répondu à cette question)**

Elles n'ont ni local, ni personnel spécifique, n'ont donc pas d'assistantes sociales complètement dédiées, elles s'appuient sur le personnel de l'établissement et des autres services. La concertation interne et le partenariat y sont moins fréquents que dans les autres PASS.

---

<sup>71</sup> Enquête réalisée par l'Agence nationale pour l'accréditation et l'évaluation en santé en collaboration avec la DHOS, auprès de 11 CHU (Centres hospitaliers universitaires) et 10 CHG (Centres hospitaliers généraux) entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 30 juin 2003

<sup>72</sup> étude transversale un jour donné sur l'ensemble des PASS menée par GRES-MEDIATION-SANTE commandée par la DHOS, oct 2003

### **Les permanences d'accès aux soins de santé qui sont rattachées à un ou plusieurs service(s) existant(s) (70% des permanences qui ont répondu à cette question)**

Elles sont localisées dans le service de rattachement et fonctionnent avec son personnel (médecins, infirmiers pour les urgences, assistantes sociales pour le service social...). Elles disposent moins souvent que l'ensemble des permanences d'un comité de pilotage. Elles sont soit rattachées au service social ou à plusieurs services. Quand elles sont rattachées à un service (ce sont alors les assistantes sociales qui font le premier accueil ; le partenariat est développé en interne comme en externe avec les acteurs sociaux ; près de la moitié n'ont pas de médecin référent), soit rattachées au service des urgences. Dans ces permanences, l'accueil des patients est fait le plus souvent par un infirmier, intervenant parfois en binôme avec une assistante sociale. Ces permanences ont développé, plus fréquemment que l'ensemble des permanences, des protocoles spécifiques de repérage des publics à l'entrée.

### **Un bilan qualitatif marqué par la faiblesse de l'activité médicale et sociale**

L'enquête ANAES/DHOS fait apparaître pour 62% des permanences qui ont répondu au questionnaire une activité moyenne de 4,8 patients par jour. Ce chiffre faible recouvre des réalités contrastées allant de 0 à 37 patients par jour.

Le rapport IGAS précité relève par ailleurs d'autres points faibles du dispositif :

- Les critères qualitatifs de définition des PASS instaurés par la DHOS (mise en place d'un comité de pilotage interne, existence de protocoles spécifiques) n'ont pas toujours été respectés par les établissements de santé. Seule la moitié des PASS dispose aujourd'hui de protocoles d'accueil et de circulation et d'un comité de pilotage.
- Le rôle de la PASS et son apport pour les patients ne sont pas toujours reconnus par les services hospitaliers. Même au sein des services des urgences, le lien entre le travail social et l'exercice des soins infirmiers et médicaux n'est pas systématiquement établi. Les consultations médicales et sociales ne sont pas couplées dans plus de la moitié des cas, de nombreux patients bénéficiant soit d'une consultation sociale seule, soit d'une consultation médicale seule. Ces résultats témoignent des difficultés à relier les deux approches, sanitaire et sociale.
- Ces difficultés sont encore plus manifestes lorsqu'il s'agit de formaliser la participation de la PASS à un réseau sanitaire ou social destiné à assurer la continuité de prise en charge des patients (services du « 115 » pour trouver un hébergement par exemple). Si 40% des patients sont orientés vers des services sociaux extérieurs, tendant à prouver l'existence d'un réseau de collaboration avec ces services, signe d'une certaine ouverture vers la ville conformément à l'esprit de la loi, cette collaboration reste très faible avec la médecine libérale : seuls 9% des patients sont orientés vers des médecins de ville<sup>73</sup>.
- Par ailleurs, pour ce qui concerne les unités mobiles, qui ont pour mission d'aller au-devant des publics qui ont des difficultés d'accès aux soins, le nombre escompté d'installations n'a pas été atteint (quatre implantations sur les huit envisagées ont

---

<sup>73</sup> Etude ANAES/DHOS, oct 2003

été réalisées). Les éléments d'évaluation sur ce type de structures apparaissent en outre lacunaires et non actualisés. Le montant du financement des PASS mobile délégué par la DHOS (380 000 euros par opération) aurait pourtant justifié une démarche spécifique d'évaluation, notamment en termes de coordination avec les SAMU sociaux et équipes de « maraude » et d'intégration au sein du tissu associatif, sanitaire et social existant.

- La mesure de l'activité des PASS est imprécise. Au plan national, il n'existe pas de système d'information homogène et consolidé sur les PASS. Il est dès lors impossible de mesurer l'impact des programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins (PRAPS) dans ce domaine.

## **PROPOSITIONS d'AMELIORATION**

### **Rapport IGAS, mars 2003**

#### **Améliorer et étendre la couverture sociale et sanitaire pour les publics précaires**

##### **améliorer la prise en charge des médicaments**

- allouer aux établissements dispensant des médicaments et des produits à usage médical une dotation *budgétaire* spécifique et relancer le dispositif conventionnel de leur remboursement par l'Etat.

##### **instaurer un service dentaire minimum**

- proposer des soins et des appareillages dentaires à un coût abordable aux personnes démunies conformément au plan national de renforcement de la lutte contre l'exclusion (PNLE), en mobilisant notamment les professionnels libéraux volontaires, les établissements sanitaires, siège de SAU.

##### **octroyer des moyens financiers**

- consolider le financement des PASS en adaptant les moyens financiers de chaque PASS à la nature et à l'étendue de son activité et en cherchant à résoudre et à prévenir les difficultés de trésoreries engendrées par les créances irrécouvrables liées à l'insolvabilité des personnes démunies.
- lors de la mise en place de la tarification à l'activité en 2004, financer les PASS sous la forme d'une dotation globale au titre des activités d'intérêt général, dès lors que les moyens de celles-ci sont identifiés.
- retenir, à l'instar de ce qui est envisagé pour les urgences, un dispositif mixte d'allocation budgétaire sous forme de dotation globale et de forfait par prise en charge. Ce système présenterait l'avantage d'inciter les établissements à disposer d'un système d'information homogène apte à mesurer les situations de précarité rencontrées.

## **Mieux intégrer les PASS dans leur environnement**

### **mieux articuler les permanences avec les différents programmes territoriaux**

- insérer un chapitre social formalisé, relatif à la prise en charge des populations démunies, au sein du projet d'établissement et dans le contrat d'objectifs et de moyens (COM)
- établir une coordination entre les missions dévolues aux permanences dans ces contrats et les programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins de 2ème génération (PRAPS) dans un territoire donné, et les besoins établis dans les SROS.
- intégrer dans le domaine de la précarité, la psychiatrie dans les objectifs du SROS.
- Mieux articuler le rôle de la permanence d'accès aux soins de santé en hôpital local avec celui des centres de locaux d'information et de coordination (CLIC) en matière de gérontologie.

## **Mieux structurer leurs modes de fonctionnement**

- intégrer la permanence d'accès aux soins de santé dans la vie de l'hôpital
- faire respecter les 4 critères établis initialement par la DHOS (délégation effective de crédits, recrutement de personnels, mise en place d'un comité de pilotage, existence de protocoles spécifiques).
- mobiliser, à l'exemple des Pays de Loire, les 4 catégories d'acteurs clefs (service social, encadrement infirmier, corps médical, direction), afin de permettre une meilleure identification et une reconnaissance de la PASS au sein de l'établissement, à travers la sensibilisation de l'ensemble du personnel. Cette mobilisation permettrait un meilleur repérage et une meilleure orientation des patients concernés vers la PASS.
- établir et diffuser des protocoles d'accueil, des fiches de signalement. Etablir des critères de repérage communs de santé et sociaux pour mieux identifier les multiples formes de précarité des patients<sup>74</sup>
- établir un partenariat avec le réseau ville-hôpital pour organiser la sortie et le retour vers le droit commun, les associations, les centres d'hébergement, les CHRS, les structures psychiatriques et de formaliser les relations entre les hôpitaux et leur environnement social.
- développer le partenariat avec les CPAM et la MSA (permanences CPAM dans les établissements, services spécialisés « précarité » dans les CPAM, ouvertures de droits rapides).

**L'enquête GRES** préconise en outre d'avoir une approche pluridisciplinaire pour accueillir les personnes en situation de précarité afin de leur garantir une prise en charge médico-sociale. Elle souligne également l'intérêt de former ensemble les professionnels soignants et sociaux à ces pratiques (approche de la précarité, pluridisciplinarité, partenariat, réseau ville-hôpital), afin de développer une culture commune et des modalités partagées de travail. L'IGAS préconise d'élargir la formation et l'information sur le rôle de la permanence et sur l'accueil de ces publics à tous les services de l'hôpital.

---

<sup>74</sup> propositions également formulées dans l'enquête GRES-MEDIATION-SANTE

## **Evaluer le dispositif et mutualiser les bonnes pratiques**

### **construire un outil d'évaluation national**

- mettre en place au niveau national un système d'information homogène et consolidé sur les permanences aux échelons départemental, régional et national, afin de mieux connaître l'évolution de l'activité, et la demande des patients, afin d'adapter le niveau de réponse de l'hôpital et du dispositif de prévention régional. Ce système suppose un recueil harmonisé d'activité et des procédures d'évaluation au niveau central, nécessitant une coordination entre les trois directions DGAS, DHOS, DGS, et avec les professionnels exerçant au sein de la PASS et dans son environnement. Cet outil devrait faciliter l'organisation de la veille sociale locale concernant l'observation des phénomènes de précarité constatés sur un territoire et la coordination des professionnels.
- évaluer l'efficacité des PASS mobiles, non encore établie.

### **favoriser l'échange des bonnes pratiques**

- Les ARH pourraient favoriser le partage d'expériences concernant le fonctionnement des permanences d'accès aux soins de santé, en diffusant les outils de travail déjà élaborés dans plus de la moitié des permanences.
- L'IGAS recommande également d'élaborer un référentiel minimum commun des PASS précisant un certain nombre de protocoles à respecter : repérage, accueil et suivi des publics, modes de fonctionnement de la PASS, partenariat avec les acteurs externes.

**Le rapport ALERTE, nov 2002** propose en outre de :

- Développer des PASS mobiles, afin d'assurer une couverture des PASS sur tout le territoire
- Faciliter l'accessibilité des PASS par une signalétique adaptée (fléchage pour l'accès à la PASS à l'hôpital). Créer un logo pour les PASS pour faciliter la promotion du dispositif et l'information du public et des professionnels
- Elargir l'amplitude des horaires d'ouverture
- Offrir la possibilité d'avoir recours à un interprète à l'hôpital

## **FICHE 16 : LES CENTRES DE CURE AMBULATOIRE EN ALCOOLOGIE (CCAA)**

### **PRESENTATION DU TYPE D'ACTION**

L'article 72 de la loi du 29 juillet 1998 confère aux centres d'hygiène alimentaire en alcoologie (CHAA), nouvellement dénommés « centres de cure ambulatoires en alcoologie » (CCAA), le statut d'établissements médico-sociaux.

Ces centres sont chargés d'assurer le diagnostic, l'orientation et la prise en charge des personnes présentant une consommation d'alcool à risque ou atteinte de dépendance alcoolique ainsi que l'accompagnement social de ces personnes et de leur familles.

*Décret n°98-1229 du 29 décembre 1998 relatif aux CCAA, décret du 4 mars 2003, loi 2002-2 du 2 janvier 2002, loi 2002-303 du 4 mars 2002.g*

#### Mode de financement :

Jusqu'en 1998, l'Etat fournissait l'essentiel des crédits relatifs à la lutte contre l'alcoolisme et le tabagisme.

Depuis la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999, l'assurance maladie assume environ la moitié des dépenses médico-sociales des centres de cure ambulatoire en alcoologie, l'autre moitié provenant de co-financements divers. L'objectif est de doter les CCAA à la fois d'un statut conforme à leur vocation et de ressources stables.

Au plan régional, la répartition de l'enveloppe affectée au CCAA s'effectue par dotation globale, au prorata de la population et du taux de mortalité par alcool dans chaque région.

Ni le PNLE, ni le PNAI ne font explicitement référence à la politique de lutte contre l'alcoolisme.

### **DISPOSITIF DE MISE EN ŒUVRE PRÉVU**

La lutte contre l'alcoolisme est une compétence de l'Etat : le code de santé publique prévoit que l'Etat « *organise et coordonne la prévention et le traitement de l'alcoolisme (...) les dépenses correspondantes sont à sa charge, sans préjudice de la participation de l'assurance maladie.* »

L'organisation des soins aux personnes malades de l'alcool se répartit entre des structures à vocation générale - médecine ambulatoire, hôpitaux et cliniques - et des dispositifs spécialisés - structures de prévention et centres de cure ambulatoire en alcoologie (CCAA). La gestion des structures de prévention et des CCAA est assurée par des associations pour la majorité d'entre elles mais aussi par des hôpitaux et des collectivités locales. La plupart des structures assure simultanément une mission de prévention et une mission de soins.

## ELÉMENTS DE BILAN ACTUALISÉS

### Rapport public de la Cour des comptes, 2003<sup>75</sup>

- Les capacités actuelles des CCAA, de même que le niveau des besoins en soins ne sont pas connus avec précision. Le décret n°98-1229 du 29 décembre 1998 relatif aux CCAA fixe pourtant à ceux-ci l'obligation de rédiger un rapport annuel d'activité. Malgré cette obligation, tous les centres ne transmettent pas ce document ou le transmettent mal complété, voire hors délais d'exploitation. De ce fait, il est difficile de disposer d'une analyse fiable, au niveau national, de l'activité des centres.
- En outre, ces capacités (192 centres en août 2003) sur l'ensemble du territoire seraient insuffisantes, le déficit national théorique s'élevant, au regard des normes figurant dans le rapport de MM Parquet et Reynaud<sup>76</sup> à quelque 400 centres. Ce constat est confirmé par le rapport ALERTE<sup>77</sup> qui souligne le «*manque cruel de moyens des CCAA*». Le plan triennal gouvernemental 1999-2001<sup>78</sup> constatait également «*l'important retard du dispositif de soins aux personnes en difficulté avec l'alcool*» et se donnait pour objectif la création de 180 nouvelles structures en 6 ans, dont 20 en 2000 et 30 en 2001.
- Il n'existe pas de relation systématique entre les capacités des régions enquêtées par la Cour et le niveau de leurs besoins, exprimé en termes de mortalité alcoolique, le même phénomène s'observant à l'échelon infra régional : les capacités de soins de la région Nord-Pas-de-Calais, de loin la plus touchée par l'alcoolisme se révèlent, par exemple, inférieures à celles de Rhône Alpes, qui se trouve dans la situation inverse.
- La planification de l'offre de soins aux personnes ayant une consommation abusive d'alcool est insuffisante. Si l'on excepte les quelques objectifs très globaux fixés par le plan triennal en matière d'installation de nouveaux CCAA, au niveau régional les PRS examinés par la Cour ne proposent pas d'objectifs en matière de CCAA nouveaux et de lits supplémentaires. Les mêmes lacunes ont été constatées dans les schémas régionaux d'organisation sanitaire (SROS). Par ailleurs, ni les PRS, ni les SROS les plus récents ne font référence aux objectifs nationaux du plan triennal en matière de CCAA.

**Le plan triennal gouvernemental 2002-2004<sup>79</sup>** réalise les mêmes constats en matière de défaut de planification et d'articulation puisqu'il indique que malgré l'existence d'outils de planification et d'organisation au niveau régional et départemental, «*il n'y a pas actuellement de planification régionale réglementaire de l'offre de soins en alcoologie. Il n'existe que peu ou pas d'articulation entre les différents acteurs sanitaires en ce qui concerne la prise en charge des personnes en difficulté avec l'alcool*».

---

<sup>75</sup> Chapitre : La politique sanitaire de lutte contre l'alcoolisme

<sup>76</sup> Evaluation du dispositif de soins pour les personnes en difficulté avec l'alcool, 1999. Ce rapport préconisait de créer au moins un CCAA pour 100 000 habitants ou au moins un CCAA par département.

<sup>77</sup> rapport ALERTE, nov 2002

<sup>78</sup> plan triennal de lutte contre la drogue et de prévention des dépendances (1999-2001) adopté le 16 juin 1999 par le gouvernement.

<sup>79</sup> Stratégie d'action alcool (2002-2004) présenté par le ministre de la santé en septembre 2001 et maintenue par M. Mattei.

## PROPOSITIONS D'AMELIORATION

### Rapport public de la Cour des comptes, janvier 2004

Ce rapport souligne la nécessité d'une réhabilitation du rôle et de l'influence de l'Etat dans la définition de la politique de prévention et le traitement de l'alcoolisme conformément aux dispositions du code de la santé publique. Il formule 3 axes de préconisations :

La définition d'orientations stratégiques claires et volontaristes sur l'alcool, au sein de l'ensemble sur la lutte contre les dépendances, ainsi que le choix d'objectifs prioritaires dont les conditions de financement auront été fixées,

Le renforcement de la cohésion du dispositif national - notamment de la législation - et des différentes initiatives locales dans le respect des orientations de santé publique retenues. A ce titre, la mise en place d'une planification à moyen terme de l'offre de soins et de programmes de prévention réellement coordonnés permettrait d'améliorer le système de répartition actuel en favorisant une meilleure prise en compte des besoins régionaux sous forme d'enveloppes indicatives pluriannuelles. Ce nouveau dispositif présenterait l'avantage d'offrir une certaine garantie de continuité pour le financement de projets importants inscrits dans les programmes régionaux et dépassant le cadre annuel,

Le réaménagement et la valorisation du système d'information sur l'alcoolisme dont les faiblesses actuelles rendent les tentatives d'évaluation illusoire.

Le plan triennal gouvernemental 2002-2004 souligne également la nécessité d'une planification régionale renforcée :

*« Compte tenu des disparités régionales en matière de consommation et d'impact de l'alcool sur la santé et d'offre de soins en alcoologie, une programmation régionale est indispensable. Pour cela, il convient de potentialiser l'ensemble des outils existants (SROS, PRS, PRAPS et plans départementaux) afin de les articuler et favoriser ainsi l'égalité de tous dans l'accès aux soins ».*

Parmi les objectifs quantifiés à 5 ans qu'il se fixe, figure notamment celui de disposer d'un centre spécialisé de prise en charge des problèmes liés à l'alcool pour 100 000 habitants.

## INDICATEURS DE MISE EN ŒUVRE

### Evolution des dotations CNAM versées aux CCAA

Millions d'euros	1999	2000	2001	2002	2003
Montant total des dotations versées aux CCAA	18,7		33,8	38,3	43,5 (extrapol.)

Source : CNAMTS

Les dotations aux CCAA ont été multipliées environ par deux entre 1999 et 2002. Toutefois, si l'on compare les budgets consacrés aux centres de soins spécialisés pour toxicomanes (107,5 M€ en 2002), et celui consacré aux CCAA (38 M€), on peut considérer que compte tenu de l'ampleur du phénomène « alcool », le dispositif mérite d'être largement renforcé.

### Evolution du nombre de CCAA

	2000	2001	2002	2003 fin août
Nombre de CCAA		175	185	192
Nombre de points de consultation*			350	

Source : rapport public Cour des comptes 2003

\*les lieux d'activité sont plus nombreux que les structures gestionnaires dans la mesure où celles-ci s'efforcent par, la multiplication de leurs implantations, de se rapprocher des usagers (permanences d'accueil). Ces chiffres varient fortement selon les sources : un document provenant de la MILDT fait état de 258 CCAA en 2004, et de 58 antennes de CCAA.

Il est par ailleurs impossible, en l'état actuel des données disponibles, de comparer l'évolution des financements de l'ensemble des CCAA et celle du volume des consultations et des activités d'accompagnement des malades.

## COMMENTAIRE GENERAL

Au vu du constat précédent, la mission IGAS ne peut que s'associer aux observations réalisées par la Cour des comptes dans son dernier rapport annuel, sur la politique sanitaire de lutte contre l'alcoolisme :

En matière de soins spécialisés, les capacités sont mal connues, les besoins insuffisamment évalués et les efforts de planification peu suivis d'effets.

La faible visibilité des moyens financiers affectés à l'alcoolisme et l'insuffisance patente d'informations quantitatives font obstacle à une analyse des dépenses, en relation avec les activités, et à une évaluation globale des dispositifs nationaux ou locaux de lutte contre l'alcoolisme.

Il est probable que les CCAA soient de plus en plus sollicités dans l'avenir, du fait de la réalisation de deux des trois grands chantiers définis par le Président de la République : la lutte contre l'insécurité routière et la lutte contre le cancer visent conjointement la consommation excessive d'alcool et de tabac, avec sur ce dernier point la récente mise en place des consultations de tabacologie dans les CCAA (circulaire ministérielle du 4 mars 2003). Le respect des objectifs de renforcement des structures existantes et de

création de nouvelles structures prévus dans les plans gouvernementaux successifs est donc particulièrement important.

Dans ce contexte, il est nécessaire pour l'Etat d'affirmer et de renforcer son pouvoir d'orientation et d'impulsion des actions de prévention et de traitement de l'alcoolisme, et d'assurer la mission de pilotage qui lui incombe dans ce domaine.

## FICHE 17 : LA LUTTE CONTRE L'ILLETTRISME

### PRESENTATION DU TYPE D'ACTION

- « *La lutte contre l'illettrisme constitue une priorité nationale. Cette priorité est prise en compte par le service public de l'éducation ainsi que par les personnes publiques et privées qui assurent une mission de formation ou d'action sociale. Tous les services publics contribuent de manière coordonnée à la lutte contre l'illettrisme dans leurs domaines respectifs* » (article 149 de la loi du 29 juillet 1998).
- Cette formulation solennelle est confirmée en pratique grâce à l'insertion par l'article 24 de la loi du 29 juillet 1998, dans le livre neuvième du code du travail consacré à la formation professionnelle continue, d'une nouvelle rédaction de son article L. 900-6<sup>80</sup> consacré à la lutte contre l'illettrisme

Cette affirmation de la lutte contre l'illettrisme comme une priorité nationale devant être conduite par divers moyens se retrouve :

- dans le **PNAE 2001** puis dans le **PNAE 2003** (juillet 2003) dont la ligne directrice n°4 (stratégie d'action n°2.1. ; p. 23 et 24) est « *acquérir les savoirs de base : la lutte contre l'illettrisme* » ;
- dans le **PNLE** (en mars 2003) dont la « fiche p1 » (p.39) est intitulée « *mettre en place des plans d'action régionaux de lutte contre l'illettrisme* »

### DISPOSITIF DE MISE EN ŒUVRE

#### Dispositif général :

- l'art. 149 de la LCE affirme que la lutte contre l'illettrisme doit être réalisée par de très nombreuses personnes publiques et privées. L'**ANLCI (Agence Nationale de Lutte contre l'Illettrisme)** a été créée en octobre 2000 pour coordonner l'ensemble des intervenants : elle réunit des représentants de l'Etat, des collectivités territoriales et des entreprises. Son premier plan national d'action concertée a été arrêté le 5 mars 2002<sup>81</sup> et un cadre national de référence intitulé « *Lutter contre l'illettrisme* » a été publié en octobre 2003. Cet outil est destiné à donner aux décideurs et praticiens une vision transversale des composantes essentielles de la lutte contre l'illettrisme
- les institutions qui participent au **service public de l'éducation**, citées en premier dans l'art. 149 de la LCE, sont confrontées à cette question tout au long de la scolarité des enfants puis des adolescents. De nouveaux programmes pour l'école primaire ont par exemple été définis par l'arrêté du 25 janvier 2002
- l'art. 24 de la LCE permet que des actions de lutte contre l'illettrisme soient financées dans le cadre de la **formation professionnelle**<sup>82</sup>

---

<sup>80</sup> « *La lutte contre l'illettrisme fait partie de l'éducation permanente. L'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics, les établissements d'enseignement publics et privés, les associations, les organisations professionnelles, syndicales et familiales, ainsi que les entreprises y concourent chacun pour leur part* ».

<sup>81</sup> voir la présentation des « *4 orientations pour 2002/2003* » sur [www.anlci.gouv.fr](http://www.anlci.gouv.fr) : I : mieux piloter ; II : améliorer les prestations ; III : partager ; IV : évaluer

<sup>82</sup> l'article 5 du projet de loi relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social, actuellement en discussion devant le Parlement propose que soit précisé dans cet art. L.900-6 du code du travail que : « *les actions de lutte contre l'illettrisme et l'apprentissage de la langue française font partie de la formation professionnelle tout au long de la vie* ».

### Dispositifs spécifiques :

- une approche par « publics cibles » (immigrants, gens du voyage, ...) a été définie par la DPM (Direction de la Populations et des Migrations)
- la DGEFP (Direction Générale de l'Emploi et de la Formation Professionnelle) a développé le programme IRILL (Insertion, RéInsertion, lutte contre l'ILLettrisme) qui vise la maîtrise des savoirs de base pour tous publics ; elle veille à ce que les publics en situation d'illettrisme accèdent à ces dispositifs de formation organisés régionalement

## **ELÉMENTS DE BILAN ACTUALISÉS**

### *dans rapports (ou études) « officiels »*

- en 2004 le rapport de l'ONPES décrit à nouveau l'importance de l'illettrisme en France et rappelle les conséquences sociales et professionnelles d'une mauvaise maîtrise du Français
- selon l'INSEE (en 2002) entre 10 et 14% de la population âgée entre 18 et 65 ans, vivant en France, connaissaient des difficultés de lecture<sup>83</sup>
- dès 1996 le rapport de Pierre LEQUILLIER du groupe permanent de lutte contre l'illettrisme : « *22 propositions pour un nouvel élan en faveur de la lutte contre l'illettrisme* » puis en 1999, celui de Marie-Thérèse GEFFROY « *lutter contre l'illettrisme* » signalent la gravité et la diversité du problème de l'illettrisme en France et insistent sur la nécessaire mobilisation de nombreux intervenants ;
- les deux rapports de l'IGAS<sup>84</sup> font le constat d'actions diverses tout au long de la scolarité ; celui de novembre 2002 observe que « *Le plan d'action (d'octobre 2002) affiche nettement une identification du problème au sein même de l'institution* » ;
- mais le rapport « *les éléments pour un diagnostic sur l'Ecole* » (octobre 2003)<sup>85</sup> n'aborde qu'indirectement la question de l'illettrisme à travers les niveaux de qualification à la sortie du système scolaire (et sans jamais utiliser le mot « illettrisme »)

### *dans rapports (ou études) « associatifs » :*

- le « *collectif ALERTE* » consacre l'essentiel du paragraphe consacré à l'emploi du chapitre « *agir en amont : la prévention des ruptures* » à l'illettrisme ; il reprend les constats des rapports « officiels » cités ci-dessus ;

## **PROPOSITIONS D'AMELIORATION**

Ces propositions ont été traduites en décisions nationales. Le rapport IGAS (novembre 2002) et des informations complémentaires demandées par les rapporteurs permettent d'observer que:

---

<sup>83</sup> Enquête sur l'information et la vie quotidienne (IVQ) réalisée par l'INSEE en 2002 avec un module « Illettrisme ». Si l'on se restreint aux personnes ayant appris à lire en Français, ce taux est compris entre 7 et 10%. Ces estimations vont être affinées en 2004 dans le cadre d'une enquête approfondie (IVQ 2004) ; publiée le 23 avril 2004 et non exploitée par la mission IGAS.

<sup>84</sup> IGAS (juin 2000) « évaluation LCE » p. 67 à 70 ; IGAS (novembre 2002) « évaluation LCE » p. 35 à 38

<sup>85</sup> Rapport de 148 pages, sous titré « *document général préparatoire au grand débat national sur l'Ecole* » de Jean-Claude HARDOUIN, André HUSSENET, Georges SEPTOURS avec la collaboration de Norberto BOTTANI (édit. La documentation française)

- l'ANLCI (Agence Nationale de Lutte contre l'Illettrisme), dont la création est récente, a contribué à une mobilisation nationale et régionale
- l'Education Nationale, dont « *il est très difficile de dresser un bilan d'actions très dispersées et intervenant souvent dans une optique de prévention* » (IGAS ; novembre 2002) s'est organisée pour apporter des réponses de terrain et en suivre la mise en œuvre au niveau national

## INDICATEURS DE MISE EN ŒUVRE

### **Indicateurs de résultats :**

Repérage en vue du traitement de l'illettrisme des jeunes<sup>86</sup> ; à l'occasion de la journée d'appel de préparation à la défense :

- grandes difficultés à l'écrit : 3,7% des jeunes (en 2001) par rapport à 4% (1998-2000)
- difficulté de lecture : 7% des jeunes, soit environ 55.000 jeunes (en 2003)

Traitement effectif de l'illettrisme ainsi repéré chez ces jeunes :

- acceptation d'une demande d'aide :

	1998-2000	2001	2002	2003
En % de jeunes dont l'illettrisme a été repéré	34%	48%	*	58%

source : DGEFP ; \* chiffre non fourni à la mission IGAS

- la mise en œuvre de la préconisation d'aide :
  - elle diffère, selon que ce jeune est encore scolarisé (information de la situation à l'inspection d'académie) ou ne l'est pas (information à la mission locale)
  - la mission IGAS n'a pu renseigner de tableau semblable au précédent et n'a pas eu connaissance de résultats d'études nationales fiables relatives à des actions de remédiation réalisées auprès de ces jeunes<sup>87</sup>

### **Financements indicatifs :**

Crédits de l'ANLCI : (NOTA : l'ANLCI ne dispose pas de crédits d'intervention puisqu'elle est chargée de l'animation, de la coordination et de l'évaluation de la lutte contre l'illettrisme, en s'appuyant sur les acteurs publics et privés. Son budget est un budget de fonctionnement)

En millions d'euros*	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Crédits inscrits au budget primitif et en décision modificative	<i>La première année de fonctionnement effectif de l'ANLCI est 2001</i>			0,52	0,52	0,507	**

\*source : DGEFP pour la mission IGAS (mars. 2004) ; \*\* chiffre non fourni à la mission IGAS

<sup>86</sup> source : IGAS (novembre 2002 ; p. 37 et 38) actualisation par la DGEFP

<sup>87</sup> les premiers résultats d'une évaluation nationale de l'expérimentation réalisée par ce ministère restent confidentiels ; mais de nombreuses autres informations ont été transmises à l'IGAS sur les types d'actions engagées

Crédits inscrits au budget du ministère en charge de l'emploi (direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle) :

En millions d'euros*	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Crédits d'Etat inscrits au chap.43-70 art.53, parag.30 (« illettrisme »)	3,69	4,51	7,19	10,29	10,47	12,59	12,59	12,59
Crédits utilisés	4,8	5,4	6,9	8,9	9,7	**	**	

\*source : rapport IGAS (nov. 2002) p.36 ; chiffres arrondis et comprenant l'addition des crédits inscrits à l'art. 59 pour les CPER (Contrats de Plan Etat Région) pour les années 2001 et 2002

\*\* : chiffres non fournis à la mission IGAS

## COMMENTAIRE GENERAL

La loi du 29 juillet 1998 a contribué à la prise de conscience de la nécessité de développer des actions multiples et coordonnées visant spécifiquement à lutter contre l'illettrisme. L'essor de l'ANLCI en est la traduction. Cette nécessité s'est même imposée au sein de l'éducation nationale qui avait du mal à accepter ses échecs dans ce domaine. Les résultats présentés par la mission générale d'insertion (MGI) du ministère de l'éducation nationale montrent un volume d'activité en hausse en termes de repérage et d'organisation d'actions.

Cependant :

- **au sein même de l'Education nationale** des réticences perdurent et dans certaines académies des résultats sont préoccupants :
  - le « plan de prévention de l'illettrisme » concerne essentiellement l'école primaire
  - à titre d'exemple, trois académies ne connaissent pas le devenir de plus d'un quart des jeunes ayant bénéficié d'actions de remobilisation afin de leur permettre de ne pas sortir sans qualification du système scolaire,
- **l'ANLCI a des difficultés à animer un dispositif faute de moyens suffisants** depuis 2002 :
  - stagnation de ses moyens de fonctionnement ; lenteur des décisions préfectorales pour désigner des « délégués régionaux » dont les situations sont très hétérogènes ;
  - stagnation depuis 2002 des crédits de formation professionnelle de l'Etat (et diminution, semble-t-il, des crédits effectivement dépensés en raison de gels budgétaires en cours d'année) ; après une forte augmentation depuis 1997.
- **la mise en place de « programmes familiaux, prévention de l'illettrisme – appui aux parents »** annoncée en début 2003 (et qui devrait notamment rassembler plusieurs services de l'Etat) ne devrait se concrétiser qu'à la rentrée scolaire 2004-2005

## FICHE 18 : LES AIDES A L'EDUCATION DANS UN CADRE SCOLAIRE

### PRESENTATION DES TYPES D' ACTIONS

Les art. 142 à 147 de la loi du 29 juillet 1998 sont consacrés à quelques actions<sup>88</sup> directement destinées à mettre en pratique le « droit à l'égalité des chances par l'éducation... » (comme l'affirme le titre du chapitre V du titre II). Les dispositions législatives de ces articles peuvent être résumées :

- l'art. 142-I donne une **légitimité législative aux ZEP** (zones d'éducation prioritaire) sans cependant utiliser cette expression et en prenant le soin de permettre que cette organisation mise en place en 1981 et 1982 par circulaire puisse s'appliquer dans des « zones d'habitat dispersé »
- l'art. 142-II intègre aussi dans l'art. 1<sup>er</sup> de la loi d'orientation sur l'éducation une phrase relative à « ... une **formation à la connaissance et au respect des droits de la personne** ainsi qu'à la compréhension des situations concrètes qui y portent atteinte »
- l'art. 142-III intègre, dans ce même article de loi, l'objectif que des **activités périscolaires à caractère facultatif** soient organisées afin de « ... favoriser, pendant le temps libre des élèves, leur égal accès aux pratiques culturelles et sportives et aux nouvelles technologies de l'information et de la communication. »
- l'art. 142-IV prévoit que des « ... moyens particuliers (sont) mis en œuvre pour prendre en charge les élèves issus des familles les plus défavorisées »
- l'art. 145 apporte des précisions en ce qui concerne les « **bourses nationales des collèges** ». L'art. 146 demande la transmission d'informations sur la « fréquentation des cantines scolaires ... ainsi que sur les fonds sociaux » ; l'art. 147 détermine les principes de fixation des « tarifs des services publics administratifs à caractère facultatif ... en fonction du niveau de revenu des usagers et du nombre de personnes vivant au foyer »
- l'art. 143 précise que « le comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté (CESC)... a pour mission d'apporter un appui aux acteurs de la lutte contre les exclusions » et décrit la mission de ce CESC

Les **PNAI 2001-2003** et **2003 – 2005** reprennent certains de ces objectifs, avec une mise en perspective différente ;

le **PNLE** (mars 2003) concentre ses préconisations sur la lutte contre l'illettrisme.

---

<sup>88</sup> en plus des art. 26 et 149 qui organisent la lutte contre l'illettrisme (voir fiche 17)

## DISPOSITIFS DE MISE EN ŒUVRE et ELÉMENTS DE BILAN ACTUALISÉS

### Remarques générales :

- les objectifs de ces six articles de la loi du 29 juillet 1998 sont **très hétérogènes**
- ils prennent en compte la réalité complexe des institutions qui participent au **service public de l'éducation**<sup>89</sup>
- leur présentation, dans le cadre de cette fiche, vise à ne pas négliger ces particularités

### Présentation dispositif par dispositif :

Le nombre de **ZEP** a été accru en 1999 et des REP (Réseaux d'Education Prioritaire) qui reprennent la logique de création des ZEP mais avec la mise en œuvre de moyens plus réduits, ont été créées<sup>90</sup>. La carte de cette « géographie prioritaire de l'éducation nationale » n'a pas été modifiée depuis 1999, sauf pour quelques « établissements sensibles »<sup>91</sup>.

La « *formation à la connaissance et au respect des droits de la personne ainsi qu'à la compréhension des situations concrètes qui y portent atteinte* » a été intégrée dans les programmes dans le cadre des « droits de l'homme ». Mais aucune évaluation n'a été véritablement faite sur la présentation par les enseignants de « *situations concrètes qui y portent atteinte* » et qui seraient bien situées dans le champ de la lutte contre les exclusions en France (et/ou d'autres pays européens).

L'organisation d'**activités périscolaires à caractère facultatif** afin de « ... *favoriser, pendant le temps libre des élèves, leur égal accès aux pratiques culturelles et sportives et aux nouvelles technologies de l'information et de la communication.* » a été traduite dans le développement dès 1998 des « contrats éducatifs locaux »<sup>92</sup> puis des « contrats locaux d'accompagnement scolaire »<sup>93</sup> et le 31 mars 2003 par la circulaire DIF/DIV/DGAS/ DPM/DESCO<sup>94</sup> créant le CLAS, « contrat local d'accompagnement à la scolarité ».

---

<sup>89</sup> Voir par exemple « *les éléments pour un diagnostic sur l'Ecole ; document général préparatoire au grand débat national sur l'Ecole* » (octobre 2003) ; Jean-Claude HARDOUIN, André HUSSENET, Georges SEPTOURS avec la collaboration de Norberto BOTTANI (édit. La documentation française)

<sup>90</sup> circulaire du ministère de l'éducation nationale du 20 janvier 1999 précédée par celle du 10 juillet 1998 sur la « *relance de l'éducation prioritaire* » qui crée également les « *contrats de réussite* »

<sup>91</sup> création de cette catégorie d'établissements en 1992

<sup>92</sup> circulaire du ministère de l'éducation nationale du 9 juillet 1998 sur « *l'aménagement des temps de l'enfant* »

<sup>93</sup> note du 12 mai 2000 de la CNAF

<sup>94</sup> DIV : délégation interministérielle à la ville ; DIF : délégation interministérielle à la famille ; DGAS : direction générale de l'action sociale ; DPM : direction des populations et des migrations ; DESCO : direction de l'enseignement scolaire

Le nombre d'élèves bénéficiant des « *bourses nationales* » a augmenté entre 1997-1998 et 2001-2002 ; leur modalités de versement ont aussi été modifiées pour tenir compte des modalités de gestion financière des familles des enfants concernés.

La transmission d'informations du Gouvernement au Parlement sur la « *fréquentation des cantines scolaires ... ainsi que sur les fonds sociaux* », prévue à l'art. 146 a été effectivement réalisée en 1999 ; depuis lors cette obligation semble avoir été négligée.

## **Autres ELÉMENTS DE BILAN ACTUALISÉS**

### **rappports (ou études) « officiels » :**

➤ Les quelques rapports (ou études) « officiels » cités ci-dessus peuvent être complétés par la lecture de quelques uns parmi les très nombreux rapports de l'IGEN et de l'IGAENR<sup>95</sup> présentés sur le site [www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr) ainsi que par les données et études recensées dans « *repères et référence statistiques sur les enseignements et la formation* »<sup>96</sup>. Cependant, malgré cette abondance d'informations la mission IGAS ne peut affirmer que des études sur la fixation des « *tarifs des services publics administratifs à caractère facultatif, en fonction du niveau de revenu des usagers et du nombre de personnes vivant au foyer* » ont été réalisées.

➤ Ces observations sont convergentes avec les constats formulés par l'IGAS<sup>97</sup> ainsi qu'avec la partie du chapitre du rapport 2003-2004 de l'ONPES consacrée à « *l'accès à l'éducation et l'échec scolaire* ». L'ONPES y souligne la difficulté du système éducatif français de bien prendre en compte les particularités des enfants de familles défavorisées.

➤ La question de l'efficacité des ZEP est abordée dans ce chapitre sans que les conclusions du rapport MOISAN-SIMON de 1998<sup>98</sup> soient remises en cause. Ces conclusions sont seulement relativisées à partir d'études plus récentes<sup>99</sup>.

➤ Le rapport (janvier 2002) « *l'école citoyenne* » de Jean-Pierre BAUEMLER<sup>100</sup> après un rappel historique montre les difficultés auxquelles sont confrontés les CESC. Ces difficultés sont aussi décrites dans le rapport sur « *l'évaluation du dispositif d'éducation à la santé à l'école et au collège* »<sup>101</sup> : en particulier la faible mobilisation des enseignants pour des activités qui sortent de leur compétence disciplinaire (notamment en raison de la priorité donnée à l'enseignement des programmes) ; la faiblesse des crédits identifiés<sup>102</sup> pour donner corps à des projets des CESC ; ...

<sup>95</sup> IGEN : Inspection Générale de l'Éducation Nationale ; IGAENR : Inspection Générale de l'Administration de l'Éducation Nationale et de la Recherche

<sup>96</sup> publication annuelle de la direction de programmation et du développement du Ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche

<sup>97</sup> rapport d'évaluation de la LCE (novembre 2002) ; p. 31 à 38

<sup>98</sup> Catherine MOISAN (IGEN) et Jacky SIMON (IGAENR)

<sup>99</sup> voir bibliographie en notes de bas de page (et en annexe) du rapport de l'ONPES

<sup>100</sup> rapport présenté au Premier Ministre et dont le titre complet est « *l'école citoyenne : le rôle du comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté* »

<sup>101</sup> rapport IGEN-IGAENR-IGAS (mars 2004)

<sup>102</sup> les crédits délégués par le ministère de l'éducation nationale étaient (jusqu'à ce que cette source de financement soit stoppée) originaires de la MILDT (Mission Interministérielle de Lutte contre les Drogues et les Toxicomanies). Cette source nationale de crédits est aujourd'hui tarie : les établissements

dans rapports (ou études) « associatifs » :

- L'association « *Défense des enfants international* »<sup>103</sup> souligne que les problèmes que rencontrent les enfants en général au cours de leur vie scolaire sont aggravés pour les enfants dont les parents rencontrent des difficultés d'insertion sociale.
- Les éléments de bilan produits par les associations de parents d'élèves<sup>104</sup> arrivent aux mêmes conclusions. Ces bilans portent un regard d'autant plus critique vis à vis de l'éducation nationale que ces associations rappellent que l'éducation nationale a un rôle fondamental pour l'intégration de tous les jeunes dans la collectivité nationale.

## PROPOSITIONS D'AMELIORATION

Les différents rapports, « officiels » ou « associatifs » formulent des propositions qui sont inspirées par deux logiques (fort différentes mais non contradictoires entre elles) :

- **des propositions visant à développer (ou conforter) des réalisations :**

- à travers des actions « techniques » ; par ex. pour les ZEP : modifications des conditions d'affectation des enseignants, ... ; pour les CESC : renforcement du rôle des projets d'établissement, ...
- par le développement d'expérimentations réussies : rénovation de l'internat scolaire ; opérations « école ouverte » ; « classes relais » ; ....

L'énoncé des paragraphes du rapport IGAS d'évaluation de la LCE (novembre 2002) illustre la mise en œuvre de ces propositions, § 4.1. : « *les avancées notées en 2000 sont confirmées* », § 4.2. : « *plusieurs instruments ont encore des effets insuffisants par rapports aux ambitions de la loi* »

- **des propositions visant à renforcer certaines des priorités du système éducatif,**  
à partir notamment des constats suivants :

- l'importance des sorties sans qualification du système scolaire pour des jeunes issues de milieux défavorisés<sup>105</sup>
- l'enchaînement de réactions inadéquates des responsables pédagogiques aux situations personnelles de ces jeunes qui fondent un effet cumulatif de rejet de l'Ecole de la part de ces jeunes<sup>106</sup>

---

d'enseignements sont donc dépendants de financeurs tels que les collectivités territoriales, les organismes de sécurité sociale, les DDASS et DRASS

<sup>103</sup> le 4<sup>e</sup> rapport annuel (mars 2003) p. 240 à 321

<sup>104</sup> publications de la FCPE (Fédération des Conseils de Parents d'Elèves), de la fédération des PEEP (parents d'élèves de l'enseignement public) et de l'UNAPEL (Union Nationale des Parents de l'Enseignement Libre)

<sup>105</sup> voir rapport 2004 de l'ONPES (déjà cité)

<sup>106</sup> *ibid*

## INDICATEURS DE MISE EN ŒUVRE

### ZEP (et REP) :

Nombre d'établissements	Etab. En ZEP avant février 1999	Sortis de ZEP en fév. 99	Entrés en ZEP en fév.99	Total en ZEP après la réforme de fév. 99	Total en ZEP déc. 03	Total en REP après la réforme de fev. 99	Total en REP déc. 03
Ecoles	4712	562	1387	5537	*	1438	*
Collèges	681	63	205	823	*	207	*
Lycées (d'enseignement général et technologique)	32	3	1	30	*	9	*
Lycées (professionnels)	96	1	20	104	*	31	*

source : ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche ;

\* données non communiquées à la mission IGAS

**Crédits affectés à des contrats de type CLAS** (contrat local d'accompagnement à la scolarité ; ... ou « contrat éducatif local » ou « contrat local d'accompagnement scolaire »)

En m Milliers d'euros*	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Crédits d'Etat **: DGAS + DPM	870	870	870	870	900	1.190	1 190
Crédits de collectivités territoriales	Nd	nd	nd	nd	nd	nd	
Financements de CAF	4.870	7.010	10.890	12.060	16.080	nd	
Financements du FASILD	7.670	7.340	7.220	nd	6.990	7.060	

sources : DGAS et CNAF (aucune donnée n'a été transmise par le ministère de l'éducation nationale) ;

\*chiffres arrondis ; \*\* inscrit en LFI (ou prévisionnel)

### Crédits pour les bourses

Millions d'euros	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004**
<b>Crédits d'Etat</b>							
Bourses des collèges	XXX						
Bourses des lycées	XXX						
Bourses au mérite	XXX						
<b>Total des crédits d'Etat</b>	XXX						
<b>Total des crédits affectés à des bourses par des collectivités territoriales</b>	XXX						

Ce tableau n'a pas été renseigné par la mission IGAS malgré ses demandes aux services compétents du ministère de l'Education nationale

## Crédits pour les fonds sociaux

Millions d'euros	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004**
<b>Crédits d'Etat</b>							
Fonds social collégien	XXX						
Fonds social lycéen	XXX						
Fonds social pour les cantines	XXX						
<b>Total des crédits d'Etat</b>	XXX						

*Ce tableau n'a pas été renseigné par la mission IGAS malgré ses demandes aux services compétents du ministère de l'éducation nationale*

### COMMENTAIRE GENERAL

La mission IGAS n'a pu disposer d'informations pertinentes actualisées sur la mise en œuvre des actions relatives aux aides à l'éducation dans un cadre scolaire. A titre d'exemple les « *repères et références statistiques* »<sup>107</sup> publiés en septembre 2003 par le ministère de l'éducation font figurer à la page « bourses nationales » un encadré signalant l'absence de données nouvelles par rapport à celles de l'année précédente.

La mission IGAS n'a pu savoir si les actions conduites pour mettre en œuvre les art. 142-I et 142-III de la loi du 29 juillet 1998 peuvent avoir souffert de la fin du programme « emplois-jeunes » qui avait permis le recrutement de dizaines de milliers « d'aides éducateurs » affectés dans des établissements scolaires.

Elle ne peut donc pas savoir avec quelle intensité les efforts consacrés par le ministère de l'éducation nationale à la mise en œuvre de la loi du 29 juillet 1998 se sont poursuivis au cours des années récentes.

---

<sup>107</sup> ce document est publié annuellement

## FICHE 19 : LE DROIT A L'EGALITE DES CHANCES PAR LA PRATIQUE SPORTIVE, LES VACANCES ET LES LOISIRS

### PRESENTATION DU TYPE D'ACTION

- « *L'égal accès de tous, tout au long de la vie, ..., à la pratique sportive, aux vacances, et aux loisirs constitue un objectif national. Il permet de garantir l'exercice effectif de la citoyenneté.*

*La réalisation de cet objectif passe notamment par le développement, en priorité dans les zones défavorisées, des activités ... sportives, la promotion de la formation dans le secteur de l'animation et des activités périscolaires ainsi que des actions de sensibilisation des jeunes fréquentant les structures de vacances et de loisirs collectifs. Elle passe également par le développement des structures touristiques à caractère social et familial et l'organisation du départ en vacances des personnes en situation d'exclusion* » (extrait de l'art. 140 de la loi du 29 juillet 1998).

- Le **PNAI 2003-2005** prévoit 3 indicateurs ; le **PNLE** confirme (en mars 2003) cette orientation<sup>1</sup>
- *Loi du 12 juillet 1999 modifiant l'ordonnance de 1982 créant l'Agence Nationale pour le chèque vacances (ANCV) et décret du 22 janvier 2001 ;*
- *Circulaire CNAF (Caisse Nationale des Allocations Familiales) d'orientation relative à l'action sociale des CAF 2001-2004 et arrêté ministériel du 3 octobre 2001*

### DISPOSITIF DE MISE EN ŒUVRE

Dispositif général : l'art. 140 de la loi du 29 juillet 1998 affirme que : « *l'Etat, les collectivités territoriales, les organismes de protection sociale<sup>2</sup>, les entreprises et les associations contribuent à la réalisation de cet objectif.* »<sup>3</sup>

Dispositifs spécifiques (présentés dans le bilan du 13 septembre 2000) :

- **La « Bourse solidarité vacances » :**
  - GIP créé le 22 novembre 1999 pour permettre le départ en vacances de personnes en difficulté
  - des séjours sont mis à disposition par des professionnels du tourisme dans les mêmes conditions que pour tous les vacanciers mais à des prix très bas
  - des associations humanitaires et des centres sociaux accompagnent les familles dans la préparation (notamment le financement) de leur projet de vacances, et les suivent après leur retour, dans un objectif d'insertion sociale
  - un tarif « bourse solidarité vacances » a été mis en place par convention avec la SNCF et avec Air France en mai 2000

<sup>1</sup> voir « fiche p9 » (p.48) « *conforter les dispositifs d'aide au départ en vacances* » et la « fiche p10 » (p. 49) « *permettre au sport de jouer pleinement sa fonction intégrative* »

<sup>2</sup> voir les politiques d'action sociale des CAF et des caisses de MSA (et les orientations stratégiques de la CNAF et de la CCMSA) à travers par exemple les COG (Convention d'Objectif et de Gestion) de la CNAF

<sup>3</sup> cet alinéa s'applique aussi aux activités artistiques et culturelles (voir « fiche 20 » ci-après)

- **Le « coupon sport »** (aide individuelle à l'attention des jeunes de 10 à 18 ans)
  - remis par les DDJS à l'association sportive à laquelle un jeune veut adhérer pour réduire son coût d'adhésion
  - les associations sont remboursés par l'Agence Nationale pour le Chèque Vacances (ANCV)

Autres dispositifs mentionnés dans le bilan du 13 septembre 2000 :

- les contrats éducatifs locaux
- les contrats de ville

## ÉLÉMENTS DE BILAN ACTUALISÉS

- l'accès à la pratique sportive, aux vacances, et aux loisirs ne figure pas parmi les 24 indicateurs de difficultés de conditions de vie mesurée par l'INSEE<sup>4</sup>
- les rapports de l'IGAS de 2000 et de 2002 n'avaient pas consacré d'observations à l'accès à ces droits
- des éléments complémentaires de bilan pourraient être tirés d'évaluations faites, notamment :
  - dans le cadre de la politique de la ville (par exemple les évaluations des opérations « *Ville, Vie, Vacances* »<sup>5</sup>)
  - de l'activité des fédérations sportives (notamment football, basket, judo, ...)
  - les CAF ont consacré en 2002<sup>6</sup>, au titre de leurs dépenses d'action sociale, aux rubriques « temps libres des enfants et des familles » et « animation et vie sociale » environ 750 millions d'euros (voir tableau ci-dessous en « Indicateurs ») :
    - cependant ces rubriques comprennent :
      - d'autres types de dépenses que strictement consacrées aux sports, loisirs et vacances (notamment certaines relèvent de l'action culturelle, traitée à la fiche 20 ci-après)
      - des dépenses consacrées à des personnes qui ne rentrent pas dans le champ de la LCE (dans la logique de « droit commun » appliquée par les CAF et le ministère en charge de la famille)
- la mission n'a pas pu disposer d'informations consolidées relatives aux interventions des collectivités territoriales

### plus particulièrement dans le domaine de l'accès au sport :

<sup>4</sup> voir rapport 2004 de l'ONPES (p.30) qui présente les données de l'INSEE « *enquête permanente sur les Conditions de vie des ménages* » (mai 2003)

<sup>5</sup> « *Quartiers en vacances ; des opérations prévention été à Ville-Vie-Vacances 1982-2002* » ; (juillet 2003) éditions de la DIV (Délégation Interministérielle à la Ville) ; « perspectives d'évolution du programme Ville-Vie-Vacances » (avril 1999) IGAS

<sup>6</sup> voir « *Action sociale – statistiques financières – exercice 2002* » et « *l'essentiel* » n°18 ; publiés par la direction des statistiques, des études et de la recherche de la CNAF et voir [www.caf.fr](http://www.caf.fr) ; les dépenses d'action sociale des CAF ont augmenté de 14% entre 2001 et 2002 pour atteindre un total de 2.560 millions d'euros

le rapport d'activité ministériel de la jeunesse et des sports 2002 permet de constater que :

- ce ministère a continué de conduire en 2002 des actions en direction des personnes en difficultés sociales<sup>7</sup> dans le cadre du « droit commun » grâce à des actions spécifiques : « coupon sport » - voir ci-dessus- ; prise en charge du coût de formation au BAFA (Brevet d'Aptitude aux Fonctions d'Animateur) et au BAFD (Brevet d'Aptitude aux Fonctions de Directeur)<sup>8</sup>
- dans le montant total du budget ministériel 2002, il est difficile de distinguer tout ce qui relève, in fine, de la lutte contre les exclusions : les deux seules actions « coupons sport » et « bourses BAFA et BAFD » ne s'élevaient qu'à environ 1,5% du total des crédits budgétaires additionnés de ceux du FNDS (Fonds national de Développement du Sport)<sup>9</sup>. Cependant ce % rend mal compte de l'ensemble des actions du ministère dans le champ de la loi du 29 juillet 1998, car de nombreuses actions mobilisent des personnels ou concernent des actions de formation.

### **plus particulièrement dans le domaine du tourisme :**

- la « Bourse solidarité vacances » :
  - a été financée en 2003 par 900.000 euros versés par le ministère du tourisme + 30.500 euros du ministère des affaires sociales + 46.700 euros du ministère chargé de la jeunesse + 49.000 euros de l'ANCV + des abondements de collectivités territoriales
  - a été utilisée par environ 30.000 personnes (dont près de 19.000 enfants de moins de 16 ans, 2.500 jeunes de 16 à 25 ans ; ainsi que 1.000 personnes handicapées et 500 « seniors »)
  - environ 40 % de ces personnes partaient ainsi pour la première fois en vacances
- l'ANCV attribue également des « bourses de vacances » pour aider au premier départ de personnes en difficulté sociale. Ces bourses sont financées par la contre-valeur des chèques-vacances périmés dont le remboursement n'est pas demandé (soit 1,9 million d'euros en 2003, dont ont bénéficié 25 000 personnes)
- l'effort de « consolidation des hébergements de tourisme social, nouveau programme d'aide à la pierre mis en œuvre avec la Délégation à l'Aménagement du territoire et au développement du territoire (DATAR) qui s'inscrit dans la continuité du « Plan Patrimoine », lequel s'est achevé en 2002 »<sup>10</sup> est doté de 2,6 millions d'euros de moyens de paiement (les crédits de paiement du « Plan Patrimoine » ont été environ de 2,1 millions d'euros en 2001 et 2002). Ces subventions au tourisme social sont complétées par celles de l'ANCV qui utilise ses excédents pour financer la rénovation d'équipements de tourisme social et

---

<sup>7</sup> cette stratégie est différente de celle choisie à l'égard des personnes handicapées : le ministère subventionne en effet des fédérations sportives dédiées à ces personnes

<sup>8</sup> les publics prioritaires aux bourses BAFA et BAFD sont les lycéens et étudiants boursiers, les demandeurs d'emploi non indemnisés et les bénéficiaires du RMI : montant de la dotation 2002 affectée à cette action 3,8 millions d'euros

<sup>9</sup> 1,7% les crédits de formation et de la « fonction support » (qui n'étaient pas distingués entre « jeunesse et sport ») ne sont pas pris en compte, 1,4% si ces crédits sont pris en compte

<sup>10</sup> source : présentation du projet de loi de finances pour 2004 du ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer (p. 43) ; le total des moyens de paiement du secrétariat d'État au tourisme y est fixé à 74,1 millions d'euros

familial ainsi que soutenir des projets innovants en faveur de publics défavorisés. En 2003, 8,2 millions d'euros de subventions ont été attribués au total à 175 projets (en 2004, 9,8 millions d'euros de crédits sont disponibles)

## PROPOSITIONS D'AMELIORATION

Le rapport du CES (juin 2003) émet en I-29 des recommandations qui visent à rendre effectif les dispositions de l'art. 140 de la loi du 29 juillet 1998 : soutien aux associations et aux organismes sociaux qui préparent les personnes à leur départ en vacances, aider non seulement les enfants mais aussi l'ensemble de la famille, ...

Une note conjointe de l'IGAS et de l'IGT (Inspection générale du tourisme) sur l'ANCV (décembre 2003) note le développement soutenu de cet organisme : l'estimation du montant total des chèques émis en 2005 est de 1 milliard d'euros. Ce développement des chèques vacances a eu pour effet d'augmenter le nombre de chèques périmés qui financent les « bourses de vacances ». Cette note propose donc que soient étudiées les conditions d'une meilleure articulation entre le GIP « Bourse solidarité vacances » et l'ANCV ainsi qu'une mission d'évaluation de la politique des CAF en matière de vacances familiales.

## INDICATEURS DE MISE EN ŒUVRE

### Indicateurs de résultats :

Nombres arrondis	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Nombre de jeunes* ayant bénéficié du « coupon sport »		56.000	123 000	222 000	239 000	164 000	47 000
Nombre « coupons distribués »*		113 000	246 000	443 000	477 000	333 000	94 000
Nombre de personnes* ayant bénéficié d'une bourse BAFA BAFD			8.300 300	13.100 650	14.000 750	16.000 750	12.000 820

Source : ministère de la jeunesse et des sports ;\* chiffres arrondis

Nombres arrondis	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Nombre de porteurs de « bourses de vacances » de l'ANCV	14.800	17.100	16.500*	17.900	20.000	22.000	25.000

Source : ANCV ; \* hors les 6.000 personnes ayant bénéficié en 1999 d'une « bourse vacances » grâce à une opération ponctuelle avec l'UCPA

### Financements indicatifs :

#### Crédits inscrits au budget du ministère des sports :

En millions d'euros*	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Crédits d'Etat inscrits Au chap.43-91 art.60, (FNDS)		4,0	10,0	10,0	7,0	Globalisé	
Crédits utilisés	1,8	3,9	7,1	7,6	5,3	1,5	

Source : ministère de la jeunesse et des sports ;\* chiffres arrondis

### Crédits inscrits au budget du ministère du tourisme :

En millions d'euros*	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Crédits d'Etat inscrits Au chap. 44.01 art.21 § 30,	1,1	1,1	1,7	1,8	2,5	2,8	2,3	1,6
Crédits utilisés	XXX	0,9	1,4	1,7	2,1	1,6	1,5	

Source : direction du tourisme ; \* chiffres arrondis

### Crédits d'action sociale des CAF :

En millions d'euros*	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Temps libres des enfants et des familles	338	357	385	429	457	525	577**	
Animation et vie sociale	179	191	202	208	206	222	223**	

source : direction des statistiques, des études ... de la CNAF ; \* chiffres arrondis ; \*\* estimation

## **COMMENTAIRE GENERAL**

Dans le domaine de la pratique sportive, des vacances et des loisirs, des difficultés semblables à celles décrites dans le rapport IGAS d'évaluation de la loi du 29 juillet 1998 de juin 2000 en matière de culture (voir fiche n°20) ne permettent de dresser qu'une présentation approximative. La mission IGAS n'a pu disposer que de recensements nationaux parcellaires<sup>11</sup> des actions soutenues ou réalisées par l'Etat, les organismes de sécurité sociale, les collectivités territoriales et/ou d'autres organismes privés en direction des personnes en situation d'exclusion. Les actions en direction des personnes en difficulté combinent en effet des actions « spécifiques » et des actions conduites dans le « droit commun » (et dès lors mal identifiées). Il est cependant possible d'affirmer que :

- des actions se sont développées, certaines étant issues d'initiatives bien antérieures à la loi du 29 juillet 1998 (par ex. les « bourses vacances » issues de la création des « chèques vacances » en 1982) ;
- l'action sociale des CAF consacrée aux « temps libres » a fortement progressé et représente des montants financiers très importants. Ces montants financiers sont sans communes mesures avec les crédits d'Etat ; de plus ceux-ci se réduisent à partir de 2002 ;
- les coupons sports après avoir connu un développement très net jusqu'en 2001 ont très fortement baissé en 2002 et 2003 ; les crédits budgétaires de l'Etat correspondants connaissent une évolution semblable ;
- les actions réalisées à partir de structures telles que les CCAS (centres communaux d'actions sociales) ou les « centres sociaux » semblent importantes en nombre et en « effet de levier » vis-à-vis des personnes concernées ; mais la mission n'a pas pu disposer d'informations fiables à leur sujet.

<sup>11</sup> l'effondrement du nombre de jeunes ayant bénéficié du « coupon sport » s'explique ainsi essentiellement par le relais pris en 2003 par l'ANCV et les DDJS qui a créé au moins une « rupture statistique »

### **plus particulièrement dans le domaine des vacances :**

Les efforts réalisés depuis 1982 et relancés à partir de 1998 par la loi du 29 juillet 1998, en faveur du départ en vacances se sont concentrés sur les personnes en situation d'exclusion. Cependant ces personnes ne représentent qu'une partie des « non partants » : les causes du non départ en vacances sont multiples, même si la moitié des non partants invoque des motifs d'abord budgétaires.

- entre 1996 et 2003, le montant des « chèques vacances » (cofinancés par les salariés et les employeurs) est passé de 380 à 842 millions d'euros<sup>12</sup>. Ils ont bénéficié à 6,3 millions de personnes (bénéficiaires directs et membres de leur famille) et on estime à 2 millions le nombre de personnes qui ne seraient pas parties sans cette aide ;
- le nombre de porteurs de « bourses vacances de l'ANCV » a augmenté de 69% entre 1997 et 2003 ;
- les dépenses d'action sociale des CAF, consacrées aux loisirs et aux vacances ont nettement progressé entre 1997 et 2003.

mais :

- si le total des « bourses de vacances de l'ANCV » a cru de 1,4 millions d'euros en 2002 à 1,9 millions en 2003, ces montants ne représentent respectivement environ que 0,2% et 0,3% du total des « chèques vacances » émis ;
- le ministère du tourisme estime que 5 à 6 millions de Français ne partent pas en vacances : la « Bourse solidarité vacance » et les « bourses vacances de l'ANCV » ne concernent donc qu'environ 1% de ces personnes ; et le financement du départ en vacances des « travailleurs pauvres » ne semble pas avoir encore été l'objet d'un traitement approprié<sup>13</sup>.

Les projets du secrétariat au tourisme pour 2004 : « *pour les personnes démunies, l'information sur les offres existantes, la création d'outils méthodologiques à destination des travailleurs sociaux et le renforcement de l'ancrage territorial de la bourse solidarité vacances permettront de développer l'accès aux vacances et aux loisirs* »<sup>14</sup> sont donc cohérents avec les besoins identifiés. La constitution par le Conseil national du tourisme d'un groupe de travail sur la modernisation des dispositifs d'aide au départ en vacances, en liaison notamment avec la CNAF devrait permettre de formuler des orientations nouvelles si nécessaire.

---

<sup>12</sup> grâce notamment à la loi du 12 juillet 1999 qui a étendu aux PME-PMI de moins de 50 salariés le dispositif des « chèques vacances » et aux accords nationaux signés entre les partenaires sociaux dans le BTP, la pharmacie et avec la CGPME (en 2002)

<sup>13</sup> voir « *Incitation au départ en vacances des non partants* » ; Conseil national du tourisme ; Michelle RIGALLEAU, La documentation française 2002

<sup>14</sup> source : présentation du budget 2004 du secrétariat au tourisme sur [www.tourisme.gouv.fr](http://www.tourisme.gouv.fr) (consultation de ce site le 27/03/04)

## FICHE 20 : LE DROIT A L'EGALITE DES CHANCES PAR LA CULTURE

### PRESENTATION DU TYPE D'ACTION

· « *L'égal accès de tous, tout au long de la vie, à la culture ... constitue un objectif national. Il permet de garantir l'exercice effectif de la citoyenneté.*

*La réalisation de cet objectif passe notamment par le développement, en priorité dans les zones défavorisées, des activités artistiques, culturelles ..., la promotion de la formation dans le secteur de l'animation et des activités périscolaires ainsi que des actions de sensibilisation des jeunes fréquentant les structures de vacances et de loisirs collectifs »* (extrait de l'art. 140 de la loi du 29 juillet 1998).

· Le **PNAI 2003-2005** prévoit un indicateur d'accès à la culture<sup>15</sup>; le **PNLE** confirme (en mars 2003) cette orientation<sup>16</sup>

· Une circulaire spécifique a été transmise en 1999 par le ministère de la culture en direction des DRAC (Direction Régionale des Affaires Culturelles) pour impulser la politique du ministère dans ce domaine. Depuis lors, seules les DNO (Directives Nationales d'Orientation) adressées, chaque début d'année, par le ministre aux directions centrales et déconcentrées rappellent cet objectif.

### DISPOSITIFS DE MISE EN ŒUVRE

Dispositif général : l'art. 140 de la LCE affirme que :

- « *l'Etat, les collectivités territoriales, les organismes de protection sociale, les entreprises et les associations contribuent à la réalisation de cet objectif. Ils peuvent mettre en œuvre des programmes d'action concertés pour l'accès aux pratiques artistiques et culturelles.*
- *Au titre de leur mission de service public, les établissements culturels financés par l'Etat s'engagent à lutter contre les exclusions »*

Initiatives spécifiques (parmi celles énumérées dans le bilan du 13 septembre 2000) :

- Aide à la création ou la réhabilitation d'équipements culturels de proximité
- Mise en place de politiques tarifaires (ou de « tickets cultures »<sup>17</sup>)

Autres initiatives spécifiques<sup>18</sup> recensées par la mission :

---

<sup>15</sup> Cet indicateur est « *personnes déclarant avoir pratiqué, au cours des douze derniers mois, une activité culturelle (musique, peinture, théâtre, sculpture selon le niveau de vie du ménage* » avec comme source : INSEE, enquête permanente sur les conditions de vie des ménages

<sup>16</sup> voir « *fiche p8* » (p.47) « *faire participer davantage les publics en difficulté à l'ensemble de l'offre culturelle et artistique et favoriser l'expression et les créations issues de ces publics* »

<sup>17</sup> les chèques d'accompagnement personnalisé (voir fiche n°27) remis par des collectivités territoriales ou des associations agréées à des personnes en difficulté leur permettent d'acquérir des biens ou services à caractère culturel (mais cette possibilité semble peu utilisée)

<sup>18</sup> des approches par « *publics cibles* » ont par ailleurs été définies : actions en direction des jeunes, des familles, des personnes handicapées, hospitalisées, ou en détention (convention avec l'administration pénitentiaire), des personnes habitant dans des quartiers défavorisés, ainsi que des actions inscrites dans la lutte contre les discriminations

- des conventions, suite à un appel à projets, ont été signées en 2001 par le ministère de la culture avec quatre associations : ATD-Quart Monde, la Fondation Abbé Pierre, le Secours Populaire Français et « PULSART » (associations principalement constituée d'artistes). Le montant total annuel de l'aide apportée directement par le ministère de la culture aux expérimentations ou organismes nationaux a été de 95.000 euros en 2002, 50.000 euros en 2003 et de 30.000 euros inscrits pour 2004.
- plusieurs conventions de la DGAS avec des associations caritatives « généralistes » incluent un volet d'« action culturelle ». En outre la DGAS subventionne une association, « *cultures du cœur* » qui intervient spécifiquement dans le domaine de la culture, à travers la mise à disposition de places de théâtre ou de cinéma (61.000 euros en 2000/2001 ; 46.000 euros en 2002 et 2003).

## ELÉMENTS DE BILAN ACTUALISÉS

- L'accès à la culture ne figure pas parmi les 24 indicateurs de difficultés de conditions de vie mesurée par l'INSEE<sup>19</sup> ; alors que le rapport du CES (juin 2003) rappelait sans citer de données quantifiées « *combien l'accès à la culture, au sens large du terme, était un élément important ...* »
- Le rapport de l'IGAS de 2000<sup>20</sup> décrivait des outils anciens et nouveaux pour permettre à des personnes en difficulté d'avoir accès à des actions culturelles, présentait dans un encart une action subventionnée par le ministère de la culture, signalait le rôle des collectivités territoriales mais constatait que « *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* ». Ce rapport décrivait d'autres défauts majeurs dans le dispositif, pourtant annoncé, d'évaluation de ses actions. Ainsi par exemple, il considérait comme « *... 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* <sup>21</sup> »
- Un recensement d'actions significatives et exemplaires conduites avec le concours du ministère de la culture et de la communication dans le domaine de la politique de la ville était en cours (en avril 2004) au sein de ce ministère
- Ce même ministère a versé une subvention de 20.000 euros en 2002 et 10.000 euros en 2003 à l'Observatoire des Politiques Publiques en Europe du Sud pour construire, en collaboration avec ARTECA, (Association chargée d'une mission d'observation de la culture en Lorraine) des indicateurs pour l'évaluation des politiques culturelles de lutte contre les exclusions. Un rapport intermédiaire a été

<sup>19</sup> voir rapport 2004 de l'ONPES (p.30) qui présente les données de l'INSEE « *enquête permanente sur les Conditions de vie des ménages* » (mai 2003)

<sup>20</sup> IGAS (juin 2000) p. 71 et 72. Le rapport IGAS de novembre 2002 a été focalisé sur 7 thèmes et celui de mars 2003, transmis au Parlement par le Gouvernement, n'a développé que 5 parmi ces 7 thèmes : l'accès à la culture n'a donc pas été traité dans le « *deuxième bilan de l'application de la loi du 29 juillet 1998* »

<sup>21</sup> cependant, selon des informations transmises à la présente mission IGAS, une contribution d'environ 10 millions d'euros a été engagée par le ministère de la culture pour les contrats de ville 2000-2006

remis et une démarche de collaboration avec les associations nationales caritatives et de solidarité est engagée pour la finalisation de cette étude-action<sup>22</sup>.

- Des éléments de bilan pourraient être tirés d'évaluations<sup>23</sup> faites :
  - dans le cadre de la politique de la ville (par exemple les évaluations des opérations « *Ville, Vie, Vacances* » ; ou « *Talents des cités* » jusqu'à la réorientation de ce programme en 2002) ;
  - de l'activité des établissements culturels qui ont souvent développé des actions conformes à l'art. 140 de la loi du 29 juillet 1998 ;
  - de même en ce qui concerne les « fédérations d'associations d'éducation populaire », les collectivités territoriales, ...

## PROPOSITIONS D'AMELIORATION

Le rapport du CES (juin 2003) :

- préconisait notamment « *le développement d'actions culturelles de mise en valeur des savoirs et d'expression des personnes, s'appuyant sur de pratiques existantes* »
- rappelait que « *la garantie de l'accès effectif ... pour les jeunes dont les revenus familiaux imposent la gratuité (nécessite) le recours aux fonds d'aide collégiens et lycéens*<sup>24</sup> »

## INDICATEURS DE MISE EN ŒUVRE

*Malgré des demandes de la mission IGAS, les tableaux suivants n'ont pas pu être renseignés<sup>25</sup>.*

### Indicateurs de résultats :

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
	XXX							

### Financements indicatifs :

#### Crédits inscrits au budget du ministère de la culture

En millions d'euros*	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Crédits d'Etat inscrits	XXX							
Crédits utilisés	XXX							

<sup>22</sup> mais la mission IGAS n'a pas pu prendre connaissance ni de ce rapport intermédiaire ni d'éléments sur cette démarche de collaboration avec les associations nationales caritatives et de solidarité

<sup>23</sup> aucune information n'a été cependant transmise à la mission IGAS à ce sujet

<sup>24</sup> voir fiche n°18

<sup>25</sup> Et le « tableau de suivi des mesures stratégiques » du PNAI (produit en avril 2004 par la DGAS) ne comporte aucun élément d'information

## COMMENTAIRE GENERAL

La mission IGAS s'est trouvée confrontée aux mêmes difficultés<sup>26</sup> que celles décrites dans le rapport de juin 2000 :

- certes beaucoup d'actions sont mentionnées dans des documents
- mais il n'y a pas de recensement national<sup>27</sup>, ni d'évaluation des actions soutenues par l'Etat et les collectivités territoriales (et/ou des entreprises privées) en direction de l'accès à la culture des personnes en situation d'exclusion
- Les actions réalisées dans des lieux tels que les « centres sociaux » ou les CHRS semblent importantes en nombre et en « effet de levier » vis à vis de personnes en difficulté ; mais (de même que pour la fiche n°19) la mission n'a pas pu disposer d'informations fiables à leur sujet.

Le site [www.culture.gouv.fr](http://www.culture.gouv.fr) consulté pour essayer de comprendre la présentation des priorités ministérielles<sup>28</sup> n'a pas permis de mettre en lumière que l'accès à la culture des personnes en difficulté constitue une priorité actuelle pour ce ministère, sauf à travers la mission confiée le 26 février 2004 au directeur du livre et de la lecture pour la création de lieux de culture dans les quartiers sensibles<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> peuvent être ici aussi mentionnées pour mémoire 5 autres types de difficultés (qui ne sont cependant pas insurmontables) :

- celles liées à la définition **du domaine de la culture** ; ce qui renvoie aux débats sur la nature de la culture : les « arts culinaires » en font par exemple partie ;
- celles liées aux **modes d'accès à la culture** : ce qui renvoie notamment au rôle de la télévision, au développement de l'utilisation de matériels d'écoute de musique, aux NTIC (Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication...)
- celles liées aux **modalités de « l'action culturelle »**, ce qui renvoie aux débats sur « l'éducation populaire », le « croisement des savoirs », ...
- celles liées aux **modalités de « l'action sociale »** qui peut avoir pour « point d'appui » une action culturelle, au même titre que du conseil en économie familiale, ...
- celles liées à **l'hétérogénéité des actions** : et donc la nécessité d'établir des modes de recueil des données qui recensent différemment, par ex., le fait d'assister un soir à une représentation théâtrale et de participer à un « atelier d'écriture » pendant 6 mois à raison de 2heures, 1 fois par semaine

*en outre*, on rappellera que l'action culturelle en direction de personnes en difficultés peut aussi relever de logiques d'actions :

- dans un **cadre territorial** : politique de la ville ; animation en milieu rural ;
- dans une **perspective d'intégration** (de personnes immigrées) : voir les subventions du FASILD – Fonds d'Action Sociale pour l'Intégration et la lutte contre les Discriminations

<sup>27</sup> ce qui diffère fondamentalement du « *recensement d'actions significatives et exemplaires ....* » présenté ci-dessus dans la fiche à la rubrique « éléments de bilan »

<sup>28</sup> notamment à travers les rubriques « politique culturelle » ; « actualités »

<sup>29</sup> il est d'ailleurs affirmé que cette mission est effectuée « *dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, actuellement en cours d'examen par le Parlement* ».

Les « *Quatre initiatives pour favoriser l'accès de tous aux richesses culturelles de la nation* » annoncées par le ministre de la culture, le 19 janvier 2004, s'inscrivent, quant à elles, dans une logique « tous publics » et non particulièrement en direction des personnes défavorisées.

Le développement d'un « discours » sur l'importance de la culture pour les personnes en difficultés a une valeur ambivalente :

- valeur constructive : en démontrant que les difficultés rencontrées par des personnes ne sont pas restreintes à de seules questions matérielles telles que le logement ou les ressources financières et réciproquement qu'une des voies des parcours de reconstruction personnelles est l'action culturelle
- valeur ambiguë : quand ce « discours mobilisateur » est prononcé sans que les personnes en difficulté et les personnes (travailleurs sociaux, bénévoles, ...) qui participent à leur réinsertion ne disposent des moyens (notamment financiers) correspondant aux propos de ce discours (voir les montants cités dans cette fiche à la rubrique « dispositifs de mise en œuvre »).

## FICHES 21 ET 22 : LA PREVENTION DES EXPULSIONS

### PRESENTATION DU TYPE D'ACTION :

L'objectif du volet prévention des expulsions de la loi du 29 juillet 1998 a été de changer de logique : passer d'un traitement de l'expulsion comme un problème d'ordre public à un traitement social et préventif le plus en amont possible afin d'éviter la phase contentieuse.

Les principales modifications introduites ont donc été la mise en place d'une procédure précontentieuse spécifique avant saisine du juge dans le parc social, l'obligation de réaliser une enquête sociale sous la responsabilité du préfet dans un délai de deux mois entre l'assignation et l'audience, l'octroi de pouvoirs nouveaux au juge judiciaire, l'aménagement des conditions de réalisation des expulsions et l'obligation de réaliser une charte départementale de prévention des expulsions afin que l'ensemble des partenaires se mobilisent pour réduire le nombre des expulsions.

Financement prévu par renforcement des moyens financiers des FSL.

*Articles 114 à 122 de la loi du 29 juillet 1998, circulaire du 9 février 1999 relative à la prévention des expulsions locatives pour impayés, article 188 de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.*

Le PNAI 2003-2005 et le PNLE (mars 2003) énumèrent également des actions correspondant à cet objectif (fiche I2 : « prévenir les expulsions »).

### ELÉMENTS DE BILAN ACTUALISÉS

#### Projet de rapport DGHUC au CNH, mars 2004

Le nombre des décisions prononçant l'expulsion, des commandements de quitter les lieux, des demandes et décisions d'octroi du concours de la force publique diminue de 1998 à 1999 mais remonte sensiblement à partir de 2000. De même, le nombre d'interventions effectives de la force publique, après une petite baisse en 1998, remonte régulièrement depuis 1999.

Cette évolution tient à des dysfonctionnements dans la mise en œuvre du dispositif de prévention des expulsions :

- forte croissance du nombre de saisines des Sections départementales des aides personnalisées au logement (SDAPL) sans que leurs moyens n'aient été préalablement renforcés, provoquant leur engorgement
- coordination très insuffisante des dispositifs d'aide avec les mesures de prévention des expulsions : le FSL notamment mais également les fonds eau/énergie et la commission de surendettement
- nombre trop faible d'enquêtes sociales et contenu très hétérogène de celles-ci

- fort taux d'échec des plans d'apurement après le jugement en raison de leur caractère souvent peu « réaliste » au vu des possibilités financières des ménages, et d'une absence de suivi social pour les ménages les plus fragiles
- difficultés de relogement dues à un déficit d'offre adaptée aux familles et à la réticence des bailleurs à reloger des ménages très fragilisés. Concrètement, la priorité qui devrait être donnée au relogement des ménages expulsés n'est pas mise en œuvre.<sup>30</sup>
- mobilisation très inégale des acteurs pour la mise en œuvre du dispositif de prévention illustrée par l'absence de charte dans de nombreux départements : 68 chartes étaient signées au 1<sup>er</sup> septembre 2003.

**Union sociale de l'Habitat, déc 2003** : même constat. Ce rapport signale en outre :

- un allongement des délais de procédure (jusqu'à deux ans et demi) consécutif aux nouvelles dispositions de la loi, se traduisant par un alourdissement de la dette des ménages en procédure d'expulsion
- la mobilisation souvent tardive et défailante des services sociaux
- l'alourdissement de la dette des ménages concernés consécutive à la suspension des aides au logement.

Le collectif d'associations ALERTE et l'association ATD-QUART MONDE réalisent des constats identiques.

Tous les acteurs s'accordent à constater que les dysfonctionnements dans la mise en œuvre du dispositif ne peuvent à eux seuls expliquer l'aggravation de la situation. Cette situation résulte en effet avant tout de la hausse des loyers, surtout dans le parc privé mais aussi dans le parc social, elle-même liée à l'insuffisance d'offre de logements locatifs. L'ONPES<sup>31</sup> souligne ainsi qu'entre 1998 et 2002, le taux d'effort brut des ménages pauvres est passé de 26,6 à 33,4% pour les locataires du secteur social et de 31,7 à 50,8% pour ceux du privé. Après déduction des aides, le taux d'effort net passe de 7,6 à 10% pour le secteur social, et de 19 à 25,7% pour le privé.

## **PROPOSITIONS D'AMELIORATION**

Les propositions des rapports « officiels » et « associatifs » convergent largement et visent à obtenir une meilleure coordination des acteurs et des dispositifs, à mieux articuler les différentes démarches sociales, juridique et administrative, à favoriser l'implication des locataires, à fournir un accompagnement social systématique pour les ménages les plus fragiles. Les propositions les plus complètes sont formulées dans le rapport de *l'Union sociale de l'Habitat, déc 2003*, qui préconise de :

- mieux articuler la SDAPL<sup>32</sup> et le FSL. Cette articulation doit être définie et attestée dans les chartes départementales de prévention des expulsions.
- articuler la procédure de prévention des expulsions avec les dispositifs de surendettement

<sup>30</sup> Haut comité pour le logement des personnes défavorisées

<sup>31</sup> Rapport 2003-2004

<sup>32</sup> le CNLE propose également de renforcer les moyens humains des SDAPL

- mobiliser les aides du FSL avant le commandement de payer, prévoir dans les règlements intérieurs un versement d'APL aux ménages en bail résilié.
- maintenir l'APL pour les ménages dont le jugement est notifié, sous réserve de la mise en œuvre et du respect d'un plan d'apurement, d'une durée maximale de 2 à 3 ans, signé par le ménage, le bailleur, la SDAPL et le cas échéant le FSL. Au terme de ce plan, un nouveau bail serait signé entre le ménage et le bailleur.
- mieux former et sensibiliser les travailleurs sociaux à la question du logement et de la prévention des expulsions. Financer des postes de travailleurs sociaux diplômés au sein des organismes HLM. Parvenir à une meilleure implication des services sociaux du Conseil général<sup>33</sup>.
- favoriser la mobilisation autonome des ménages par des actions de sensibilisation ou des campagnes d'information sur leurs droits.
- améliorer l'accompagnement social des ménages en difficulté. Il peut en particulier faire l'objet d'un mandat judiciaire par le juge dans le cadre de la procédure de « rétablissement personnel »
- capitaliser les démarches exemplaires et les bonnes pratiques repérées en France afin de les diffuser aux bailleurs et à leurs partenaires, à travers un guide méthodologique présentant les avantages comparés des différentes méthodes de prise en charge des impayés en amont, et définissant des indicateurs et ratios de gestion comparatifs.

Le Haut comité pour pour le logement des personnes défavorisées propose en outre de :

- Donner un statut de créances privilégiées aux dettes de logement, tout au moins dans le secteur social et conventionné. Ceci représenterait un élément de sécurisation des bailleurs et faciliterait l'établissement de plans d'apurement.
- Donner à la collectivité qui sera chargée de mettre en œuvre le droit au logement un « droit de substitution » qui lui permettrait de se porter locataire à compter du jour de la résiliation du bail et de maintenir le locataire dans le cadre d'un statut d'occupation précaire, le temps nécessaire pour lui offrir un relogement.

Le rapport du CES, 2003 propose d'offrir aux personnes en difficulté un lieu unique de proximité aisément identifiable et accessible, où elles peuvent obtenir l'ensemble des informations et soutiens nécessaires.

Les rapports des associations reprennent tout ou partie de ces propositions. La FNARS propose également de :

- Conditionner l'expulsion à une proposition de relogement adaptée
- Susciter une utilisation renforcée du contingent préfectoral dans ce type de situation.

---

<sup>33</sup> Proposition du CNLE, 5 février 2003

## INDICATEURS DE MISE EN ŒUVRE

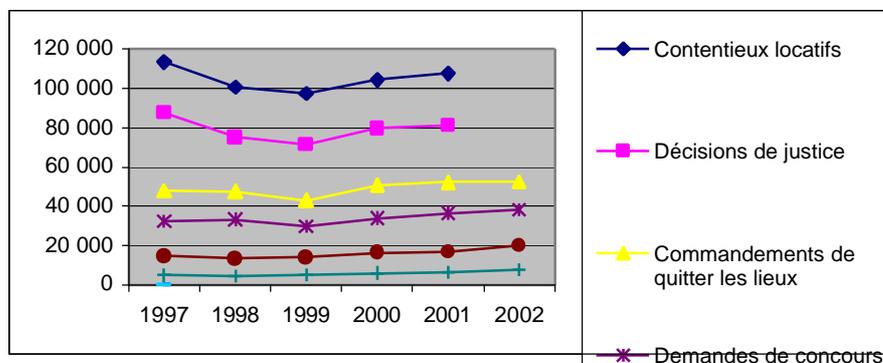
	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Contentieux locatifs avec demande de délivrance de titre exécutoire (1)	113 432	100 554	97 575	104 433	107 639	111 395
Décisions de justice prononçant l'expulsion (1)	87 717	75 125	71 323	79 614	81 080	84 138
Nombre de commandements de quitter les lieux (2)	47 821*	47 623*	43 017	50 858 45 828*	52 345 47 473*	52 351 47 605*
Nombre de demandes de concours de la force publique (2)*	32 294	33 285	29 823	33 872	36 400	38 151
Nombre de décisions accordant le concours de la force publique (2)	14 473	13 256	13 915	16 275	16 844	20 087
Nombre d'interventions effectives de la force publique (2)	4 753	4 359	4 866	5 936	6 337	7 534

\* l'augmentation des demandes de concours de la force publique pourrait s'expliquer par la généralisation de la suppression des aides au logement lors de la résiliation du bail, ne permettant plus de « récupérer » des situation avant intervention de la force publique (Haut comité pour le logement des personnes défavorisées)

(1) Source : Ministère de la Justice

(2) Source : Ministère de l'Intérieur

\*hors Paris



## COMMENTAIRE GENERAL

Les rapports officiels comme ceux des associations sont unanimes sur le constat de réelles difficultés de mise en œuvre du dispositif de prévention des expulsions. La diminution du nombre de procédures d'expulsion constatée en 1999 ne s'est pas poursuivie.

Certaines phases de la procédure constituent de véritables « maillons faibles » de la prévention :

- la phase précontentieuse du fait de l'engorgement d'une grande partie des SDAPL

- la phase située après l'audience, pendant laquelle de nombreux plans d'apurement sont en échec, annulant ainsi le résultat des efforts de prévention réalisés en amont du jugement.

La difficulté de relogement des locataires s'ajoute aux problèmes évoqués, en raison d'une offre adaptée aux ménages insuffisante, et de la réticence des bailleurs à loger des ménages très fragilisés.

Le PNLE (plan de renforcement de la lutte contre la précarité et les exclusions) a prévu un certain nombre de mesures permettant ces adaptations :

- élaboration d'un cahier des charges de l'enquête sociale, incluant des préconisations à l'usage des travailleurs sociaux, afin de mieux définir ses objectifs, son contenu, avec des préconisations à l'usage des travailleurs sociaux ainsi que les informations à transmettre au juge et les modalités de transmission de celles-ci. Sa rédaction est en cours de finalisation.
- élaboration d'un guide à l'usage des travailleurs sociaux sur les aspects sociaux et juridiques du dispositif de prévention des expulsions
- développement des mesures d'accompagnement social liées au logement pour les ménages en situation d'expulsion qui le nécessitent, notamment après le jugement.
- amélioration de la connaissance des expulsions en vue de développer des analyses plus précises et de mieux appréhender le poids relatif des différents facteurs.

Le PNAI 2003-2005 prévoit par ailleurs que les ADIL, présentes dans 66 départements, soient positionnées en tant que coordinateurs des procédures d'information sur le logement dans 11 départements test en vue d'une éventuelle extension sur tout le territoire<sup>34</sup>. A ce jour, seule la première phase s'est concrétisée. La phase de généralisation est encore en projet.

Ces perspectives de mesures apparaissent toutefois insuffisantes au regard de l'ampleur des dysfonctionnements constatés.

---

<sup>34</sup> Le CNLE proposait en outre que l'expérimentation du guichet unique confiée aux ADIL soit conçue de manière à démultiplier les lieux d'accueil, d'information et d'orientation, au niveau infradépartemental, au plus près des personnes concernées.

## FICHE 23 : LA PROCEDURE DE TRAITEMENT DU SURENDETTEMENT

### PRESENTATION DU TYPE D'ACTION

Le traitement du surendettement des ménages a été l'objet de progrès continus depuis 15 ans.

La loi du 31 décembre 1989<sup>35</sup> a institué en France<sup>36</sup> une procédure de traitement du surendettement des particuliers et des familles, après instruction des dossiers de surendettement par des commissions ad hoc. En cas d'accord entre le débiteur et le créancier, un plan de redressement conventionnel pouvait prévoir : un rééchelonnement des dettes (en principe limité à douze mois), une réduction des taux d'intérêt, un abandon de créances ou un moratoire de dettes.

La loi du 8 février 1995 a introduit la possibilité pour les commissions de décider des « mesures recommandées ordinaires » lorsque aucun accord n'est trouvé entre le débiteur et ses créanciers. Ces mesures sont identiques à celles des plans conventionnels, à l'exception de la durée de rééchelonnement des dettes, qui peut aller jusqu'à huit ans, et de l'abandon de dette, qui ne peut cependant porter que sur la dette immobilière dans le cas de la vente forcée du logement principal du débiteur.

La loi du 29 juillet 1998 a ajouté la possibilité de recourir à des « mesures recommandées extraordinaires » lorsque la commission de surendettement constate l'insolvabilité du débiteur (article 93). Dans cette hypothèse, les commissions accordent un moratoire d'une durée maximum de trois ans au débiteur, à l'issue duquel un réexamen de sa situation est opéré et susceptible de déboucher, soit sur des recommandations ordinaires, si sa situation s'est améliorée, soit sur un effacement partiel ou même total de la dette si celle-ci s'est aggravée.

La loi du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine<sup>37</sup> a introduit, dans ses art. 35 et suivants, un dispositif nouveau, appelé « procédure de rétablissement personnel ». Celui-ci permet aux débiteurs, lorsqu'il y a impossibilité manifeste de mettre en œuvre les procédures classiques de traitement du surendettement, d'obtenir, sous certaines conditions, un effacement de leurs dettes.

Par ailleurs, une autre loi du 1<sup>er</sup> août 2003<sup>38</sup> a développé le dispositif de prévention du surendettement en renforçant les obligations de publicité relatives aux crédits à la consommation et en modifiant les conditions de renouvellement des crédits renouvelables.

---

<sup>35</sup> « relative à la prévention et au règlement des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles », dite « loi NEIERTZ »

<sup>36</sup> voir le rapport 2002-2003 du Comité consultatif du conseil national du crédit et des titres ; p. 49 et 50 sur « la procédure de faillite civile en Alsace-Moselle »

<sup>37</sup> dite « loi BORLOO » ; ses modalités d'application ont été précisées par le décret n° 2004-180 du 24 fév. 2004

<sup>38</sup> dite « loi LSF » (Loi sur la Sécurité Financière)

La loi du 29 juillet 1998 consacre les 21 articles du chapitre 1<sup>er</sup> du titre II à la « *procédure de traitement des situations de surendettement* ». Deux fiches<sup>39</sup> sont donc consacrées à la mise en œuvre de ces articles :

- cette fiche (n°23), centrée sur la procédure de traitement du surendettement
- la fiche suivante (n° 24) qui aborde la question du revenu disponible devant être garanti aux personnes surendettées

Ainsi, la loi du 29 juillet 1998 contient les dispositions suivantes :

- l'art. 84 précise que « *les organismes accordant des crédits doivent **mentionner le taux effectif global** à la fois mensuel et annuel* »
- l'art. 85 permet l'intervention d'un **intermédiaire**, « *pour le compte du débiteur, ... pour les besoins de la procédure de surendettement* »
- l'art. 86 modifie la **composition de la commission** de surendettement des particuliers
- l'art. 89 modifie **la procédure devant cette commission** :
  - audition du demandeur (débiteur) et de toute autre personne utile
  - justification par les créanciers de leurs créances
- l'art. 90 donne au demandeur la possibilité de **demander au juge** « *la vérification de la validité des titres de créance et du montant des sommes réclamées* » et précise, dans un deuxième alinéa, que « *en l'absence de demande du débiteur, la commission peut, en cas de difficultés, saisir le juge ... aux mêmes fins* »
- l'art. 91 organise une procédure de **saisine d'urgence du juge**
- l'art. 92, entre autre, modifie les **pouvoirs de la commission de surendettement** en cas d'échec de la conciliation
- les art. 93 et 94 donnent la possibilité à la commission **de formuler des recommandations** (voir fiche 24 sur la nature de ces recommandations)
- l'art. 95 fixe **les pouvoirs du juge en cas de contestation** des recommandations de la commission de surendettement
- l'art. 100 demande à la commission **d'informer la caution** de l'ouverture de la procédure et prévoit que « *la caution peut faire connaître ... à la commission ses observations* »
- les art. 101, 102 et 104 organisent l'information de la personne physique caution (art 101 : information par le créancier de l'évolution de la créance garantie ; art. 102 : information de la défaillance du débiteur dès le premier incident de paiement ; art. 104 : information dans le cas d'une dette professionnelle d'un entrepreneur individuel ou d'une entreprise)

ainsi que l'art. 113 qui dispose que « *l'établissement financier qui offre ou consent un prêt ou crédit personnalisé à un mineur sans l'autorisation du juge des tutelles ou, s'agissant des actes de la vie courante, du représentant est susceptible d'une amende fiscale d'un montant égal au quintuple du montant de la créance figurant au contrat* »

Le décret n° 99-65 a précisé le 1<sup>er</sup> février 1999 les conditions d'application des articles qui le requéraient, comme prévu à l'art. 99 de la loi du 29 juillet 1998.

La circulaire du 24 mars 1999 a constitué une référence opérationnelle précieuse, complétée depuis par la circulaire du 22 février 2002, puis par la circulaire du 12 mars 2004. Cette circulaire

---

<sup>39</sup> Ces 2 fiches reprennent le découpage du bilan du 13 septembre 2000, mais :

- avec un reclassement des art. de la loi (par rapport à leur référencement dans les 2 fiches du bilan de 2000)
- avec une référence à tous les art. de la loi du 29 juillet 1998 (ce qui n'était pas le cas dans ce bilan de 2000)

interministérielle explicite d'ailleurs la portée des modifications introduites par la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 en s'appuyant sur la circulaire du 24 mars 1999 qui sert de « fil conducteur » à sa présentation.

- Les **PNAI 2001-2003** et **2003-2005** précisent des indicateurs de suivi ;
- le **PNLE** ne comprend aucune fiche relative au surendettement

## **DISPOSITIF DE MISE EN ŒUVRE**

### Dispositif général :

Les commissions de surendettement, instituées par la loi du 31 décembre 1989, sont composées de six membres dont le Préfet, qui les préside, le trésorier payeur général (vice-président), le directeur des services fiscaux (depuis la loi du 29 juillet 1998), le représentant local de la Banque de France, qui assure leur secrétariat, ainsi que deux personnalités représentant, l'une, les établissements de crédit, l'autre, les associations familiales et de consommateurs.

### Dispositifs spécifiques :

- Des associations spécialisées<sup>40</sup> dans le conseil auprès des personnes surendettées ont, par leur participation au Comité consultatif du conseil national du crédit et des titres, contribué aux améliorations des conditions de traitement du surendettement
- La circulaire du 22 février 2002 a précisé des modes d'organisation performants (liaison avec les CASU – voir fiche 36- ; modalités d'audition des personnes ; modalités de saisine des juges par les commissions, ....)

## **ÉLÉMENTS DE BILAN ACTUALISÉS**

- *dans des rapports (ou études) « officiels »<sup>41</sup> :*
  - Le rapport IGAS de juin 2000 consacrait au surendettement 4 pages (p. 50 à 55) dans un paragraphe intitulé « *les procédures de traitement du surendettement : un effort d'information et de partenariat reste à faire pour donner leur plein effet aux nouvelles orientations* ». Le rapport IGAS de novembre 2002 faisaient des constats du même ordre fondés sur une étude qualitative menée en 2001 par la Banque de France et le rapport 2001-2002 du « comité consultatif du Conseil national du crédit et du titre »<sup>42</sup> :

---

<sup>40</sup> et on pourra par exemple comparer les dossiers sur les procédures de traitement du surendettement présentés sur leur sites internet respectifs par l'association CLCV (Consommation, Logement, Cadre de Vie) et par le ministère de l'économie et des finances ;

<sup>41</sup> *Etudes et Résultats (DREES ; n°251 ; août 2003)* présente l'endettement et le surendettement des ménages, mais à partir d'une enquête INSEE de 1997-1998 ; voir cependant ses autres sources bibliographiques en p. 11

<sup>42</sup> Le comité qui fournissait des informations précieuses sur le surendettement des ménages (et a été longtemps présidé par Benoît JOLIVET) a été fusionné par la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 sur la sécurité financière (dite loi LSF) au sein d'un nouvel organisme intitulé « Comité consultatif du secteur financier ». La notice de présentation du comité, encore disponible sur le site [www.banque-France.fr](http://www.banque-France.fr) indiquait encore le 29/03/04 « *composé de 20 membres, comportant en nombre égal des représentants des établissements de crédit et de leur clientèle, il constitue un lieu unique de dialogue* »

- les causes des situations de surendettement sont liées à des « accidents de la vie » (chômage, séparations, ...) et aussi aux effets des crédits renouvelables ;
  - les procédures sont utilisées par les commissions et les juges même si cette utilisation demeure perfectible : moratoires prononcés dans 30% des cas ; réduction des taux au dessous du taux légal dans 98% des recommandations (et au niveau de 0% dans 67% des dossiers); recommandations extraordinaires pouvant déboucher sur un effacement des créances dans 38% des cas ;
  - un taux de « redépôt » de dossiers de 30%, parmi lesquels 9% sont redéposés à la suite d'un échec du plan de redressement.
- Le rapport 2002-2003 (décembre 2003) du comité consultatif du Conseil national du crédit et du titre consacre son chapitre 2 (p.35 à 62) au surendettement des ménages. Ce chapitre, organisé en cinq parties<sup>43</sup> fait une récapitulation actualisée de la situation qui permet de :
- confirmer les modalités de prévention et de traitement du surendettement : les risques des crédits renouvelables (auxquels la loi LSF apporte des éléments partiels de réponses) ; l'importance d'un accompagnement social ;
  - souligner que les évolutions contenues dans les deux lois du 1<sup>er</sup> août 2003 sont susceptibles de contribuer à lutter efficacement contre le surendettement
  - rappeler l'importance de la création d'un « baromètre du surendettement », qui était encore l'objet de travaux de réflexion
  - *dans rapports (ou études) « associatifs »* : le « collectif ALERTE » a essentiellement insisté (en novembre 2002) sur « les stratégies de plus en plus agressives des organismes de crédits à la consommation » ;

## PROPOSITIONS D'AMELIORATION

Des différences constatées dans les modes de traitement des dossiers (dont la durée d'attente avant l'établissement de recommandations par la commission de surendettement) selon les départements, les réorganisations en cours des services de la Banque de France et les effets de la mise en œuvre de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 (afflux de dossiers) conduisent à considérer que des besoins d'améliorations d'ordre technique doivent être apportées. La mission IGAS n'a pas eu connaissance de propositions, autres que de source syndicale<sup>44</sup>, répondant à ces besoins.

Un rapport demandé par le ministre de l'économie et des finances sur les liens entre crédit et surendettement et attendu pour la mi-2004, pourrait conduire le gouvernement à faire de nouvelles propositions alors que le Parlement est actuellement saisi de plusieurs textes visant à protéger encore plus les emprunteurs.

<sup>43</sup> 1° : le cadre de traitement du surendettement des ménages jusqu'en 2003 ; 2° : les conclusions du groupe de travail du Comité consultatif (janvier 2003) ; 3° : la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 et l'instauration d'une procédure de rétablissement personnel ; 4° : la proposition de baromètre du surendettement formulée par le Comité consultatif ; 5° : les nouvelles dispositions de prévention du surendettement prévues par la loi sur la sécurité financière (LSF<sup>o</sup> du 1<sup>er</sup> Août 2003

<sup>44</sup> dans le cadre de la redéfinition des missions et de l'implantation du réseau de la Banque de France

## INDICATEURS DE MISE EN ŒUVRE

### Indicateurs de résultats :

#### Nombre de dossiers déposés et traités par les commissions de surendettement

Chiffres arrondis	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Total sur 1999 à 2003
Dossiers déposés	87.000	96.000	118.000	142.000	148.000	138.000	145.000	165.000	<b>87.800</b>
Recommandations Ordinaires élaborées	0	0	0	6.000	17.500	20.500	21.300	22.400	<b>51.400</b>
Recommandations extraordinaires élaborées	0	0	0	1.900	8.300	11.600	12.200	17.400	<b>51.400</b>
<i>Total recommandations élaborées</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>7.900</i>	<i>25.800</i>	<i>32.100</i>	<i>33.500</i>	<i>39.800</i>	<b>139.100</b>

source : Banque de France ;

Nombre de dossiers déposés dans le cadre de la procédure de rétablissement personnel (indicateur cité p. 111 de l'annexe 1-B au PNAI 2003-2005 ; et qui ne pourra être renseigné qu'à partir de 2004)

« baromètre du surendettement des ménages »

Voir en pages 57 et suivantes de son rapport 2002-2003, les propositions du Comité consultatif du Conseil National du crédit et des titres.

## COMMENTAIRE GENERAL

La croissance du nombre de recommandations élaborées depuis 1999, et tout particulièrement de recommandations « extraordinaires », montre l'étendue et la gravité des phénomènes de surendettement.

Les modifications législatives et réglementaires intervenues le 1<sup>er</sup> août 2003 et au cours des mois récents ont complété des dispositifs mis en place avant la loi du 29 juillet 1998 et que celle-ci avait développés.

Le décret du 24 février 2004 pris pour l'application de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003<sup>45</sup> ne s'étant traduit dans une circulaire que le 12 mars 2004, la réussite de la mise en œuvre effective de ces avancées ne peut donc pas être encore mesurée. Il en est de même pour les effets de l'autre loi (loi SLF) du 1<sup>er</sup> août 2003.

La diversité des causes de surendettement (les « accidents de la vie » ; l'utilisation de crédits renouvelables, ...) et des voies pour éviter un renouvellement de cet état de surendettement nécessite une attention particulière en vue d'obtenir :

- un accompagnement « socialement adapté » des personnes (et pas seulement des personnes les plus démunies<sup>46</sup>)

<sup>45</sup> dite « loi BORLOO » par différence avec l'autre loi du 1<sup>er</sup> août 2003, dite « loi SLF »

<sup>46</sup> parmi les dossiers examinés par la Banque de France : 42% des ménages ont des ressources au plus égales aux SMIC et 38% un revenu mensuel supérieur à 1.500 euros

- des indicateurs fiables<sup>47</sup> permettant de concevoir et d'appliquer des dispositifs efficaces pour apporter un appui aux très nombreuses familles qui souffrent des effets d'un surendettement (les estimations du nombre de familles surendettées qui varient entre 500.000 et plus de 1 million selon les sources démontrent d'ailleurs ce besoin de clarification).

---

<sup>47</sup> c'est à dire ne souffrant pas du défaut souligné dans l'annexe 1-A du PNAI 2003-2005 (p. 65) au sujet du nombre de dossiers déposés « *dont l'évolution doit être appréhendée avec prudence, s'agissant d'un indicateur administratif, sensible à la mise en œuvre des procédures* ».

## FICHE 24 : LE REVENU DISPONIBLE GARANTI AUX PERSONNES SURENDETTEES

### PRESENTATION DU TYPE D'ACTION

La loi du 29 juillet 1998 consacre les 21 articles du chapitre 1<sup>er</sup> du titre II à la « *procédure de traitement des situations de surendettement* ». Après la fiche (n°23) qui traitait la procédure de traitement du surendettement, cette fiche (n°24) est centrée sur la protection des personnes surendettées.

La loi du 29 juillet 1998 comprend en effet :

- l'art. 87 qui détermine les **principes de calcul du « montant des remboursements ... de manière à ce qu'une partie des ressources nécessaire aux dépenses courantes du ménage lui soit réservée en priorité** ». Cette part de ressources « *ne peut être inférieure à un montant égal au revenu minimum d'insertion dont disposerait le ménage* ».
- l'art. 88 qui rappelle le montant mentionné à l'art. 87 dans le cas des salariés
- l'art. 92 (Nota : les art. 92 et 93 sont aussi présentés dans la fiche n°23) qui, entre autre :
  - introduit la **possibilité d'un différé de paiement** d'une partie des dettes
  - étend à 8 ans (précédemment 5 ans) la **durée de rééchelonnement** des dettes
- l'art. 93 qui donne à la commission la possibilité de recommander :
  - la **suspension de l'exigibilité des créances** autres qu'alimentaires ou fiscales (moratoires des dettes) pendant une durée maximale de trois ans ;
  - **l'effacement total ou partiel de ces créances**, à l'issue de cette période, si le débiteur reste insolvable
- l'art. 94 qui traite des remises partielles ou totales de **dettes fiscales**
- l'art. 98 qui réduit pour les personnes surendettées la tarification des **rémunérations dues aux huissiers de justice**<sup>48</sup>

ainsi que :

- l'art. 96 qui précise que l'effacement d'une créance vaut **régularisation de l'incident de paiement**
- l'art. 97 qui modifie **les conditions d'inscription au fichier des incidents de crédits** aux particuliers (inscription plus précoce notamment)
- l'art. 103 qui est, à l'égard de la **personne physique qui s'est portée caution**, du même ordre que l'art. 87 : lui garantir un minimum de ressources

*Le décret n° 99-65 du 1<sup>er</sup> février 1999 a précisé les conditions d'application de plusieurs de ces articles ;*

*la circulaire du 24 mars 1999 a (comme indiqué fiche n°23) constitué une référence opérationnelle précieuse, été complétée par la circulaire du 22 février 2002, puis modifiée sans être abrogée, par la circulaire du 12 mars 2004. Cette circulaire précise, notamment au sujet du chapitre « 3.2.2.<sup>49</sup> détermination du reste à vivre », les modifications introduites par la loi du 1<sup>er</sup> août 2003.*

<sup>48</sup> Un arrêté du 29 mars 2004 fixe par ailleurs la rémunération du mandataire éventuellement désigné par le juge dans le cadre de la procédure de rétablissement personnel introduite par la loi du 1<sup>er</sup> août 2003

<sup>49</sup> par référence au sommaire de la circulaire du 24 mars 1999

## DISPOSITIF DE MISE EN ŒUVRE

Le « reste à vivre » :

Il est déterminé par déduction de « *la part des ressources mensuelles affectées au remboursement du passif du débiteur* ». Ainsi, la circulaire du 24 mars 1999 précise que « *la somme qui résultera de ce calcul ne pourra jamais être supérieure à la différence entre le montant des ressources mensuelles réelles de l'intéressé et le montant du revenu minimum d'insertion (RMI), majoré de 50 % dans le cas d'un ménage (débiteur vivant en couple, avec ou sans enfants).* »

*Cette somme doit, en tout état de cause, être considérée comme un maximum susceptible d'être affecté à l'apurement des dettes du débiteur. La commission pourra donc décider de la réduire pour tenir compte de la situation particulière du débiteur et notamment du loyer de son habitation principale.*

*La situation du débiteur doit être appréciée au regard de sa situation personnelle et par référence au barème mensualisé de la saisie des rémunérations ...*

*Ainsi, dans le cas d'un débiteur n'ayant aucune personne à charge ... (conjoint ou concubin du débiteur, enfants ou ascendants), le montant du reste-à-vivre ne sera jamais inférieur au montant du RMI .... Tandis que dans le cas d'un débiteur vivant en couple avec ou sans enfant (ménage), le montant du reste-à-vivre ne sera jamais inférieur au montant du RMI majoré de 50 %»*

La circulaire du 12 mars 2004 a complété ce dispositif par l'intervention d'un conseiller en économie sociale et familiale<sup>50</sup>, qui selon cette circulaire intervient dans les conditions suivantes : « *La commission recueillera l'avis du conseiller en économie sociale et familiale sur les modalités générales de calcul du reste à vivre à retenir. Celui-ci pourra procéder à des vérifications pour s'assurer qu'il est fait une correcte application de la formule de calcul établie.* »

Autres dispositions :

Peut être cité, parmi les divers paragraphes des 12 pages de la circulaire du 12 mars 2004 qui en général étendent les dispositions présentées dans les paragraphes des 16 pages de la circulaire du 24 mars 1999 : « ***La durée totale des recommandations ne peut excéder dix années, sauf si elles concernent le remboursement de prêts immobiliers contractés à l'occasion de l'achat de la résidence principale, et dont les recommandations de la commission permettent d'éviter la cession.*** » qui complète un paragraphe précédent : « *Le délai de report ou de rééchelonnement des dettes recommandé par la commission sur le fondement de l'article L. 331-7 ne pouvait jusqu'alors excéder huit ans.* »

---

<sup>50</sup> la mission IGAS n'a cependant pas reçu d'informations sur le mode concret d'intervention de ce conseiller en économie sociale et familiale, alors que de nombreux services sociaux de conseils généraux souffrent de pénurie de ce type de travailleurs sociaux

Cette circulaire (voir fiche n°23) a suivi le vote de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 qui a introduit en droit français la procédure de rétablissement personnel.

## **ELÉMENTS DE BILAN ACTUALISÉS**

### **- dans des rapports (ou études) « officiels » :**

- Le rapport IGAS de juin 2000 observait, dans le chapitre consacré au surendettement, que la faiblesse du revenu disponible pouvait expliquer un taux élevé de redépôt de dossier dans certains départements ; alors que le rapport IGAS de novembre 2002 (dont certains des constats ont été également présentés en fiche n°23) reprend des éléments du rapport 2001-2002 du Comité consultatif du conseil national du crédit et des titres.
- Ce Comité, dans son dernier rapport 2002-2003 (décembre 2003), constate comme dans son rapport précédent que la loi est appliquée (« reste à vivre » supérieur à 1,5 RMI) et que « *la plupart des commissions (de surendettement) vont au delà de ce plancher* ». Ce rapport reprend (p.48), de façon synthétique, plusieurs questions soulevées au cours de ses travaux :
  - les écarts de détermination de « reste à vivre », pour des situations semblables, entre commissions ;
  - les effets pervers du mode de calcul du « reste à vivre » pour les débiteurs à petits revenus et les familles avec personnes à charge, puisque le minimum (RMI+50% pour un ménage) ne prend pas en compte les enfants et personnes à charge ;
  - les conséquences des séparations qui amènent des créanciers à ne rechercher les remboursements qu'auprès d'un seul membre d'un couple ;
  - les effets d'un arrêt du 12 février 2002 de la Première Chambre civile de la Cour de Cassation qui précise que les prestations sociales doivent être incluses dans les ressources du débiteur.

### **- les documents « associatifs » :**

- abordent essentiellement le niveau du « reste à vivre », considéré comme trop faible
- mais les associations membres du Comité consultatif du conseil national du crédit et des titres ont développé des argumentations techniques sur les modes de calcul du « reste à vivre »

## **PROPOSITIONS D'AMÉLIORATION**

Au delà du rappel de ce qui figure à la fiche n°23 (besoins éventuels de réaffirmer ou de compléter des dispositions des circulaires du 22 février 2002 et du 12 mars 2004), quatre pistes de propositions se dégagent des travaux du rapport 2002-2003 du Comité consultatif du conseil national du crédit et des titres :

- le développement d'un « *étalonnage des commissions de surendettement permettant des comparaisons et le développement de bonne pratiques* »

- la meilleure prise en compte de la situation des familles, « *afin que les personnes concernées puissent poursuivre une vie sociale normale* »
- l'étude juridique des moyens d'éviter les conséquences (anormales) des séparations
- une étude approfondie sur les conséquences de la jurisprudence du 12 février 2002 ; et si nécessaire sa mise en échec par une modification législative.

L'augmentation du « reste à vivre », par voie législative ou à partir de directives, demeure bien sûr une question débattue.

## INDICATEURS DE MISE EN ŒUVRE

### Indicateurs de résultats :

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Montant moyen du « reste à vivre » (par unité de consommation du ménage) après avis de la commission de surendettement	xx	Xx	xx	xx	xx	xx

*\*données non recueillies par la mission IGAS*

## COMMENTAIRE GENERAL

La loi du 29 juillet 1998 et ses textes d'application, avaient fait faire (après la loi fondatrice du 31 décembre 1989<sup>51</sup>) un nouveau progrès en matière de revenu disponible en cas de surendettement.

Les réunions du Comité consultatif du conseil national du crédit et des titres (présidé jusqu'en 2002 par Benoît JOLIVET) ont permis de rassembler des informations sur la mise en œuvre de ces dispositions qui concernent environ 1 millions de ménages<sup>52</sup>. Une étude approfondie réalisée en 2001 a fondé des améliorations traduites par la circulaire du 22 février 2002. Cependant les connaissances synthétiques sur la réalité des situations personnelles restent imprécises.

La mise en œuvre concrète de la procédure de « rétablissement personnel » introduite par la loi du 1<sup>er</sup> août 2003<sup>53</sup> et ses textes d'application est encore trop récente pour qu'on puisse en apprécier la portée concrète pour les personnes concernées. Un tel état des lieux pourrait être effectué sans attendre le rapport prévu à l'art.43 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003, qui devrait être déposé par le gouvernement avant le 1<sup>er</sup> décembre 2008.

<sup>51</sup> dite « loi NEIERTZ »

<sup>52</sup> en tenant compte des « flux d'entrée et de sortie »

<sup>53</sup> dite « loi BORLOO »

## **FICHE 25 : LES DROITS A UN COMPTE BANCAIRE ET A L'INSAISSABILITE DE CERTAINES PRESTATIONS**

### **PRESENTATION DU TYPE D' ACTIONS**

Le chapitre IV du titre II de la loi du 29 juillet 1998 est consacré aux « *moyens d'existence* ». Sera traitée dans cette fiche la mise en œuvre de 5 articles de ce chapitre ; en distinguant :

- l'article consacré au droit à un compte bancaire ;
- les articles qui traitent de l'insaisissabilité<sup>54</sup> de certaines allocations et prestations

Les autres articles de ce chapitre sont :

- soit traités dans des fiches identifiées ; par ex. « la fiche n°37 » étudie la mise en œuvre de l'art. 135 qui vise à faciliter le droit de visite des parents dont un enfant est « placé »
- soit énumérés dans la récapitulation synthétique de la « fiche n°46 » ; par ex. l'art.139 consacré à la prestation spécifique dépendance (art. devenu obsolète avec l'instauration de l' APA – Allocation Personnalisée d'Autonomie)

### **Le droit à un compte bancaire**

L'art. 137 modifie légèrement la loi du 24 janvier 1984 en affirmant dans son premier alinéa : « *Toute personne physique résidant en France, dépourvue d'un compte de dépôt, a droit à l'ouverture d'un tel compte dans l'établissement de crédit de son choix ou auprès des services financiers de La Poste ou du Trésor public.* »

### **L'insaisissabilité de certaines allocations et prestations**

Cette insaisissabilité, est détaillée de façon méthodique selon les allocations et prestations:

- l'art. 127 introduit dans le code du travail un « *Art. L. 351-10 bis. (qui dispose que) l'allocation d'insertion prévue à l'article L. 351-9 et l'allocation de solidarité spécifique prévue à l'article L. 351-10 sont incessibles et insaisissables.* » et précise que « *Les blocages de comptes courants de dépôts ou d'avances ne peuvent avoir pour effet de faire obstacle à leur insaisissabilité* ». L'art. 128 complète l'art. 127 sur des points techniques
- l'art. 129 modifie le code de la sécurité sociale en fixant un seuil minimal insaisissable pour les prestations familiales ; l'art 130 fait de même, dans son I, pour les « *prestations en nature (de l'assurance maladie)* » et, dans son II, pour les « *pensions et rentes* »

Seulement un indicateur dans le **PNAI 2003-2005** ; pas de « fiche » spécifique dans le PNLE

*Le Décret n° 2001-45 du 17 janvier 2001 fournit des précisions sur les « services bancaires de base » par référence à l'art. 137 de la loi du 29 juillet 1998 ; le Décret n°*

---

<sup>54</sup> en fait « incessibilité » et « insaisissabilité »

2002-1150 du 11 septembre 2002 institue un dispositif d'accès urgent aux sommes à caractère alimentaire figurant sur un compte saisi, en modifiant le décret n° 92-755 du 31 juillet 1992, mais sans référence à la loi du 29 juillet 1998.

## **DISPOSITIFS DE MISE EN ŒUVRE**

### **Le droit à un compte bancaire**

L'art. 137, précise dans ses al.2 et 3 que :

- « L'ouverture d'un tel compte intervient après remise auprès de l'établissement de crédit d'une déclaration sur l'honneur attestant le fait que le demandeur ne dispose d'aucun compte. En cas de refus de la part de l'établissement choisi, la personne peut saisir la Banque de France afin qu'elle lui désigne soit un établissement de crédit, soit les services financiers de La Poste, soit ceux du Trésor public.
- Les établissements de crédit, les services financiers de La Poste ou du Trésor public ne pourront limiter les services liés à l'ouverture d'un compte de dépôt aux services bancaires de base que dans des conditions définies par décret.<sup>55</sup> »

Ce décret n'est intervenu que le 17 janvier 2001, après de nombreuses concertations nécessaires pour surmonter les réserves des établissements de crédits. Il définit dans son art.1<sup>er</sup> les « services bancaires de base » et précise dans son art. 2 que la personne physique qui a ouvert un compte, en application de ce « droit au compte bancaire »<sup>56</sup> « peut bénéficier des services bancaires de base (...) sans contrepartie contributive de sa part »

Les autres alinéa de cet article 137 fixent des règles pour :

- « (la) décision de clôture de compte »
- « (les) interdictions bancaires. »
- « pour les chèques impayés, (grâce à) un certificat de non-paiement... »

### **L'insaisissabilité de certaines allocations et prestations**

Les instructions ministérielles pour la mise en œuvre des art. de la loi du 29 juillet 1998 se sont traduites :

- dès le 18 novembre 1998 (puis le 5 mai 1999) par circulaire ministérielle : pour les prestations servies par les organismes de sécurité sociale
- dès le 14 décembre 1998 par directive de l'UNEDIC : pour l'allocation d'insertion (AI) et l'allocation de solidarité spécifique (ASS)

---

<sup>55</sup> c'est également par ce décret que « les conditions tarifaires (sont) fixées (pour) l'organisme désigné par la Banque de France (en ce qui concerne) le compte de dépôt aux services bancaires de base » en application de l'art. 137 ; al. 4

<sup>56</sup> l'art. L. 312-1 du code monétaire et financier

## ELÉMENTS DE BILAN ACTUALISÉS

### - *dans des rapports (ou études) « officiels »* :

- Le rapport de l'IGAS de juin 2000 constatait que les deux volets (droit au compte et insaisissabilité) étaient dans les faits mal appliqués par les établissements financiers. Il faisait ce constat de façon d'autant plus critique que :
  - il rappelait d'une part que le « droit au compte » préexistait (depuis 1984) à la loi du 29 juillet 1998, même si c'était le cas dans des conditions plus restrictives, et d'autre part que l'insaisissabilité avait déjà été organisée dans la loi de 1991 créant le RMI et précisée par un décret de 1992
  - les arguments (notamment « techniques ») des établissements financiers ne pouvaient donc résister à des arguments liés à la nouveauté des dispositifs
  - les personnes qui avaient fait appel à des associations caritatives pour les soutenir afin que le droit soit appliqué s'étaient certes heurtées à des résistances des établissements financiers, mais que ces établissements avaient, in fine, trouvé des solutions (ce qu'ils auraient du faire « normalement »)
- Le rapport de l'IGAS de novembre 2002 rappelait que les défauts d'application du droit décrits en juin 2000 perduraient ; dès lors il s'interrogeait sur la portée pratique du décret du 11 septembre 2002 dont la date d'effet était fixée au 11 décembre 2002
- Le rapport du CES (juin 2003) émet une proposition qui montre qu'il considère que la loi reste mal appliquée
- L'étude produite en 2004 à la demande de l'ONPES sur « *l'exclusion bancaire et financière des particuliers* »<sup>57</sup> établit des constats inquiétants sur un domaine de la vie des personnes en fait peu étudié. L'exclusion bancaire et financière peut en effet prendre plusieurs formes.

Premièrement, certains établissements bancaires pratiquent une sélection explicite de leurs clients, parfois au mépris de la l'article 137 de la loi du 29 juillet 1998. Certes une part inférieure à 1% de la population française est dépourvue d'un compte bancaire et le recours à la procédure d'ouverture de compte, prévue par la loi du 29 juillet 1998, est très marginal. Cette sélection peut en effet être aussi implicite, compte tenu par exemple de l'implantation géographique des agences bancaires. Le réseau de La Poste constitue alors fréquemment le dernier recours.

Deuxièmement, l'ouverture d'un compte ne garantit pas l'absence de barrières à l'usage. Ainsi, 54% des allocataires de minima sociaux disposent d'un chéquier (96% pour l'ensemble de la population) et 40% d'une carte bancaire (79% pour l'ensemble de la population).

Par ailleurs, la situation asymétrique entre le banquier et un client pauvre, voire des cas de non application du droit (non respect de l'insaisissabilité d'allocations et de

---

<sup>57</sup> Georges GLOUKOVIETZOFF, centre Walras, Université Lyon 2 ; dans *Les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2003-2004* ; t. II du rapport ONPES (avril 2004)

prestations sociales, ...) conjuguée à une mauvaise compréhension des mécanismes bancaires, peut conduire à une auto-sélection de la part de personnes en difficulté. Les dispositions législatives et réglementaires ne suffisent pas à résoudre ce type de problème, du fait de la méconnaissance par les personnes concernées des voies de recours ou de leur réticence à les utiliser.

Or, l'exclusion bancaire et financière a un effet aggravant sur les phénomènes de pauvreté et d'exclusions. Par exemple, compte tenu des spécificités françaises, ne pas disposer de compte ou de chéquier est pénalisant et exige de passer par un tiers ou d'avoir recours à des moyens de paiement coûteux (mandats, chèques de banque).

➤ L'IGAS n'a pas eu connaissance d'études déjà produites (une étude de la Banque de France serait en cours) sur la mise en œuvre du décret du 11 septembre 2002 instituant à partir du 11 décembre 2002 un dispositif d'accès urgent aux sommes à caractère alimentaire figurant sur un compte saisi, appelé aussi « solde bancaire insaisissable ».

- les documents « associatifs » convergent avec ces constats pour décrire :

- l'avancée résultant de la loi du 29 juillet 1998 qui a consolidé un « droit fondamental dans notre société moderne » et permis que celui-ci soit bien précisé par des textes ;
- l'hostilité déclarée des établissements financiers, prêts à utiliser toutes sortes d'arguments pour faire échec à la loi, en même temps que la fixation d'objectifs de gestion aux responsables de leurs agences induisent ceux-ci à des pratiques visant à dissuader les personnes en difficultés à devenir ou rester leur client ;
- à partir de cas individuels<sup>58</sup>, des refus évidents d'appliquer le droit (droit au compte et insaisissabilité) qui ne peuvent être surmontés qu'au cas par cas, grâce, chaque fois des démarches individuelles de travailleurs sociaux et/ou de bénévoles associatifs ;
- les conséquences très graves qui en résultent pour des personnes déjà confrontées à d'autres difficultés et qui vivent ce déni de droit<sup>59</sup> à leur rencontre comme une démonstration supplémentaire du mépris de la société à leur égard ;
- les conséquences dont souffrent aussi les travailleurs sociaux et/ou les bénévoles qui soutiennent les personnes en difficulté et sont obligés de consacrer beaucoup de temps et d'effort (au détriment d'autres types d'appui) pour obtenir le simple respect du droit.

## PROPOSITIONS D'AMELIORATION

Deux voies (complémentaires) ont été notamment proposées par des associations pour que les pratiques bancaires évoluent :

- des opérations de « testing », comme celles utilisées dans la lutte contre les discriminations (raciales ou autres) permettant de fonder des instances contentieuses

---

<sup>58</sup> certains sont cités dans le rapport IGAS de juin 2000 ; voir également le dossier constitué par l'association « Droits d'Urgence »

<sup>59</sup> mais la mission IGAS n'a pas eu connaissance de contentieux ouverts par des personnes lésées par des prélèvements illégaux de sommes insaisissables sur un compte bancaire

- induire d'autres « moyens vertueux » (l'existence de « testing » constitue l'un d'entre eux); les banques peuvent aussi intégrer dans les indicateurs de management de leurs agences et/ou de leurs cadres des données relatives à la lutte contre « l'exclusion bancaire », pour contrecarrer des pratiques tendant à choisir leur clientèle.

## INDICATEURS DE MISE EN ŒUVRE

### Indicateurs de résultats :

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Désignation d'un établissement pour l'ouverture d'un compte	xx	xx	6.400	8.500	11.000	xx	Xx
Réouverture d'un compte	xx	xx	600	1.300	1.200	xx	Xx
<b>Total</b>	xx	xx	7.000	9.800	12.200	xx	Xx

source : Banque de France ; chiffres arrondis

## COMMENTAIRE GENERAL

De la même manière que pour le surendettement, la loi du 29 juillet 1998 et ses textes d'application ont permis de nouveaux progrès en matière de « droit au compte » et « d'insaisissabilité ».

Cependant ces progrès sont limités par les pratiques de sélection et de mauvaise information de la part d'une partie importante des établissements bancaires et financiers. Ces pratiques sont régulièrement dénoncées par les associations, sans qu'il soit possible d'en mesurer l'exacte importance, faute d'évaluation précise.

Une indication est cependant fournie par l'importance du rôle joué, comme établissement financier, par La Poste. Son rôle prépondérant à l'égard des personnes en difficultés pourrait être expliquée non seulement par la densité et la localisation de ses lieux d'implantation (notamment dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville) et la mise en pratique d'une logique de service public mais aussi parce qu'elle accepte de remplir une mission dont cherchent à s'exonérer les autres établissements bancaires.

Il est au total regrettable de constater :

- la faiblesse de l'utilisation du droit à l'ouverture ou la réouverture d'un compte, et ce malgré un accroissement très sensible (+ 60% entre 1999 et 2001) ;
- la faiblesse des études sur la réelle application de l'insaisissabilité<sup>60</sup> ;
- les difficultés rencontrées par les personnes en difficultés pour que leurs droits soient respectés, à cause de la mauvaise connaissance des voies de recours et des obstacles pratiques à ce qu'ils soient exercés ;
- les effets délétères, qui vont bien au delà d'une simple stigmatisation, dont peuvent souffrir les personnes confrontées à « l'exclusion bancaire ».

<sup>60</sup> Sa non application peut conduire à ce que des fonds publics servent à ce que des établissements bancaires évitent ainsi de se retrouver confrontés aux procédures de traitement du surendettement (voir fiche n°23)

## FICHE 26 : LE CUMUL ENTRE REVENUS D'ACTIVITE ET MINIMA SOCIAUX

### PRESENTATION DE L'ACTION

Le rapport de Marie-Thérèse JOIN-LAMBERT, *Chômage : mesures d'urgence et minima sociaux*<sup>61</sup>, publié en 1998, reprenait le problème des trappes à inactivité, autrement dit le manque d'incitations pour des allocataires de minima sociaux à reprendre une activité lorsque le gain net lié à cette reprise est nul, voir négatif. C'est la raison pour laquelle des mécanismes qui permettent de ne tenir compte que d'une partie du salaire pour le calcul de l'allocation, avaient été mis en place pour le RMI et l'ASS, avant même la loi du 29 juillet 1998.

L'article 9 de la loi du 29 juillet 1998 étend le mécanisme en posant le principe de la possibilité de cumul avec les revenus d'une activité salariée ou non salariée des allocations suivantes :

- revenu minimum d'insertion (RMI) ;
- allocation d'insertion (AI) ;
- allocation solidarité spécifique (ASS) ;
- allocation veuvage (AV) ;
- allocation de parent isolé (API).

L'objectif de la mesure, appelée aussi « mécanisme d'intéressement », est de favoriser la reprise d'une activité professionnelle en garantissant un certain niveau de ressources notamment pour aider les personnes les plus en difficulté à faire face aux dépenses induites par une reprise d'activité (frais de transport, garde d'enfants, habillement).

Le programme de lutte contre les exclusions de juillet 2001 a renforcé et élargi ces mécanismes d'intéressement. Ainsi, de nouvelles modalités de cumul ont été définies par le décret 2001-1078 du 16 novembre 2001. Elles ont prévu d'allonger d'un trimestre la période de cumul intégral entre les allocations de RMI et d'API et les revenus tirés d'une reprise d'activité professionnelle ou de l'entrée dans un stage rémunéré (hors contrat emploi solidarité).

Le mécanisme d'intéressement est mentionné dans le PNAE 2001 (notamment fiche complémentaire n°4), le PNAE 2002 et le PNAE 2003 (ligne directrice n°8).

#### Textes de référence :

*Décret n°98-1070 du 27 novembre 1998*

*Décret n°2001-1078 du 16 novembre 2001*

*Circulaire DSS du 22 janvier 1999 sur le RMI et l'API*

*Circulaire DGAS du 13 décembre 2001*

*Circulaire DGEFP du 22 janvier 1999 sur l'ASS et l'AI*

*Circulaire DGEFP du 2 janvier 2002*

*Circulaire DGEFP n°2004-008 du 20 février 2004*

---

<sup>61</sup> MT.JOIN-LAMBERT avec le concours de F.BONTEMS et G.CLARY (IGAS), *Chômage : mesures d'urgence et minima sociaux. Problèmes soulevés par les mouvements de chômeurs en France fin 1997 – début 1998*, La Documentation française, 1998.

## DISPOSITIF PREVU

### - Pour les allocataires du RMI et de l'API

Pendant les deux premiers trimestres de reprise d'activité, l'allocataire du RMI ou de l'API peut cumuler intégralement celui-ci avec ses revenus d'activité (emploi ou formation). Ensuite, pendant neuf mois, 50% des revenus d'activité sont déduits du RMI ou de l'API.

P Prestation	Activité salariée, non salariée, formation professionnelle		
	Trimestre de reprise d'activité	Trimestre suivant	Trois trimestres suivants
<b>RMI</b>	Cumul total	Cumul total Abattement de 100% sur la moyenne mensuelle des revenus	Cumul partiel Abattement de 50% sur la moyenne mensuelle des revenus
	Observation : Poursuite possible, sur décision du Président du conseil général, au-delà du 4 <sup>e</sup> trimestre si le total des heures travaillées est égal ou inférieur à 750 heures.		
<b>API</b>	Cumul total	Cumul total	Cumul partiel

Pour les créateurs d'entreprise allocataires du RMI ou de l'API et bénéficiaires de l'ACCRE, il y a possibilité de bénéficier de l'abattement de 100% pendant deux trimestres. Une dérogation est envisageable pour les créateurs non bénéficiaires de l'ACCRE.

Premier trimestre	2 <sup>e</sup> et 3 <sup>e</sup> trimestre	4 <sup>e</sup> et 5 <sup>e</sup> trimestre
Création d'entreprise	Cumul intégral	Abattement de 50% sur le montant des revenus déterminés par le préfet (RMI) Abattement de 50% sur les revenus évalués forfaitairement (API)

Une reprise d'activité par un contrat emploi solidarité est placée dans des conditions spécifiques puisque l'allocataire bénéficie du mécanisme d'intéressement pendant toute la durée du contrat. La CAF effectue un abattement de 33% du montant du RMI dès le second trimestre de reprise de l'activité et de 37,55% pour l'API.

Trimestre de reprise d'activité	Quatre trimestres suivants	Observation
Début d'activité Cumul intégral	Abattement de 33% du RMI de base Abattement de 37,55% de l'API	Cumul jusqu'à la fin du trimestre suivant celui où intervient la fin du CES

### - Pour les allocataires de l'ASS et de l'AI

La réforme de l'ASS prévoyait qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004, les anciennes règles d'intéressement s'appliquaient toujours mais que le cumul était limité par la durée des droits ouverts à l'ASS, soit douze mois au maximum (continus ou discontinus) :

- cumul intégral pendant les six premiers mois si la rémunération brute mensuelle ne dépasse pas 607,56€. Si la rémunération excède cette limite, l'Assedic déduit du montant des allocations une somme équivalente à 40% de la partie du revenu brut d'activité supérieure à 607,56€;

- cumul partiel du 7<sup>e</sup> au 12<sup>e</sup> mois civil suivant la reprise d'activité ; le nombre des allocations journalières étant réduit dans la proportion du 40% du quotient rémunération brute / montant journalier de l'allocation.

Les allocataires âgés du 50 ans et plus peuvent cumuler l'ASS avec un revenu d'activité au-delà de la durée des douze mois, jusqu'à ce qu'ils aient épuisé les droits au titre de l'ASS. Les allocataires de 55 ans et plus qui perçoivent l'ASS sans limitation de durée peuvent cumuler l'allocation avec un revenu d'activité sans limite de temps.

Le cumul de l'ASS ou de l'AI avec des revenus tirés de l'exercice d'un CES est possible durant toute la durée du contrat de travail, mais dans la limite des droits ouverts au titre de l'allocation.

Les chômeurs créateurs d'entreprises bénéficiant d'une aide de l'Etat et qui perçoivent l'AI ont droit au maintien de leur allocation pendant une durée de six mois à compter de la date de création ou reprise de l'entreprise. Les bénéficiaires de l'ACCRE titulaires de l'ASS reçoivent, pendant les six premiers mois de la création ou de la reprise, une aide équivalente à cette allocation. Les articles 37 et 39 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 relative à l'initiative économique prévoient l'allongement de cette durée à un an. Le décret d'application de la LIE doit préciser cette disposition (voir aussi fiche n°5).

## ELEMENTS DE BILAN ACTUALISES

### ➤ Rapport de l'IGAS, 2000.

Le rapport de l'IGAS de 2000 met en évidence les éléments suivants :

- la complexité du dispositif, qui est dénoncé par l'ensemble des acteurs concernés ;
- un impact de la mesure faible. Pour les allocataires du RMI et de l'ASS, il existait antérieurement à la loi du 29 juillet 1998 un dispositif d'intéressement à la reprise d'activité. La part des allocataires en intéressement ne progresse que faiblement.
- une évaluation de la mesure inégale selon le minimum social considéré.

### ➤ Rapport BELORGEY-FOUQUET, mai 2000<sup>62</sup>

Le rapport considère que le système d'intéressement est « *extrêmement complexe, illisible pour l'utilisateur et finalement plutôt pénalisant pour les publics concernés par la précarité de l'emploi retrouvé* ». En effet, le mécanisme d'intéressement joue essentiellement pour des emplois faiblement rémunérés, à temps partiel. Le cumul n'est possible que tant que la moitié du salaire est inférieure à l'allocation différentielle. Le mécanisme n'est au surplus vraiment favorable qu'en cas de reprise rapide d'un niveau d'activité suffisant.

Cependant, le mécanisme d'intéressement est considéré comme nécessaire afin d'éviter que la reprise d'emploi ne se traduise par des pertes de revenu.

### ➤ Etudes de la CAF et de la DREES, janvier 2004<sup>63</sup>.

---

<sup>62</sup> JM BELORGEY, A.FOUQUET, *Minima sociaux, revenus d'activité, précarité*, Commissariat général du plan, mai 2000.

18% des bénéficiaires adultes du RMI déclarent avoir perçu des revenus d'activité au cours du dernier trimestre, dont plus de la moitié en situation d'intéressement<sup>64</sup>. Le montant moyen des revenus d'activité perçus est de 680 euros.

Les situations de cumul sont inégalement fréquentes selon les régions : de 10,9% des cas en Corse à 26,7% dans le Limousin. Ces disparités résultent aussi bien des caractéristiques des bénéficiaires que du contexte économique local. Les bénéficiaires âgés de moins de 50 ans ou ceux présents dans le dispositif depuis moins de cinq ans sont davantage susceptibles d'avoir travaillé au cours du trimestre précédent. De même, un taux de chômage localement élevé diminue les chances pour les bénéficiaires de pouvoir cumuler le RMI avec un travail rémunéré.

Si l'on ne prend que les allocataires bénéficiant de mesures d'intéressement (12% des allocataires), on constate une diminution de leur nombre, de 1,6% entre décembre 2002 et décembre 2003. Cette diminution globale résulte d'évolutions contrastées :

- une diminution importante du nombre d'allocataires cumulant le RMI avec un CES (-15,6%)  
en lien avec la diminution globale des entrées en CES ;
- une augmentation de 3,3% en un an du nombre de bénéficiaires d'autres mesures d'intéressement.

➤ Travaux de l'ONPES, 2003-2004<sup>65</sup>

Les travaux de l'ONPES mettent en évidence l'impact de la reprise d'emploi, et notamment du mécanisme d'intéressement, sur les revenus des allocataires du RMI et de l'ASS.

- Les **contrats aidés**. Pour les célibataires sans enfants, l'entrée en contrat aidé marque une sortie de la pauvreté monétaire (seuil de 50% du revenu médian). Dans le cas du CES, seuls les allocataires du RMI connaissent cette évolution, et ceci essentiellement en raison du mécanisme d'intéressement et notamment du cumul intégral. Pour les autres contrats aidés, le salaire moyen suffit pour que le revenu d'activité soit supérieur au seuil de pauvreté. Après six mois, les mécanismes d'intéressement s'estompent. Cependant, ils permettent aux allocataires du RMI embauchés en CES de conserver des revenus mensuels supérieurs au seuil de pauvreté.
- Les **structures de l'insertion par l'activité économique**. A court terme, avec le cumul intégral du RMI et de l'ASS permis par le mécanisme d'intéressement, l'exercice d'une mission en ETTI assure un revenu supérieur au seuil de pauvreté. Ce n'est pas le cas en AI, sauf pour les salariés qui parviennent à effectuer deux ou

---

<sup>63</sup> CNAF, « RMI : ancienneté dans le dispositif et cumul avec une activité rémunérée », *L'e-ssentiel*, n°21, janvier 2004.

S.CAZAIN, S.DONNE (CAF), M.ANGUIS, C.GILLES (DREES), « Le nombre d'allocataires du RMI au 31 décembre 2003 », *Etudes et résultats*, N°301, avril 2004.

<sup>64</sup> L'autre situation de cumul intervient lorsque l'allocataire a perçu des revenus d'activité au cours du trimestre écoulé mais a perdu son emploi depuis.

<sup>65</sup> A.Guimiot, T.Klein, « Que deviennent les allocataires du RMI et de l'ASS passés par un dispositif de la politique de l'emploi ? », *Travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2003-2004*.

trois missions dans le mois. A moyen terme, en l'absence d'autre ressources, en dépit des mécanismes d'intéressement, l'entrée dans le dispositif ne permet pas de sortir de la pauvreté monétaire.

- Les **aides aux chômeurs créateurs d'entreprises** (ACCRE, EDEN) permettent le maintien de l'ASS ou du RMI en l'absence de revenu d'activité et ouvrent droit au mécanisme de l'intéressement pour les anciens allocataires qui parviennent à obtenir des revenus de leur activité. Toutefois, ces revenus sont souvent faibles.
- La majorité des **stagiaires en SIFE** bénéficient d'une rémunération au titre de la formation professionnelle. Les allocataires du RMI peuvent alors bénéficier de l'intéressement et, à court terme, l'entrée en stage SIFE peut donc contribuer à la sortie de la pauvreté monétaire pour un allocataire du RMI célibataire.

➤ Rapport du collectif Alerte

L'extrême complexité du dispositif d'intéressement dissuade certaines personnes d'y recourir.

## **PROPOSITIONS D'AMELIORATION**

➤ Rapport BELORGEY- FOUQUET

Le rapport préconise d'aménager les règles d'intéressement en tenant compte des principes suivants :

- que la même règle d'intéressement s'applique à tous les minima sociaux et droits ;
- que le gain restant de la reprise d'activité ne dépende que du montant du salaire retrouvé et non pas de la structure familiale ou du montant de l'allocation logement ;
- qu'un montant non dérisoire, même s'il est dégressif, soit conservé du revenu d'activité, et que l'intéressement ne soit pas réservé aux emplois à temps partiel ;
- que la durée de l'intéressement soit assez longue pour être sensible dans le budget, assurer mieux qu'une compensation des fluctuations des prestations sociales, et donc éviter de nouvelles ruptures, très déstabilisantes pour des ménages à faibles revenus dans la chronique de leurs revenus.

➤ Rapport du collectif Alerte

- Elargir sans restriction l'accès des titulaires d'emplois aidés au dispositif d'intéressement au retour à l'emploi par le cumul des revenus d'activité et des minima sociaux.

➤ Propositions de la FNARS

- Simplifier, voir unifier, les mécanismes d'intéressement.

## INDICATEURS DE MISE EN ŒUVRE

### Allocataires du RMI bénéficiant de l'intéressement

	Décembre 2002	Décembre 2003	Evolution
Allocataires du RMI bénéficiant d'une mesure d'intéressement (en milliers)	135,7	133,6	-1,6%
Total des allocataires (en milliers)	1068,9	1120,8	+4,9%
% d'allocataires bénéficiant d'une mesure d'intéressement	12,3%	11,9%	-

Source : DREES (France entière - avril 2004)

### Proportion de personnes en intéressement lors d'une reprise d'activité (en %)

	Décembre 1998	Décembre 1999	Décembre 2000	Décembre 2001	Décembre 2002
RMI	12,3*	14,1*	13,6	12,2	13,3**
API			5,1	5,1	5,6
ASS	16*	16*	13,8	12,8	13,2

Source : DREES (France métropolitaine - décembre 2003)<sup>66</sup>

\* Données issues du rapport IGAS 2000

\*\* La différence entre cette donnée et celle du tableau précédent tient au champ territorial : France entière / France métropolitaine.

### Ressources mensuelles moyennes d'activité consécutives à l'entrée en contrat aidé en 2002 pour un célibataire sans enfants

	1 mois après		7 mois après		13 mois après	
	RMI	ASS	RMI	ASS	RMI	ASS
CES	870	520	650	520		
- dont salaire net moyen	470	470	470	470		
- dont intéressement	400	50	180	50		
CES	1110	980	710	750	750	750
- dont salaire net moyen	710	710	710	710	750	750
- dont intéressement	400	270	0	40	0	0
CIE	1370	1130	970	1000	1020	1050
- dont salaire net moyen	970	1000	970	1000	1020	1050
- dont intéressement	400	130	0	0	0	0
Seuil de pauvreté à 50%	595					
Seuil de pauvreté à 60%	714					

Source : Travaux de l'ONPES

## COMMENTAIRE GENERAL

Le mécanisme d'intéressement est un outil d'encouragement pour la reprise d'un emploi. Il permet, en outre, aux bénéficiaires de sortir de la pauvreté monétaire, en particulier pour les personnes en CES. Néanmoins, la part des personnes en intéressement a peu évolué depuis 1998.

Il est vrai que le dispositif reste complexe. La réforme de l'ASS avait accentué ce phénomène, avant qu'elle ne soit suspendue. Cette complexité, déjà soulignée dans le rapport de Marie-Thérèse JOIN-LAMBERT et rappelée par l'IGAS, le rapport BELORGEY-FOUQUET et les associations, a des effets déstabilisateurs. Elle ne

<sup>66</sup> M.ANGUIS avec la collaboration de JM.CHANUT et C.GILLES (DREES), « Les allocataires de minima sociaux en 2002 », *Etudes et résultats*, n°276, décembre 2003.

permet en effet pas aux allocataires de minima sociaux désirant reprendre un emploi de prévoir le niveau de ressources disponibles. L'instabilité est d'autant plus marquée que les postes offerts sont à durée limitée et entrecoupés de périodes de chômage.

C'est pourquoi il est préconisé dans les rapports JOIN-LAMBERT et BELORGEY-FOUQUET de mettre en place un mécanisme simple, harmonisé entre les différents minima en matière de taux et de durée, et de le faire largement connaître. Compte tenu des éléments à sa disposition, la mission IGAS 2004 estime que ces propositions d'amélioration du mécanisme d'intéressement sont toujours valables.

## **FICHE 27 : LE CHEQUE D'ACCOMPAGNEMENT PERSONNALISE**

### **PRESENTATION DU TYPE D'ACTION :**

L'art. 138 de la loi du 29 juillet 1998 introduit dans le code général des collectivités territoriales, un article L.1611-6 qui précise que : « *Dans le cadre des actions sociales qui concernent notamment l'alimentation, l'hygiène, l'habillement et les transports, des actions éducatives, culturelles, sportives ou de loisirs ... les collectivités territoriales, ..., les centres communaux et intercommunaux d'action sociale et les caisses des écoles peuvent remettre aux personnes qui rencontrent des difficultés sociales des titres dénommés « chèque d'accompagnement personnalisé » pour acquérir des biens et services ... »*

Ce même art. 138 a prévu que ces « chèques d'accompagnement » puissent être utilisés par les « *associations de solidarité agréées au plan national par l'Etat à cet effet.* »

*Décret n°99-862 du 6 octobre 1999 et circulaire interministérielle du 18 février 2000*

Ni les PNAI ni le PNLE ne consacrent de développement à cette formule de paiement. Mais le PNLE contient une « fiche p7 » intitulée « *conforter le conseil, l'aide nutritionnelle des personnes en difficulté et leur place dans les parcours d'insertion* »

### **DISPOSITIF DE MISE EN ŒUVRE**

L'art 138 de la loi du 29 juillet 1998 a prévu que : « *Les valeurs faciales sont modulées ... (pour) tenir compte des différentes situations des bénéficiaires, tant économiques que sociales.*

Des sociétés opératrices de « ticket restaurant » ou autres titres semblables ont été rapidement présentes sur ce marché de prestation de service.

### **ELÉMENTS DE BILAN ACTUALISÉS**

#### **- Dans des rapports (ou études) « officiels » :**

- le bilan de la loi du 29 juillet 1998 (du 13 septembre 2000) présente les avantages du « chèque d'accompagnement personnalisé » vis à vis du précédent système de « bons de secours » :
  - absence de caractère stigmatisant, puisque ce système de « chèque » est fréquemment utilisé par d'autres personnes que les personnes en difficulté
  - bonne acceptation par les commerçants qui ne craignent pas de délais de paiement après présentation de ces « chèques » à l'encaissement
  - efficacité de gestion pour les collectivités qui les distribuent
- les autres rapports officiels sont soit elliptiques soit silencieux sur le « chèque d'accompagnement personnalisé »

- la DGAS a demandé en 2003 des informations sur l'utilisation des « chèques d'accompagnement personnalisé » au Secours Catholique et à l'UNCASS (Union Nationales des Centres Communaux d'Action Sociale). Leurs réponses étaient cohérentes avec les observations de l'IGAS en 2000. Elles signalaient cependant les réticences des commerçants qui ont un faible chiffre d'affaires provenant de ces « chèques » et subissent un taux de prélèvement élevé lors de leur présentation pour remboursement auprès de la société émettrice.

**- Dans des rapports (ou études) « associatifs » :**

Les rapports des associations caritatives n'accordent pas de place à des observations sur le « chèque d'accompagnement personnalisé ». Elles insistent au contraire sur la question de l'aide alimentaire ; si les « chèques d'accompagnement personnalisé » permettent d'acquérir des biens ou services divers, ce sont principalement des produits alimentaires qui demeurent achetés grâce à eux.

La fédération des banques alimentaires indique ainsi que « A notre connaissance, il n'existe aucune étude récente sur le nombre et la typologie des personnes qui ont recours à l'aide alimentaire<sup>1</sup>.

*A titre indicatif, il semble réaliste d'estimer que les Restaurants du Cœur et le Secours Populaire directement, les Banques Alimentaires, par l'intermédiaire d'associations distributrices, ont à eux seuls servi au total en 2002 quelques 230 millions de repas à environ 2,6 millions de personnes ... ».*

**autres éléments de constat faits par la mission IGAS 2004 :**

- deux modalités d'action en direction des personnes en difficultés coexistent sans que l'articulation entre ces deux formes d'action soit clairement faite :
  - les pouvoirs publics, étant donné leurs responsabilités sont tenus de fournir des aides sous forme de secours (par exemple dans le domaine de l'ASE<sup>2</sup> ou des personnes étrangères demandeurs d'asile) ; auquel cas le « chèque d'accompagnement personnalisé » est une solution efficiente et efficace
  - les associations caritatives mobilisent des ressources<sup>3</sup> financières (des dons de personnes physiques et des legs notamment), matérielles (par des dons de produits par des entreprises, des récupérations de produits, ...) et humaines (bénévoles)
- les associations comme les pouvoirs publics, notamment à travers le programme « alimentation et insertion » (septembre 2003) insistent sur la possibilité, voire la nécessité, d'inscrire les actions d'aides dans des perspective d'insertion<sup>4</sup> et non d'assistance

---

<sup>1</sup> L'étude confiée à l'INVS (Institut National de Veille Sanitaire ; son directeur est le Dr Gilles BRUCKER) semble ne pas avoir de portée statistique et viser davantage un objectif de santé publique, en liaison avec le programme ? Alimentation et insertion ?

<sup>2</sup> mais voir des rapports de contrôle de l'ASE effectués par l'IGAS qui constatent que, faute de crédits suffisants, les responsables sociaux de certains départements ne peuvent faire face à leurs obligations légales et orientent des parents en difficultés vers des associations caritatives

<sup>3</sup> voir les rapports de la Cour des Comptes et de l'IGAS sur les associations et fondations faisant appel à la générosité du public (édités par les Journaux Officiels ; plus de 15 rapports ont été publiés depuis 1998)

<sup>4</sup> et aussi de prévention d'habitudes alimentaires dommageables à la santé (voir les études à ce sujet dont les conclusions sont présentées de façon synthétique en annexe 5)

- les risques que la réduction des surplus agricoles européens ferait courir au mécanisme de « banque alimentaire » sont très peu évoqués
- la DGAS a signé des conventions pluriannuelles (2001-2003) avec plusieurs grandes associations caritatives pour leur permettre de développer leurs interventions.

## PROPOSITIONS D'AMELIORATION

Les seules propositions repérées par l'IGAS portent sur :

- l'évaluation du rôle de l'aide alimentaire : elle est demandée par les associations et figure à l'art. 6 de la charte « alimentation et insertion »
- les niveaux des minima sociaux, car ces niveaux influent assez directement sur les besoins de recours à des « chèques d'accompagnement personnalisés »

## INDICATEURS DE MISE EN ŒUVRE

Montant total des « chèques d'accompagnement personnalisés » achetés auprès des fournisseurs de ce type de service

<i>En millions d'euros</i>	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004*
Achat par des départements	xx						
Achat par des communes (ou des CCAS ou CIAS)	xx						
Achat par des associations	xx						
Divers	xx						
TOTAL	xx						

*Ce tableau n'a pas pu être renseigné par la mission IGAS*

Aucun indicateur de mise en œuvre du plan « alimentation et insertion » (mis sur pied par la secrétaire d'Etat à la Pauvreté et l'Exclusion) n'a pu être fourni à la mission IGAS.

## COMMENTAIRE GENERAL

La création par la loi du 29 juillet 1998 des « chèques d'accompagnement personnalisés » a été un indéniable succès, même s'il a été impossible à la mission IGAS de disposer de chiffres lui permettant d'apprécier l'évolution de la diffusion de ceux-ci.

A côté de cette forme pratique d'accès à des biens et services, la mission IGAS a noté l'importance primordiale du rôle des associations caritatives<sup>5</sup> auprès des personnes en difficultés pour l'accès à des biens et services. Plusieurs associations sont soutenues dans ce rôle grâce à des conventions passées entre elles et l'Etat<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Dans le domaine de l'aide alimentaire, l'impact d'une diminution des surplus issus de l'Union européenne mériterait d'être analysé

<sup>6</sup> L'évaluation de ce rôle des associations caritatives auprès des personnes en difficultés est principalement réalisée par les associations et contrôlée par elles-mêmes (via le Comité de la Charte de déontologie des organisations sociales et humanitaires faisant appel à la générosité du public ; les contrôles de la Cour des Comptes et de l'IGAS ou d'autres institutions de l'Etat sont beaucoup moins fréquents)

## FICHE 28 : LES REDUCTIONS DE TARIFS DANS LES TRANSPORTS PUBLICS

### PRESENTATION DU TYPE D'ACTION

Le coût des transports pose des problèmes aux personnes pauvres. Pour y remédier, les bénéficiaires du minimum vieillesse bénéficient par exemple de la gratuité dans les transports collectifs des principales agglomérations.

La loi du 29 juillet 1998 a affirmé dans son art. 133, le principe d'un « *droit au transport* » en précisant cependant à la suite que la mise en œuvre ce droit doit :

- résulter d'« *une concertation<sup>7</sup> (entre) l'Etat, les régions, les départements, les communes, ... et les directeurs d'entreprise de transport ...* ». La loi précise en effet qu'il s'agit de « *permettre l'accès aux transports collectifs* »
- porter « *sur la mise en œuvre de mécanismes* » spécifiés dans un autre alinéa comme « *la modulation des tarifs* »
- s'adresser « *aux chômeurs en fin de droits et aux demandeurs d'emploi de moins de vingt-six ans* »

La loi SRU (Solidarité et Renouvellement Urbains ; loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000) a complété la mise en œuvre de ce droit :

- « *dans l'aire de compétence des autorités organisatrices de transports urbains de voyageurs* »
- « *pour les personnes dont les ressources sont inférieures au plafond (fixé pour bénéficiaire de la CMU)* »
- en précisant que « *la réduction tarifaire (doit être) d'au moins 50% ... et s'appliquer quel que soit le lieu de résidence de l'utilisateur* »

Le PNAI 2001-2003 présentait un indicateur d'accès aux transports (la distance à pied d'un arrêt de transport) mais aucun n'a été retenu dans le PNAI 2003-2005.

Le PNLE comporte un fiche « *favoriser une harmonisation tarifaire des conditions d'accès aux tarifs réduits* » mais ne mentionne pas les tarifs de transports dans ses énumérations

### DISPOSITIFS DE MISE EN ŒUVRE

Les réductions tarifaires, sont:

- variables selon les agglomérations : certaines appliquaient, avant même la loi du 29 juillet 1998 et la loi SRU des réductions correspondant à ce que ces lois ont rendu obligatoire. En région Ile-de-France un système de « chèques mobilité » a été mis en place en février 1998 ; il a été complété en avril 2001 par la carte « Transition » en faveur des jeunes suivant le programme d'insertion TRACE et en décembre 2001 par la « carte solidarité transport » (dont les avantages sont décrits ci-après à la rubrique « autres éléments de bilan »)

---

<sup>7</sup> la loi indique que cette concertation doit être « *engagée dans un délai de six mois après la promulgation de la loi ...* » mais n'apporte pas d'autre précision

- appliquées aussi par la SNCF (une convention du 10 juillet 2000 entre l'ANPE et la SNCF) précise des modalités pouvant aller jusqu'à la gratuité

## **ELÉMENTS DE BILAN ACTUALISÉS**

### **- dans des rapports (ou études) « officiels » :**

Les rapports d'évaluation de l'IGAS (juin 2000 ; novembre 2002 et mars 2003) n'ont pas fait d'observation sur la mise en œuvre de ce droit. Il en est de même dans le rapport du CES (juin 2003).

Le bilan pour le conseil des ministres du 13 septembre 2000 présente de nombreuses informations dans sa fiche « favoriser l'accès des demandeurs d'emploi aux transports » ; mais elles permettent mal d'apprécier de façon fiable la qualité de la mise en œuvre de la loi :

- en Ile-de-France un important effort semble être réalisé : ce bilan mentionne un accroissement de l'effort financier de 177 millions de F (en 1998) à 216 millions de F (en 1999) et détaille les modalités pratiques qui permettent aux diverses catégories de bénéficiaires de profiter de ce droit
- dans les agglomérations de province : la loi semble correctement appliquée dans 40% des cas (avec des différences de pourcentages de réduction et de catégories de personnes) mais il n'est rien dit des autres agglomérations

### **- l'association « la raison du plus faible » a réalisé deux études :**

- une étude en 1998-99 portant sur 26 agglomérations qui constate que 24 d'entre elles appliquent le texte de la loi de lutte contre les exclusions, mais qui regrette que des personnes pauvres restent souvent exclues des modalités de réduction tarifaire
- une étude conduite en début 2004 qui conclut à la non application des dispositions plus favorables introduites par la loi SRU à l'exception d'une agglomération de province (Metz) et de l'Ile de France

### **- autres éléments de bilans**

#### En Ile-de-France :

Un arrêt du Conseil d'Etat (du 6 février 2004) a donné partiellement raison à l'association « La raison du plus faible » qui avait déposé un recours contre la décision du Syndicat des Transports d'Ile-de-France (STIF)<sup>8</sup>, autorité organisatrice des transports publics de voyageurs en Ile-de-France. Le fondement de ce recours était que la réduction offerte par la Carte Solidarité Transport ne s'appliquait qu'au billet et non à l'ensemble des titres dont les abonnements, notamment le coupon mensuel de la carte Orange.

---

<sup>8</sup> Le STIF a d'ailleurs mis en place, à la mi 2002, un groupe de travail «tarification ». Sa mission est d'établir un bilan de la tarification des transports publics en Ile-de-France, y compris de la tarification sociale, et de faire toutes les propositions utiles

### Hors Ile-de-France :

Selon une enquête du GART (groupement des autorités responsables de transports), seules trois autorités organisatrices de transports (Pau, Dijon et Evreux) appliquaient stricto sensu les critères d'attribution de la réduction prévus par l'article 123 de la loi SRU.

Néanmoins, la plupart des autorités organisatrices ont depuis longtemps prévu de nombreux tarifs sociaux qui, très souvent, vont même au-delà de la semi-gratuité prévue par la loi. Ainsi, ces autorités organisatrices accordent :

- aux demandeurs d'emplois : des tarifs réduits (36,5% des cas) ; la gratuité (36,5% des cas)
- aux allocataires du RMI : 30% des tarifs réduits (30% des cas) ; la gratuité (31% des cas)

Ces dispositifs sont extrêmement divers et les modalités de recensement des personnes spécifiquement visées par l'article 123 sont en outre relativement complexes.

### Quelles que soient les agglomérations

La direction des transports terrestres (du ministère de l'équipement) constate que le principe d'interopérabilité également prévu par l'article 123 n'est pas mis en œuvre, tant par le STIF vis-à-vis des autres autorités organisatrices que par ces dernières entre elles ou vis à vis du STIF. En effet, il n'existe pas de modalités fiables de reconnaissance mutuelle des ayants droit entre les différentes autorités organisatrices.

## **PROPOSITIONS D'AMELIORATION**

Les propositions recensées concernent :

- le contrôle de l'application effective de la loi de lutte contre les exclusions, complétée par la loi SRU
- les problèmes rencontrés par les personnes en difficultés et qui résident hors agglomération urbaine<sup>9</sup>
- les problèmes rencontrés par des personnes en zone urbaine en raison de la localisation de leur domicile ou de leur lieu de travail situé loin d'un transport collectif et/ou de leurs horaires (par exemple : prise de poste très matinale)

La direction des transports terrestre estime que la précision introduite par la loi SRU d'appliquer la réduction tarifaire « *quel que soit le lieu de résidence* » apparaît à l'usage assez facile à mettre en œuvre pour l'agglomération de résidence des bénéficiaires mais techniquement beaucoup plus difficile en cas de déplacement en transport urbain hors de cette agglomération, sauf à créer un mécanisme de compensation financière assez lourd à gérer<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> une mission d'étude a été confiée au 1<sup>o</sup> trimestre 2004 à l'IGAS sur cette question

<sup>10</sup> création d'un dispositif de gestion nationale des ayants-droits susceptible en outre de générer la mise en place d'un mécanisme de compensation financière à la charge de l'Etat ; mais (voir fiche n°27) le « chèque d'accompagnement personnalisé » pourrait éviter d'avoir recours à un tel mécanisme

## **INDICATEURS DE MISE EN ŒUVRE**

### Montant de la compensation financière versée par l'Etat à la SNCF

Le montant de la subvention versée par l'Etat, au titre des tarifs sociaux (ce qui est donc différent des dispositions de la loi du 29 juillet 1998 et de la loi SRU), a été reconduite chaque année en francs/euros courants depuis 1997 pour un montant d'environ : 295 millions d'euros/an :

- de 1997 à 2001 : ce montant a été intégralement versé à la SNCF ;
- depuis 2002 (en raison du transfert aux régions de l'organisation des services ferroviaires régionaux de voyageurs) environ 180 millions d'euros sont versés aux régions et 115 millions à la SNCF pour les « grandes lignes ».

Nombre d'agglomérations appliquant les dispositions de la loi SRU (voir les informations fournies à la rubrique « éléments de bilan actualisés ») : 4 (les 3 recensées par le GART + 1 par l'association « la raison du plus faible »)

## **COMMENTAIRE GENERAL**

Le droit au transport peut paraître comme un « droit mineur » en comparaison par exemple du « droit au logement ». Alors que la loi du 29 juillet 1998 puis la loi SRU y ont consacré chacune un article, les problèmes de transports des personnes en difficulté ne sont que très rarement évoqués. Pourtant l'Etat verse une importante compensation financière à la SNCF et des initiatives multiples des collectivités territoriales traduisent concrètement les principes énoncés dans la loi du 29 juillet 1998. Mais ces dispositifs sont mal recensés et il est donc possible d'affirmer actuellement que les dispositions de cette loi (complétées par la loi SRU) ne sont pas effectivement appliquées sur l'ensemble du territoire national.

Or, les conditions dans lesquelles des membres de ménages aux ressources très faibles peuvent se déplacer sont particulièrement importantes :

- en terme de qualité de vie : des temps de transport excessifs ont un retentissement sur la santé et/ou les relations familiales ; des coûts élevés de transport « assignent (de fait) à résidence » ces personnes
- en terme d'accès à l'emploi : les initiatives palliatives de structures d'insertion qui consistent dans des prêts de motocyclettes en font la démonstration

Très peu d'études ont, jusqu'à présent, été consacrées aux conditions concrètes de transport des personnes en difficulté. Ceci est d'autant plus frappant par comparaison avec la quantité d'analyses consacrées aux conditions matérielles de dessertes des quartiers prioritaires de la politique de la ville ou d'enclavement routier des zones rurales.

## FICHES 29 ET 30 : LA QUALITÉ DES RELATIONS DES DEMANDEURS D'EMPLOI AVEC LES SERVICES DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

### PRESENTATION DU TYPE D'ACTION

L'art. 2 de la loi de lutte contre les exclusions a introduit dans le code du travail un Art. L.353-3. : « *Afin d'améliorer l'information des demandeurs d'emploi et leur capacité à exercer leurs droits, l'Etat, 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.* »

A la suite de cette loi, trois circulaires du 15 octobre 1998 adressées à l'ANPE, à l'AFPA et aux DRTEFP et DDTEFP ont eu pour objet « *l'accompagnement et la représentation des demandeurs d'emploi*<sup>11</sup> ». Ces circulaires indiquent d'ailleurs plus généralement que « *la loi (...) de lutte contre les exclusions traduit l'ambition (...) de permettre à chacun d'exercer ses droits fondamentaux, en particulier dans le domaine de l'emploi, et aux plus défavorisés d'exercer pleinement leur citoyenneté.* ».

La circulaire adressée à l'ANPE, mentionne notamment comme domaine de compétence des comités de liaison : « *l'amélioration de la vie quotidienne du demandeur d'emploi : accès aux matériels et informations en libre accès ; l'amélioration de la qualité des services rendus* ».

### DISPOSITIFS DE MISE EN ŒUVRE

La circulaire adressée aux DDTEFP et DRTEFP précise en préambule que « *Pour les demandeurs d'emploi, cet objectif conduit :*

- *à leur reconnaître plus largement le droit de se faire accompagner dans certaines démarches administratives auprès du service public de l'emploi, notamment par un représentant d'une organisation de chômeurs*
- *à organiser le dialogue, avec le service public de l'emploi, de l'ensemble des associations ou syndicats qui travaillent quotidiennement aux côtés des personnes privées d'emploi par la création de comités de liaison locaux, notamment auprès des agences locales pour l'emploi.* ».

En ce qui concerne l'ANPE :

- **l'accompagnement** est une possibilité ouverte aux demandeurs d'emploi, qu'ils doivent pouvoir concrétiser grâce à :

---

<sup>11</sup> Ces deux moyens (l'accompagnement et la représentation) mis en place pour les demandeurs d'emploi à la suite de la loi de lutte contre les exclusions, étaient présentés dans deux fiches distinctes dans le bilan de la loi présenté le 13 septembre 2000. Ils sont regroupés ici dans une seule fiche.

- la mention de cette possibilité d'accompagnement dans les documents qui leur sont remis
  - l'affichage, dans les locaux des agences locales et des DDTEFP des coordonnées des associations ou syndicats susceptibles de les accompagner
- **les comités de liaison auprès des agences locales pour l'emploi** créés par les responsables départementaux de l'ANPE peuvent regrouper plusieurs agences locales

En ce qui concerne l'AFPA : il est demandé que ses initiatives soient articulées avec celles prises par l'ANPE.

En ce qui concerne les DDTEFP et les DRTEFP :

- **l'accompagnement**, selon la circulaire du 15 octobre 1998 doit « être réservé aux cas de contrôle ou de situation précontentieuse<sup>12</sup> ». Comme pour l'accompagnement au sein des services de l'ANPE, l'accompagnement est une possibilité que les demandeurs d'emploi peuvent concrétiser à partir de moyens semblables (mention de cette possibilité d'accompagnement dans les documents qui leur sont remis ; affichage des coordonnées des associations ou syndicats susceptibles de les accompagner)
- « **une réunion d'information et de dialogue** » doit être organisée, *une ou deux fois par an, avec les différentes organisations qui travaillent quotidiennement aux côtés des chômeurs dans le département.* ».

Cette circulaire précise que « afin d'assurer la meilleure cohérence entre cette démarche et la mise en place des *Comités de Liaison Locaux auprès des agences locales pour l'emploi*, la DDTEFP établira la liste des organisations concernées avec l'ANPE ».

Elle demandait enfin, qu'un premier bilan de la mise en œuvre des conditions de mise en œuvre soit établi pour septembre 1999.

## **ELÉMENTS DE BILAN ACTUALISÉS**

### **- dans des rapports (ou études) « officiels » :**

- Le rapport d'évaluation de l'IGAS (juin 2000) et le bilan pour le conseil des ministres (du 13 septembre 2000) citent des données qui se recoupent ou se complètent mais ne concernent que les comités de liaisons :
  - un lancement national de l'opération dès novembre 1998 et la création d'environ 300 comités de liaisons locaux dans les agences locales de l'ANPE

---

<sup>12</sup> Entretien de contrôle de la recherche d'emploi avec un agent de la DDTEFP (quelle que soit l'origine de ce contrôle : DDTEFP, ANPE ou ASSEDIC) ; audition du demandeur d'emploi par la commission départementale de recours gracieux prévue par l'article R351-34 du code du travail (avis sur tout recours gracieux contre une décision d'exclusion du bénéfice du revenu de remplacement : allocation d'assurance ou allocation de solidarité).

- l'organisation de démarches concertées au niveau régional entre la DRTEFP, les directions régionales de l'AFPA et de l'ANPE avec des organisations syndicales et de demandeurs d'emploi
  - la participation des responsables des centres AFPA aux comités locaux (ainsi que la création de quelques comités spécifiques AFPA) mais le regret qu'il n'y ait pas de représentants des ASSEDIC
  - la représentation des demandeurs d'emplois à travers environ à moitié des représentants syndicaux et à moitié des représentants de réseaux nationaux ou de d'organisations locales de chômeurs
  - une qualité des échanges dans les comités locaux, limitée par des faiblesses dans l'organisation des réunions
- Le rapport du CES (juin 2003) présente plusieurs propositions relatives à l'accompagnement et à l'expression des personnes en particulier dans le I de son chapitre II « *l'implication des personnes en situation de précarité et des acteurs de terrain* » mais ne mentionne pas ces dispositifs
- La mission n'a pas retrouvé de mention de ces dispositifs dans les contrats de progrès de l'AFPA et de l'ANPE ni dans le « rapport d'étape pour le comité d'évaluation du 3<sup>ème</sup> contrat de progrès ANPE/Etat du 18 juillet 2001 » et le « rapport d'audit sur l'AFPA » (juillet 2001) de l'IGF (Inspection Générale des Finances). L'amélioration de la qualité du service à l'utilisateur est un des objectifs de ces contrats de progrès, elle est mesurée par d'autres méthodes.

- **les documents « associatifs »** consultés par la mission<sup>13</sup> ne consacrent pas de constats à les dispositifs d'accompagnement et de comités de liaisons des demandeurs d'emploi.

## PROPOSITIONS D'AMELIORATION

Les seules propositions que la mission a trouvées concernent les réunions avec des demandeurs d'emploi et datent de juin 2000. Elles sont surtout d'ordre pratique et concernent par exemple :

- l'efficacité des méthodes d'information des demandeurs d'emploi sur ces droits
- les modalités de remboursement des frais de déplacements aux réunions

## INDICATEURS DE MISE EN ŒUVRE

### Accompagnement des demandeurs d'emploi

Nom	Nombre de demandeurs d'emploi accompagnés au cours de démarches	1999	2000	2001	2002	2003
Dans une agence locale pour l'emploi		xx	xx	xx	xx	xx
Dans une DDTEFP		xx	xx	xx	xx	xx

*Ces indicateurs, demandés par l'IGAS, ne sont pas disponibles*

<sup>13</sup> Ce qui n'exclut pas cependant que des documents produits au cours des dernières années abordent cette question

Comités de liaisons auprès des agences locales de l'ANPE et réunions d'information et de dialogues organisés par les DDTEFP

	1999	2000	2001	2002	2003
Nombre de comités de liaisons auprès des agences locales de l'ANPE		302	302	302	302
Nombre de comités de liaisons auprès d'agences ANPE qui se sont réunis au moins une fois au cours de l'année		159	167	33	77

source : DGEFP ;

## COMMENTAIRE GENERAL

La loi de lutte contre les exclusions avait, dès son art. 2<sup>e</sup>, voulu traduire concrètement, dans le dispositif des « comités de liaisons » organisés notamment auprès des agences locales de l'ANPE, les principes généraux énoncés à l'art. 1<sup>er</sup> de la loi et rappelés au début de cet art. 2 : « *améliorer l'information des demandeurs d'emploi et leur capacité à exercer leurs droits* ».

La publication dès octobre 1998 de circulaires d'application et la mobilisation des responsables nationaux et régionaux du service public de l'emploi (AFPA, ANPE et DRTEFP) grâce à des réunions de présentation de cette innovation avait permis un début de mise en œuvre en 1999.

Les constats faits en 2000 montraient qu'une dynamique était enclenchée, mais qu'elle était fragile.

Depuis le vote de la loi de lutte contre les exclusions en 1998, des mécanismes conventionnels entre l'Etat et l'AFPA ainsi que l'ANPE, se sont développés. La qualité de service aux divers types d'utilisateurs est au cœur de ces « contrats de progrès ».

Cette notion de « qualité de service » recouvre les objectifs fixés par la loi de lutte contre les exclusions ; les méthodes pour réaliser cette qualité de service sont cependant différentes (accompagnement des demandeurs d'emploi et réunions régulières de comités de liaisons) de celles fixées par la loi. Ces différences expliquent que si le nombre de comités de liaison reste constant, le nombre de ceux qui ont eu une activité minimale soit largement plus faible en 2002 et 2003 qu'en 2000 et 2001 ; une clarification semblerait donc nécessaire.

## **FICHE 31 : L'EXERCICE DE L'ACTIVITE SYNDICALE PAR LES DEMANDEURS D'EMPLOI**

### **PRESENTATION DE L'ACTION**

#### 1- Assouplissement des conditions d'adhésion à un syndicat.

Lorsqu'un salarié cesse son activité professionnelle, il garde la faculté d'adhérer, ou de conserver son adhésion, à un syndicat professionnel. Ainsi, l'article L411-7 du code du travail dispose que « *Les personnes qui ont cessé l'exercice de leurs fonctions ou de leur profession peuvent soit continuer à faire partie d'un syndicat professionnel de salariés, soit adhérer à un syndicat professionnel de leur choix.* » Cette faculté était subordonnée à la condition d'avoir exercé une activité professionnelle pendant au moins un an. L'article 78 de la loi du 29 juillet 1998 a supprimé cette condition.

#### 2- Elargissement de l'accès à la formation économique, sociale et syndicale.

La formation économique, sociale et syndicale permet de s'initier ou de se perfectionner à l'analyse des données juridiques, économiques et sociales ou aux techniques de la négociation collective. Ces stages sont organisés soit par des centres rattachés à des organisations syndicales de salariés, reconnues représentatives sur le plan national, soit par des instituts spécialisés. Les salariés désireux d'y participer ont droit, sur leur demande, à un ou plusieurs congés. La durée totale des congés pris dans l'année par un salarié ne peut excéder douze jours. Elle ne peut excéder dix-huit jours pour les animateurs des stages et sessions et pour les salariés appelés à exercer des responsabilités syndicales.

L'article 79 de la loi du 29 juillet 1998 a complété l'article L451-1 du code du travail en étendant le droit à ce type de formation aux demandeurs d'emploi. Pendant la formation, ceux-ci continuent de percevoir leur revenu de remplacement (allocations de chômage, RMI...).

### **ELEMENTS DE BILAN ACTUALISES**

Ces dispositions de la loi du 29 juillet 1998 ne sont mentionnées :

- ni par l'IGAS dans ses deux rapports d'évaluation de la loi ;
- ni par le Conseil économique et social ;
- ni par les documents associatifs examinés par la mission.

### **PROPOSITIONS D'AMELIORATION**

De manière plus générale, la FNARS propose la création d'un chèque – association, qui permettrait aux personnes en difficulté d'adhérer à l'association de leur choix, ainsi qu'à une organisation syndicale.

## **INDICATEURS DE MISE EN ŒUVRE**

La Direction des relations du travail ne dispose pas d'éléments statistiques relatifs au profil, au statut des adhérents des syndicats et des participants au stage de formation économique, sociale et syndicale. L'assouplissement des conditions d'adhésion à un syndicat pour les demandeurs d'emploi n'a pas d'impact financier pour le ministère chargé du travail. Les subventions accordées pour la formation économique, sociale et syndicale sont forfaitaire et ne sont ni proportionnelles au nombre d'adhérents des organisations, ni calculées en fonction du nombre de stagiaires effectivement formés.

Il serait intéressant de disposer des informations suivantes :

- nombre de demandeurs d'emploi adhérent à une organisation syndicale ;
- nombre de demandeurs d'emploi ayant suivi la formation économique, sociale et syndicale.

## **COMMENTAIRE GENERAL**

En l'absence d'éléments de bilan, la mission n'a pas pu se prononcer sur la mise en œuvre des articles 78 et 79 de la loi du 29 juillet 1998.

## **FICHE 32 : LA PARTICIPATION DES ASSOCIATIONS AUX CONSEILS D'ADMINISTRATION DES CENTRES COMMUNAUX D'ACTION SOCIALE**

### **PRESENTATION DU TYPE D'ACTION**

L'article 150 de la loi du 29 juillet 1998 a modifié le texte de l'article 138 du code de la famille et de l'aide sociale<sup>14</sup> fixant les principes de composition du conseil d'administration des centres communaux d'action sociale (CCAS<sup>15</sup>, en précisant que doivent être membres de ces instances « *un représentant des associations qui œuvrent dans le domaine de l'insertion et de la lutte contre les exclusions* ».

Ce représentant des associations « œuvrant dans le domaine de l'insertion et de la lutte contre les exclusions » s'ajoute donc aux représentants des associations de familles, de personnes handicapées ou de personnes âgées. On peut en outre noter que le législateur a, par sa rédaction de l'art. 150 de la loi du 29 juillet 1998, prévu d'inscrire les associations œuvrant dans le domaine de l'insertion et de la lutte contre les exclusions en première place dans la liste des associations présentes au conseil d'administration des CCAS.

Notant ce point, la « fiche technique » produite par l'union nationale des CCAS (UNCCAS) estime, avec pertinence, que ceci « *témoigne de la volonté du législateur de voir la présence effective de ces associations au sein de l'organe délibérant du CCAS, la lutte contre les exclusions étant devenue une priorité des politiques sociales nationales et locales* ».

*Décret n°2000-6 du 4 janvier 2000 relatif aux centres communaux et intercommunaux d'action sociale*

### **DISPOSITIF DE MISE EN ŒUVRE**

Le décret du 4 janvier 2000, plutôt que de substituer un représentant associatif à un autre, a porté le nombre maximum de membres nommés à huit. Par respect du principe de parité, le nombre de membres élus est également porté à huit : soit un total désormais de 16 membres maximum, en plus du maire, président de droit.

La mise en conformité de la composition du conseil d'administration à la suite du décret du 4 janvier 2000 devait intervenir « *deux mois au plus tard après le prochain renouvellement du conseil municipal correspondant* ».

Le premier renouvellement ainsi prévu était (sauf exception liée à des circonstances locales) celui consécutif aux élections municipales de mars 2001.

---

<sup>14</sup> Devenu depuis lors l'art. L.123-6 du code de l'action sociale et des familles (CASF)

<sup>15</sup> par souci de concision dans la rédaction ne seront mentionnés que les CCAS et non aussi les CIAS (centre intercommunaux d'action sociale) qui sont cependant régis par les mêmes dispositions et dont l'importance est croissante au cours des années récentes

L'UNCCAS a produit une « fiche technique » fournissant des renseignements très complets à ses adhérents afin de mettre en œuvre cette disposition de la loi du 29 juillet 1998. Les conditions que doivent remplir les représentants des associations y sont bien précisées ; l'organisation de cette fiche technique est de nature à faciliter la mise en œuvre de l'art. 150 de cette loi.

## **ELÉMENTS DE BILAN ACTUALISÉS**

### **- dans des rapports (ou études) « officiels » :**

Le bilan pour le conseil des ministres du 13 septembre 2000 constatait la parution du décret, et notait qu'après les élections municipales de mars 2001 il serait réellement possible de savoir comment se concrétiserait cet art. de la loi du 29 juillet 1998.

Le rapport d'évaluation de l'IGAS (juin 2000) faisait les mêmes constat et remarque. Les rapports IGAS de novembre 2002 et mars 2003 n'y ont pas consacré d'observation ; de même que le rapport du CES (juin 2003) ne fait pas référence à cette innovation de la loi du 29 juillet 1998.

## **PROPOSITIONS D'AMELIORATION**

Aucune proposition recensée par la mission IGAS

## **INDICATEURS DE MISE EN ŒUVRE**

Par ex : recensement par type et ou nom d'associations « œuvrant dans le domaine de l'insertion et de la lutte contre les exclusions »

La mission IGAS n'a pas eu connaissance de semblables données statistiques, distinguant par exemple des associations locales ou départementales fédérées dans des associations nationales (Secours catholique, Secours populaire, Restau du Cœur, ....) d'associations « locales », non fédérées.

## **COMMENTAIRE GENERAL**

La loi du 29 juillet 1998 a complété la liste des associations, dont des représentants doivent composer le conseil d'administration des CCAS, à d'autres types d'associations que celles antérieurement citées dans le code complété par le décret du 6 mai 1995.

Elle a montré la volonté du législateur de mobiliser largement les acteurs associatifs et de reconnaître le rôle des CCAS dans la lutte contre les exclusions.

La mise en œuvre de cette disposition n'a pas posé de problème. L'UNCCAS (union nationale des CCAS) a diffusé une « fiche technique » fournissant des renseignements pertinents à ses adhérents afin de les aider, sur ce point, à concrétiser la loi de lutte contre les exclusions.

## FICHE 33 : L'ACCES AU DROIT ET L'EXERCICE DE LA CITOYENNETE

### PRESENTATION DU TYPE D'ACTION

La loi du 29 juillet 1998 n'aborde l'exercice de la citoyenneté et l'accès au droit qu'au travers des modalités pratiques de domiciliation<sup>16</sup> des personnes sans domicile fixe : d'une part (art. 81) pour l'inscription sur les listes électorales, d'autre part (art. 82) pour les demandes d'aide juridictionnelle.

Ainsi, ces articles conduisent à compléter :

- (art. 81), le code électoral : « *Les citoyens qui ne peuvent fournir la preuve d'un domicile ou d'une résidence et auxquels la loi n'a pas fixé une commune de rattachement sont, sur leur demande, inscrits sur la liste électorale<sup>17</sup> de la commune où est situé l'organisme d'accueil agréé :*
  - *dont l'adresse figure depuis au moins six mois sur leur carte nationale d'identité* ;
  - *ou qui leur a fourni une attestation établissant leur lien avec lui depuis au moins six mois. »*
  
- (art. 82), la loi no 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique : « *S'il n'a pas de domicile, 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 d'accueil choisi par lui. ... » Pour les besoins de la procédure d'aide juridictionnelle, le demandeur est réputé domicilié audit organisme d'accueil. »*

Pourtant l'importance de l'accès au droit pour les personnes en difficultés avait déjà été en effet reconnue par cette loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique. Mais les difficultés d'application de celle-ci, ont montré qu'il convenait de développer et diversifier les conditions dans lesquelles les personnes en difficulté pouvaient bénéficier du service public de la justice.

C'est donc par une loi particulière, la loi 98-1163 du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits qu'a été fixé le cadre élargi de l'aide juridique. Elle consacre en particulier l'aide à l'accès au droit<sup>18</sup>, non comme un préalable à l'accès à la justice, mais en tant que prestation autonome répondant à un besoin croissant des justiciables.

#### Textes de référence :

*Décret no 98-1234 du 29 décembre 1998 pris pour l'application de l'article L. 15-1 du code électoral*

*Décret n°2000-344 du 19 avril 2000 modifiant le décret 91-1266 du 19 décembre 1991 et relatif à la*

---

<sup>16</sup> Des questions de domiciliation sont aussi posées en matière d'accès à la CMU et à l'AME (voir fiche n°12)

<sup>17</sup> Le 2<sup>ème</sup> alinéa de l'art 82 précise que : « *l'indication du domicile ou de la résidence est remplacée par celle de l'adresse de l'organisme d'accueil au titre duquel ils ont été inscrits sur la liste électorale. »*

<sup>18</sup> Définie comme l'information des personnes sur leurs droits et obligations et leur orientation, l'aide dans les démarches, la consultation en matière juridique, et l'assistance à la rédaction et à la conclusion des actes juridiques

*composition et au fonctionnement du Conseil national de l'aide juridique et des conseils départementaux de l'accès au droit*  
*Décret n° 2000-4 du 4 janvier 2000 fixant la rétribution des consultations juridiques en matière d'accès au droit*

Le Plan National de Renforcement de la Lutte contre l'Exclusion et la Précarité (mars 2003) a prévu de « *renforcer l'accès au droit et à la justice* » (fiche n°A.12).

## **DISPOSITIF DE MISE EN ŒUVRE**

En matière d'exercice de la citoyenneté par l'inscription sur les listes électorales :  
la loi et le décret sont clairs (mais voir ci-après la rubrique « éléments de bilan actualisés »)

En matière d'accès au droit :

**Un conseil départemental de l'accès au droit (CDAD)** doit être créé dans chaque département, sous forme d'un GIP associant des membres très divers, et notamment les collectivités territoriales (art. 10 de la loi du 18 décembre 1998). Ce conseil est notamment « *chargé de recenser les besoins, de définir une politique locale, de dresser et diffuser l'inventaire de l'ensemble des actions menées.... Il procède à l'évaluation de la qualité et de l'efficacité des dispositifs auxquels il apporte son concours.* ». Il est demandé aux CDAD de veiller à financer et/ou mettre en œuvre des actions prenant bien en compte les spécificités des besoins des publics (ceux des personnes sortant de prison, ceux des ménages endettés, ceux des jeunes...) par des dispositifs adaptés avec une articulation entre le domaine juridique et le secteur social.

**Des maisons de justice et du droit (MJD)**, ont été institutionnalisées par la loi du 18 décembre 1998 et par le décret du 29 octobre 2001. Selon l'art. 21 de cette loi « *Elles assurent une présence judiciaire de proximité et concourent à la prévention de la délinquance, à l'aide aux victimes et à l'accès au droit* ». Ce même article a en outre précisé que « *Les mesures alternatives de traitement pénal et les actions tendant à la résolution amiable des litiges peuvent y prendre place* ». Les premières MJD étaient apparues au début des années 1990 sous l'impulsion de procureurs de la République désireux de mettre en œuvre, à titre expérimental, une politique pénale de proximité dans des quartiers ou des zones urbaines marquées par la délinquance. A la suite de la loi du 18 décembre 1998, elles deviennent des établissements judiciaires inscrits dans le code de l'organisation judiciaire, créées par le président et le procureur du tribunal de grande instance.

Le rôle des **associations** dans le domaine de l'accès au droit, est explicitement prévue à travers la possibilité donnée aux CDAD de participer au financement de leur action ainsi que par l'intégration (art. 3 du décret du 21 avril 2000), comme membre de droit du GIP. Le recours à des « emplois-jeunes » a grandement facilité le développement de ces associations.

## ELÉMENTS DE BILAN ACTUALISÉS

### - Dans des rapports (ou études) « officiels » :

- Le bilan de la loi du 29 juillet 1998 (du 13 septembre 2000) :
  - note le faible nombre de personnes sans domicile fixe inscrites sur les listes électorales (640 en février 2000) et estime que leur information sur ce droit a été insuffisante ;
  - se fonde sur un colloque tenu à l'école nationale de la magistrature pour constater l'essor de la politique d'accès au droit et décrire une grande diversité d'initiatives
  
- Le rapport d'évaluation de l'IGAS (juin 2000) constatait que :
  - le nombre d'inscriptions sur les listes électorales (voir p.93) était effectivement très faible ; mais que cette faiblesse, résultait en partie de la crainte des associations d'avoir des difficultés (étant donné les moyens qui étaient les leurs) pour assurer cette responsabilité supplémentaire et que les communes (via leur CCAS) n'avaient pas montré beaucoup plus d'empressement ;
  - l'accès au droit (voir p.96) connaissait un essor évident : augmentation du nombre d'admissions à l'aide juridictionnelle supérieure à 80% entre 1991 et 1998 ; création de 40 CDAD en début 2000 ; cependant ce rapport regrettait que les données dont disposait le ministère de la justice pour évaluer le développement de l'accès au droit soient peu précises
  
- Le rapport de la Commission de réforme de l'accès au droit et à la justice<sup>19</sup> (mai 2001), produit à la suite d'une contestation par les avocats du niveau de leur rémunération issue de l'aide juridictionnelle :
  - constatait effectivement la faiblesse de ce niveau de rémunération et proposait des modalités d'amélioration de celle-ci ;
  - notait un développement encore faible des CDAD dont il reconnaissait le rôle majeur pour développer l'accès au droit ;
  - proposait d'encourager les modes alternatifs de règlements des conflits par un meilleur encadrement et une meilleure prise en charge ;
  
- Les travaux de l'ONPES annexés à son rapport 2001-2002 montrent la variété et l'importance des difficultés d'accès aux droits et que face à certaines de ces situations un meilleur accès au droit pouvait jouer un rôle
  
- Le rapport du CES (juin 2003), faisant largement référence aux travaux déjà cités note les inégalités territoriales, et plus généralement le trop faible développement de ce droit au droit. Il étend ses observations aux services des médiateurs de la République
  
- Le rapport du Conseil National de l'Aide Juridique (CNAJ) intitulé « *Où va la politique publique de l'accès au droit* », qui a fondé les recommandations adoptées par cette instance en séance plénière le 3 juillet 2003, décrits :
  - d'un point de vue général un très vigoureux développement de l'accès au droit ; mais constate aussi l'ampleur de besoins qui restent mal satisfaits ;

---

<sup>19</sup> dite commission Paul BOUCHET, du nom de son président

- le développement des CDAD et l'implication croissante des barreaux ;
- la mise en œuvre d'un partenariat fructueux entre la justice, les collectivités territoriales et le secteur associatif<sup>20</sup> avec l'apparition d'un nouveau métier : l'agent d'accès au droit ;
- l'évolution des métiers de greffe ;
- en matière de MJD : un développement de l'ensemble des prestations qui relèvent de l'aide à l'accès au droit ; ainsi que d'autres activités telles que les mesures alternatives aux poursuites, l'intervention des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), des services de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) pour la mise en œuvre de mesures judiciaires ou le suivi des personnes

**- Dans des rapports (ou études) « associatifs » :**

Les rapports d'activité de l'association Droits d'urgence font le constat de la variété des problèmes juridiques rencontrés et notent que l'absence de traitements appropriés sur un plan juridique est générateur d'exclusions. Ils montrent également la nécessité de développer des consultations juridiques dans des lieux où se rendent des personnes en difficulté (et non pas seulement dans les lieux « officiels » : mairie, tribunal) et font le constat de l'intérêt de développer des « points d'accès aux droits »<sup>21</sup>. Ils insistent sur les besoins d'accueil et d'écoute des personnes pour fournir un premier niveau d'information juridique, puis une orientation adéquate, et si nécessaire un suivi et une aide à ces personnes dans leurs démarches.

**PROPOSITIONS D'AMELIORATION**

Le « collectif ALERTE » (novembre 2002) insiste sur le besoin d'instaurer un droit de recours général.

Le PNLE (mars 2003) entendait promouvoir une articulation et une cohérence entre l'accès à l'information juridique et l'accès aux prestations sociales afin de lutter plus efficacement contre les exclusions (par exemple, en matière de logement).

Le CES (juin 2003) rappelle la proposition de la Commission Paul BOUCHET d'augmenter de 30% à 40% le plafond d'accès à l'aide juridictionnelle ; mais ce rapport émet aussi deux préconisations visant à :

- limiter le besoin d'arriver à des procédures contentieuses
- la possibilité pour toute personne d'être accompagnée par un représentant d'une association agréée
- la nécessité d'une meilleure formation des magistrats et des avocats aux problématiques des personnes en difficulté

Le Conseil National de l'Aide Juridique (juillet 2003) a formulé 15 recommandations visant notamment à :

- généraliser les CDAD, consolider leur financement afin de garantir la continuité des actions et de développer leurs missions

<sup>20</sup> associations « spécialisées » ou à vocation plus généraliste comme les CIDF (Centres d'Information sur les Droit des Femmes)

<sup>21</sup> ou des « relais d'accès au droit », dispositif de proximité mis au point avec la ville de Paris

- renforcer les partenariats avec les collectivités territoriales, les professionnels du droit et les diverses associations
- diversifier les réponses aux besoins d'accès au droit, notamment à l'égard des jeunes
- aider les greffiers à remplir efficacement leurs rôles
- donner un statut aux nouveaux emplois d'agent d'accès au droit
- renforcer les capacités de pilotage, d'animation et d'évaluation du ministère de la justice

Les objectifs et les moyens affichés par le ministère de la justice, et notamment son service de l'accès au droit et à la justice et de la politique de la ville (SADJPV) sont de :

- faire régresser le renvoi de « guichet à guichet » des personnes nécessitant une prise en charge globale
- mieux articuler le travail réalisé aux stades du premier accueil de la personne et, si nécessaire, de l'intervention des associations spécialisées ou encore du conseil juridique proprement dit

et pour ce faire, notamment :

- créer un CDAD dans tous les départements d'ici 2008 (via des appuis méthodologiques et des aides financières)
- à partir des CDAD, faciliter le bon fonctionnement d'un système organisé d'informations juridiques, articulant des consultations juridiques gratuites dispensées dans lieux identifiées (juridictions, mairies, maisons de justice et du droit, ...) et des permanences d'information juridique à l'intérieur de structures accueillant des publics en difficulté comme par exemple les centres communaux d'action sociale, les foyers d'accueil, les caisses d'allocations familiales...
- développer les connaissances sur les questions « d'exclusion du droit »
- accroître la sensibilisation des responsables de l'institution judiciaire et des autres institutions<sup>22</sup> ;

## INDICATEURS DE MISE EN OEUVRE

### Aide juridictionnelle

<i>Chiffres arrondis</i>	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Nombre d'admissions	781 000	704 000	705 000	689 000	657 000	688 000	753 000*	
Crédits inscrits en LFI (en millions d'euros)	185	187	220	235	235	278	292	291
Crédits budgétaires consommés (en millions d'euros)	184	189	197	188	202	218	271	

source : Ministère de la Justice ; \* données estimatives en avril 2004

<sup>22</sup> - en milieu pénitentiaire : aide financière pour la création de points d'accès au droit (projet commun du SADJPV, de la Direction de l'Administration Pénitentiaire, et la Délégation Interministérielle à la Ville) ;

- pour la prévention des expulsions locatives : modèle d'enquête sociale visant à favoriser la mise en place des aides susceptibles d'être mobilisées et à informer le tribunal de la situation des personnes et des causes de l'impayé (projet de circulaire interministérielle du ministère de la justice et du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer).

## Nombre de CDAD, de Maisons de Justice et du droit, de Points d'accès au droit

Au 31/12	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
CDAD	23	26	39	44	63	71	76*
Maisons de justice et du droit**	19	28	43	67	82	93	103
Points d'accès au droit	Non recensés						160

source : Ministère de la Justice ; \* l'objectif du ministère de la Justice est que, en 2008, tous les départements aient un CDAD ; \*\* il existe également 64 « antennes de justice », structures plus légères que les MJD mais qui peuvent avoir une activité similaire

### Accès au droit

Chiffres arrondis	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Crédits budgétaires consommés (en millions d'euros)*	0,23	0,43	1,00	1,25	2,61	2,32	2,39

source : Ministère de la Justice ; \* hors dépenses de personnels du ministère de la justice

## **COMMENTAIRE GENERAL**

Le dispositif d'inscription sur les listes électorales des personnes sans domicile fixe semble être peu utilisé et il est peu étudié : la mission IGAS n'a pas eu d'écho particulier aux quelques recherches d'informations qu'elle a entreprises.

Au contraire dans le domaine très vaste et très sensible de l'accès au droit il est possible de constater que des progrès très nets ont été accomplis depuis la loi du 29 juillet 1998 : les dispositifs qui ont été créés ou développés par la loi du 18 décembre 1998 sont mis en œuvre progressivement. La création, en février 2002, du Service de l'Accès au droit et à la Justice et de la Politique de la Ville (SADJVP) au sein du ministère de la justice traduit la volonté de ce ministère d'intensifier ses efforts de façon décloisonnée<sup>23</sup>.

Après une baisse du nombre d'admissions à l'aide juridictionnelle entre 1997 et 2001, l'augmentation entre 2001 et 2003 est d'environ 15%. Cette croissance peut à la fois être expliquée par des raisons techniques (le rattrapage de retards à caractère « administratif » dans les bureaux d'aide juridictionnelle) mais aussi par les évolutions qui ont suivi les travaux de la commission de réforme de l'accès au droit et à la justice (de mai 2001) ainsi que par l'amélioration progressive des possibilités concrètes d'accès à ce droit au droit initiée depuis la fin des années 1990.

Plus généralement l'augmentation du recours aux diverses formes d'aide juridique révèle une demande qui était latente mais insatisfaite et qui reste certainement encore très forte. Les personnes en difficulté<sup>24</sup> peuvent en effet continuer à se sentir déroutées par les règles juridiques, et notamment le vocabulaire utilisé par l'institution judiciaire.

<sup>23</sup> Ce nouveau service regroupe des champs d'intervention très souvent imbriqués comme l'accès au droit, l'accès à la justice, l'aide aux victimes, afin de donner plus de cohérence aux politiques menées dans ces domaines.

<sup>24</sup> Et au delà d'elles de nombreuses autres personnes qui pourraient rentrer dans un processus d'exclusion faute d'avoir pu correctement défendre leurs droits

Les études réalisées par le ministère de la justice comme par le secteur associatif démontrent que les défauts de connaissance du droit se matérialisent par des saisines mal fondées ou excessivement tardives de l'administration ou du tribunal compétent. Il en résulte pour les personnes concernées des pertes de droits entraînant non seulement des conséquences matérielles parfois graves mais aussi, de façon très compréhensible, du ressentiment vis à vis de l'institution judiciaire et, au delà, des institutions en général.

Une intensification encore plus grande des efforts faits par le ministère de la justice, en partenariat avec les autres institutions (de l'Etat, des collectivités territoriales, des organismes de sécurité sociales, des gestionnaires de logements sociaux ,....) dans le cadre de l'accès au droit mérite dans ces conditions d'être posée. Cette question est d'autant plus aiguë que de nombreuses missions facilitant l'accès au droit et aux droits sont encore<sup>25</sup> remplies par des personnes en contrats aidés et que l'amélioration des juridictions de l'aide sociale<sup>26</sup>, qui concernent directement des personnes en difficultés, reste encore en chantier.

---

<sup>25</sup> Cependant, par exemple, dans le cas des agents d'accès au droit exerçant auprès des services de la Ville de Paris (de son Centre d'action sociale) sous statut « d'emplois jeunes » la collectivité parisienne a mis au point en 2003, en relation avec le CDAD et le secteur associatif, une solution de pérennisation du service rendu

<sup>26</sup> Les juridictions de l'aide sociale sont la commission départementales de l'aide sociale (en première instance), la commission centrale de l'aide sociale (en appel) et le Conseil d'Etat (au niveau de la cassation)

## FICHE 34 : LA VEILLE SOCIALE

### PRESENTATION DU TYPE D'ACTION :

Dans son article 157, la loi du 29 juillet 1998 dispose que « *dans chaque département est mis en place, à l'initiative du représentant de l'Etat dans le département, 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* ».

Ce dispositif évalue l'urgence d'une situation, propose une réponse immédiate, et tient à jour l'état des différentes disponibilités dans le département. Le « responsable du dispositif » doit en conséquence être informé en permanence par les établissements et services concernés des places vacantes. Ces établissements et services adressent au dispositif les personnes pour lesquelles ils n'ont pas de place à offrir ou de solution adaptée. Il s'agit donc d'instaurer un dispositif permanent d'orientation des personnes et une coordination des places d'hébergement immédiat, sur un territoire donné.

*Circulaires du 19 novembre 1998 et du 26 octobre 1999. Loi du 2 janvier 2002 portant rénovation de l'action sociale et médico-sociale.*

Un programme d'actions spécifiques a été défini dans le PNLE dans le domaine de l'urgence sociale (fiche h-1 du plan intitulée : « engager une modernisation, un paramétrage et une mise en cohérence de l'ensemble du dispositif « urgence sociale » regroupant l'accueil, l'orientation, l'hébergement et l'insertion des publics sans domicile fixe »).

### DISPOSITIF DE MISE EN ŒUVRE PRÉVU

La loi du 29 juillet 1998 confie au préfet de département l'initiative du dispositif de veille sociale. En pratique, les DDASS animent et organisent sa mise en place et assurent son pilotage

Le numéro d'appel unique pour les sans-abris, le «115», fonctionnant depuis octobre 1997, et dont la mission est d'informer les personnes, les particuliers ou les intervenants sociaux sur les possibilités d'accueil, d'hébergement et d'aide à la réinsertion sociale, constitue le point central de la coordination territorialisée des accueils et hébergements d'urgence entre tous les partenaires concernés. La gestion du «115», est en général déléguée par convention à une association, de même que celle des centres d'hébergement d'urgence. En complément de ce dispositif, le programme d'action triennal prévoyait en 1998 de développer les structures d'accueil de jour et des équipes mobiles d'aide sociale urgente de type « Samu-social ».

## ÉLÉMENTS DE BILAN ACTUALISÉS

### Rapport IGAS, mars 2003

Le rapport constate que presque tous les départements<sup>27</sup> sont actuellement dotés d'un service d'accueil téléphonique « 115 ». Il souligne également l'accroissement de la diversité des services pour répondre aux besoins multiples des personnes sans domicile fixe et déboucher sur des solutions durables. Ces services vont désormais de l'accueil téléphonique à la prise en charge d'une durée suffisante pour commencer un travail de resocialisation et d'insertion : accueil téléphonique par le « 115 », orientation par le Centre d'accueil et d'orientation (CAO), foyers de nuit d'hébergement de courte durée, hébergement spécifique pour les personnes connaissant des problèmes particuliers (places dites « lits infirmiers »), équipes mobiles de type « SAMU social » allant au-devant des personnes en difficulté, services d'accueil de jour offrant aux sans domicile fixe les services de première nécessité, prise en charge de longue durée (dite « d'insertion ») en prolongement des formes d'accueil temporaires<sup>28</sup>.

Concernant le profil des appelants, deux tiers des appels émanent d'hommes seuls et isolés, 20% de femmes seules dont la moitié avec enfants (chiffre en augmentation). Un quart des appelants ont moins de 25 ans. Les évolutions récentes font apparaître de nouvelles catégories de demandeurs (mineurs isolés étrangers, jeunes mères avec enfants) et un nombre croissant de personnes présentant des troubles psychologiques ou psychiatriques.

Le rapport indique néanmoins un certain nombre de dysfonctionnements concernant le dispositif « 115 » :

- Un taux d'appels décrochés variant, selon les départements de 9% (Seine Saint Denis) à 100% (Doubs) (Paris : 50%). Dans certains départements, un appelant doit renouveler son appel en moyenne 21 fois (Rhône), voire 26 fois (Paris), avant d'obtenir une réponse.<sup>29</sup>
- Des appels « polluants » (silences, insultes, ricanements...) au « 115 » en nombre supérieur aux appels correspondant à l'objet du « 115 ». Ceux-ci sont toutefois en diminution, en raison de l'adoption d'outils de filtrage performants.
- Un professionnalisme, notamment en matière d'aide psychologique, insuffisant des écoutants : les personnels employés par les associations gestionnaires du « 115 » se trouvent souvent en situation précaire (emplois jeunes) ou ne sont pas préparés à l'écoute des personnes en difficultés (veilleurs de nuit par exemple).
- Le « 115 » ne dispose pas toujours de la maîtrise de la gestion des places : il n'a souvent qu'un contingent réservé et même dans ce cas, se heurte à l'absence de communication de l'évolution de leurs disponibilités par les centres, qui accueillent

<sup>27</sup> Sauf la Haute-Corse, la Guadeloupe et la Guyane

<sup>28</sup> Le Rapport CAP GEMINI, mai 2003 constate également l'extension à de nombreux départements des préoccupations du « aller vers » et de l'accueil de jour : généralisation des équipes mobiles d'intervention ou Samu sociaux dans les départements comportant de grandes agglomérations (dont certaines sont formées à la prise en charge de la souffrance psychique), généralisation des lieux d'accueil de jour.

<sup>29</sup> FNARS, observatoire national du numéro d'urgence 115, activité du 15 au 28 avril 2003

directement des demandeurs. Les services d'accueil sont donc souvent contraints de rechercher des solutions de secours en hôtel, sans pouvoir anticiper le besoin.

- La fonction de veille sociale du dispositif d'urgence n'est pas encore suffisamment développée. Malgré des initiatives intéressantes<sup>30</sup>, il ne peut actuellement remplir la fonction d'observatoire du phénomène d'errance, des modifications des comportements, des besoins et des attentes des publics en grande difficulté, faute d'harmonisation du recueil quantitatif et qualitatif des données sur le territoire,

**Un rapport de CAP GEMINI, mai 2003** réalise les mêmes constats et souligne en outre :

- Une articulation quasi inexistante entre l'accueil d'urgence («115») et l'urgence sanitaire (15) dans une majorité de départements.
- la non-pérennité de certaines structures gestionnaires fragilisées par les gels de crédits et l'hétérogénéité des financements. Cette situation peut entraîner des interruptions plus ou moins longues du service « 115 ».
- la nécessité de généraliser des pôles « accueil, information, diagnostic, orientation, évaluation » nécessitant notamment une meilleure coordination entre l'action du « 115 » et celle des SAO, et la construction d'un système d'information fiable et homogène.

## **PROPOSITIONS d'AMELIORATION**

### **Rapport CAP GEMINI, mai 2003**

- Définir un cahier des charges national du numéro d'urgence pour les sans abri « 115 »
- Rechercher une articulation entre accueil, réinsertion sociale et urgence sanitaire (115, 15)
- Mieux positionner le dispositif au sein de l'ensemble des dispositifs de lutte contre l'exclusion
- Améliorer la prise en charge médico-psycho-sociale
- Disposer d'un schéma national de l'accueil et de la réinsertion sociale alimenté par un système d'information commun

### **Rapport ALERTE, novembre 2002**

Elargir les missions du numéro d'urgence 115 à l'ensemble du champ de l'urgence sociale et développer une campagne de communication grand public sur le 115.

---

<sup>30</sup> L'enquête annuelle réalisée par la DRASSIF, outil de comparaison longitudinal, constitue une avancée dans ce domaine. Elle a notamment permis de mettre en lumière la part des travailleurs pauvres dans le dispositif d'urgence sociale. Il en est de même des travaux du SAMU social de Paris et d'autres gestionnaires du « 115 ».

### Propositions de la FNARS, avril 2004

Face au sous équipement du dispositif « 115 » sur une partie du territoire, dégager une enveloppe annuelle de 20 millions d'euros, une somme qui serait suffisante pour compléter son équipement humain et matériel.

#### INDICATEURS DE MISE EN ŒUVRE

##### Evolution du nombre de « SAMU sociaux » et de lieux d'accueil de jour

	2000	2003
Nombre de « SAMU sociaux »	30	80*
Nombre de lieux d'accueil de jour		270

Source : rapport IGAS, rapport CAP GEMINI

\*ce chiffre constitue un minimum car toutes les équipes pratiquant la « maraude » ne sont pas répertoriées comme SAMU sociaux. 59 départements, parmi les plus urbanisés disposent de ce service.

##### Demands de logement/hébergement refusées

	Nombre	% de refus
<b>Demands de logement/hébergement</b>	<b>8122</b>	<b>46%</b>

Source : enquête de l'observatoire national du numéro d'urgence 115. 15 au 28 avril 2003. 10 843 appels observés par 54 gestionnaires dans 48 départements sur 21 régions.

##### Evolution des crédits Etat consacrés au dispositif de veille sociale et d'urgence

Millions d'euros	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Crédits consommés*	46	46	72	91	97	164

\* Ces crédits comprennent : financement de l'hébergement d'urgence, des 115, des services d'accueil et d'orientation (SAO), des accueils de jour et des équipes mobiles. La très forte augmentation enregistrée en 2003 est liée à la mise en place de dispositifs d'accueil d'urgence pour les familles demandeurs d'asile et déboutés du droit d'asile

#### COMMENTAIRE GENERAL

Le secrétariat d'Etat à la lutte contre la précarité et l'exclusion avait fait de la veille sociale une de ses priorités d'action. Les campagnes de communication engagées lors des hivers 2002-2003 et 2003-2004 ont affirmé l'importance de celle-ci avec la participation active de tous, dans une logique de citoyenneté partagée.

Les données chiffrées obtenues par la mission montrent cependant un écart significatif entre l'ambition affichée et la réalité concrète vécue par les personnes en difficulté.

## **FICHE 35 : L'HEBERGEMENT D'URGENCE**

### **PRESENTATION DU TYPE D'ACTION**

Elaboré avant la forte croissance des demandeurs d'asile en France, l'article 157 de la loi du 29 juillet 1998 visait principalement à mieux prendre en compte l'urgence sociale et l'objectif de l'insertion. Dans cette perspective il élargit les missions des CHRS à l'accueil d'urgence, et à d'autres activités que celle de l'hébergement.

Un programme d'actions spécifiques a été défini dans le PNLE dans le domaine de l'urgence sociale (fiche h-1 du plan intitulée : « engager une modernisation, un paramétrage et une mise en cohérence de l'ensemble du dispositif « urgence sociale » regroupant l'accueil, l'orientation, l'hébergement et l'insertion des publics sans domicile fixe »).

### **DISPOSITIF DE MISE EN ŒUVRE**

#### **Les dispositifs d'hébergement tous publics**

- Les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS)

Ils ont pour mission la prise en charge des personnes et des familles qui connaissent de graves difficultés, notamment économiques, familiales, de logement, de santé ou d'insertion, en vue de les aider à accéder ou à recouvrer leur autonomie personnelle et sociale. Structures et services comportant ou non un hébergement, les CHRS proposent aux bénéficiaires l'accueil, y compris pour les situations d'urgence, le soutien et l'accompagnement social, l'adaptation à la vie active et l'insertion sociale et professionnelle. L'accueil dure six mois, durée renouvelable après évaluation.

- Les maisons-relais

Face au constat préoccupant, dressé depuis plusieurs années, de l'engorgement des structures de l'hébergement d'urgence, a été lancé en décembre 2002, le programme des maisons-relais. Faisant suite au dispositif instauré en 1997 pour créer des « pensions de famille », ces structures sont destinées à loger des publics en situation de grande exclusion, qui ne pourraient pas vivre de manière autonome dans un logement individuel. Ces structures sont de petites unités à caractère convivial. La régulation entre les résidents et l'aide à la réinsertion est réalisée par un couple d'hôtes. Une circulaire du 10 décembre 2002 prévoyait la création sur l'ensemble du territoire d'environ 200 maisons-relais d'une capacité moyenne de 25 places, soit un total de 5 000 places. 1 000 places ont été financées en 2003, réparties dans 51 structures. Toutefois, le PLF 2004 ne prévoit pas de crédits supplémentaires pour poursuivre la montée en charge de ce dispositif.

## Les dispositifs d'accueil des demandeurs d'asile

La France s'est dotée d'un dispositif national d'accueil (DNA) comportant :

- 28 centres provisoires d'hébergement (CPH) dont la mission principale est de préparer l'insertion des réfugiés en France au titre de la convention de Genève. La capacité d'accueil était de 1028 places au 31 décembre 2002 et n'a pas évolué depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2000.
- Des centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) qui assurent un hébergement et un accompagnement social et administratif aux demandeurs d'asile en cours de procédure. Au 31 décembre 2002, la capacité des CADA s'élevait à 10 317 places, contre 5 282 en 2001, soit une augmentation de 195% en deux ans. La capacité en juin 2003 atteignait 11 500 places.

Toutefois, du fait de l'engorgement du dispositif national d'accueil, dû à l'augmentation de la demande d'asile en France conjuguée à l'allongement des délais de traitement des demandes, un nombre croissant de demandeurs d'asile en attente d'hébergement n'ont pu, ces dernières années, accéder à un hébergement en CADA. Il a donc été fait appel, pour la mise à l'abri de ces personnes -constituées de familles en très grande majorité-, à des hébergements d'urgence :

- La forme la plus répandue est la nuitée d'hôtel. De 2001 à 2003, le nombre de nuitées d'hôtel pour demandeurs d'asile est passé de 2000 par jour à 10 000 par jour (certaines sources font état d'un chiffre de 20 000 par jour), et s'est étendu à de nombreux départements. En dépit d'importants écarts (10€ à 66€), le coût moyen d'une nuitée d'hôtel se situerait à un niveau inférieur au coût d'une place CADA (16,85€ contre 23,91€ en 2003). Ce chiffre est néanmoins controversé.
- D'autres hébergements d'urgence sont proposés, en centres collectifs ou dans d'autres structures. En 2001, environ 2 500 places par jour ont été proposées, 5 000 en 2003.
- Par conventionnement avec la Sonacotra et l'AFTAM, un dispositif d'accueil d'urgence temporaire de 1835 places permet d'apporter une réponse à des situations prioritaires sur le territoire. Par ailleurs, un dispositif spécifique d'hébergement d'urgence conçu pour desserrer la pression de la demande s'exerçant tout particulièrement sur Paris (AUDA de 1 200 places de la Sonacotra) a également été mis en place. Toutefois, les crédits prévus à ce titre en PLF 2004 ne permettent de financer que 690 places sur les 1 200 ouvertes aujourd'hui.

Enfin, le dispositif national comprend deux centres de transit de 80 et 46 places, destinés à accueillir les étrangers sollicitant l'asile en France pour une période déterminée, nécessaire pour établir leur situation administrative.

## ELEMENTS DE BILAN ACTUALISES

### Rapport IGAS, mars 2003

#### Des capacités d'hébergement insuffisantes et parfois inadaptées à certains publics :

- Dans les départements très urbanisés, engorgement des dispositifs par l'accueil des étrangers demandeurs d'asile et déboutés du droit d'asile, souvent accompagnés de leur famille. Cette croissance des publics concernés se traduit par un pourcentage également croissant des demandes non satisfaites (dites « lits épuisés »), en dépit des augmentations de capacités intervenues récemment. On estime aujourd'hui que les CHRS accueillent en moyenne 30% de demandeurs d'asile et déboutés du droit d'asile. L'absence de solution peut être lourde de conséquences pour les jeunes en particulier : quelques jours dans la rue entraînent une rapide détérioration de leur capacité à réagir.
- difficulté de faire évoluer les personnes ou familles accueillies vers des prises en charge durables ou des solutions de logement autonomes. Les disponibilités dans le logement social sont devenues très rares pour ce type de public. La peur de créer « une demande par l'offre » freine les initiatives des collectivités locales. Cette situation explique en partie l'engorgement des CHRS.
- Une note de la DGAS précise en outre que l'absence de fluidité dans le parc social se traduit par l'impossibilité pour des couches de plus en plus importantes de la population d'accéder au logement, notamment dans les grandes agglomérations à loyer élevé, et contribue à « l'embolisation » du dispositif d'hébergement qui se voit contraint d'accueillir des personnes capables d'accéder à un logement autonome.

#### L'accueil d'urgence ne permet pas l'amorce d'un travail social dans la durée

Le recours de plus en plus massif, pour les familles notamment, à l'hébergement en chambres d'hôtel est particulièrement défavorable à la pratique d'un suivi social débouchant sur un projet de stabilisation et de scolarisation durable des enfants. L'articulation des moyens d'accueil d'urgence avec les dispositifs d'insertion sociale et professionnelle (par exemple prise en charges des problèmes psychologiques et psychiatriques) n'est pas assurée.

Le rapport CAP GEMINI, mai 2003 souligne en outre la non-pérennité de certaines structures gestionnaires (associations gérant les CHRS), fragilisées par les gels de crédits, les abondements de crédits en gestion tardifs, et l'hétérogénéité des financements. Ces difficultés de gestion ont mis en péril nombre d'associations gestionnaires de l'hébergement, qui ont du faire des avances de trésorerie remboursées très tardivement par l'Etat.

## **PROPOSITIONS d'AMELIORATION**

### **Rapport CAP GEMINI, mai 2003**

- Définir une charte qualité de l'offre d'hébergement

### **Rapport ALERTE, novembre 2002**

- Pour les personnes les plus éloignées du logement ordinaire, créer sous 3 ans, dans chaque grande ville de plus de 200 000 habitants au moins 4 lieux de vie et dans les villes de 50 000 à 200 000 habitants au moins 2 lieux de vie, ouverts 24h sur 24, sans limitation de durée d'accueil, sous statut CHRS.
- Développer dans d'autres régions (Nord-Pas-de-Calais, Rhône Alpes, PACA, Alsace...) des plans stratégiques à 3 ans, identiques au plan stratégique régional élaboré par la région Ile de France pour faire face à la massification des demandes et à l'inadaptation de l'offre.

### **Propositions du CNLE, 5 février 2003**

Face à l'augmentation du nombre de personnes en souffrance psychique, accroître le nombre de « lits infirmiers » dans les structures CHRS.

### **Propositions de la FNARS**

- Au sein du chapitre 46-81, transférer une partie des crédits de l'article 20 « urgence sociale » vers l'article 30 consacré aux CHRS. Ce transfert permettrait à l'Etat de mieux piloter et contrôler le dispositif, et de financer prioritairement une offre d'hébergement pérenne.
- Procéder à la modernisation des centres d'accueil d'urgence (CHRS et autres), dont beaucoup se trouvent aujourd'hui dans un état de dégradation inacceptable. Les crédits prévus à cet effet ont fait l'objet de gels et blocages répétés.

### **Haut comité pour le logement des personnes défavorisées**

Réfléchir à l'instauration d'un droit prioritaire permettant au préfet de faire loger à première vacance des ménages qui sortiraient de CHRS pour permettre d'y faire entrer d'autres ménages en situation d'urgence. Il s'agirait en quelque sorte, une procédure d'urgence à la sortie pour garantir l'accueil d'urgence à l'entrée.

### **Rapport spécial de l'Assemblée nationale sur le PLF pour 2004<sup>31</sup>**

Redéployer les crédits prévus sur le chapitre 46-81, en diminuant la dotation destinée à l'hébergement d'urgence pour augmenter celle des maisons-relais. Ce programme, jugé positif par l'ensemble des acteurs, n'est en effet pas reconduit pour 2004. Les crédits de l'hébergement d'urgence servent parfois à la prise en charge de personnes auxquelles

---

<sup>31</sup> proposition de la députée Marie-Anne Montchamp

une maison-relais serait mieux adaptée. Une place en CHRS revient à 16 euros par jour, soit deux fois plus qu'une place en maison-relais.

## INDICATEURS DE MISE EN ŒUVRE

### Evolution des crédits de l'Etat consacrés à l'accueil des personnes en difficulté

#### Dispositifs d'accueil tous publics

Crédits consommés (M€)	1998	1999	2000	2001	2002	2003	PLF 2004
Crédits CHRS	367	379	390	403	417	443 (1)	437 (2)
Crédits accueil d'urgence (hors CHRS) (3)	46	46	72	91	97	164	

Source : DGAS

- (1) ce chiffre intègre une mesure nouvelle de 6,7 millions d'euros, permettant le financement de 500 places en CHRS
- (2) les crédits nouveaux (LFI : 428 M€ en 2003) seront essentiellement consacrés à l'assainissement de la situation budgétaire des CHRS. Il n'est pas prévu en 2004 la création de places nouvelles.
- (3) Ces crédits comprennent : financement de l'hébergement d'urgence, des 115, des services d'accueil et d'orientation (SAO), des accueils de jour et des équipes mobiles. La très forte augmentation enregistrée en 2003 est liée à la mise en place de dispositifs d'accueil d'urgence pour les familles demandeurs d'asile et déboutés du droit d'asile.

#### Création de places en CHRS

	2001	2002	2003
Créations nettes	337	nd	nd
Transformations	171	nd	nd
Total	508	530	529

Source : MATS

#### Evolution du dispositif national d'accueil (réfugiés et demandeurs d'asile)

	CADA			CPH			Centres de transit
	Nbre de places	Nbre pers. Accueillies	Durée moy. de séjour	Nbre de places	Nbre pers. accueillies	Durée moy. de séjour	Nbre de places
2000	4 756	5 794	504	1 028	1 885	241	126
2001	5 282	8 610	545	1 028	2 274	257	126
2002	9 782 (1)	13 128	570	1 028	2 132	283	126
2003 (2)	11 480	nd	nd	1 028	Nd	nd	146

(1) + 535 places ouvertes par anticipation fin 2002

(2) situation au 30 juin

Source : projet de loi de finances, avis AN n° 1111 tome 2

Il est prévu de poursuivre l'objectif d'extension des capacités d'hébergement des CADA pour porter le DNA à 17 000 places à l'horizon 2006.

#### Dépenses d'hébergement des réfugiés et demandeurs d'asile (chapitre 46-81, articles 40 et 60)

	2001	2002	2003	2004 (prévision)
Crédits votés	61	97	140	151(1)
Crédits ouverts en gestion	47	73	103	
<b>Total</b>	108	170	233	151

Source : MATS

- (1) Ce chiffre intègre un montant de 8,8 millions d'euros pour la création de 1000 nouvelles places en CADA en 2004.

Pour l'exercice 2003, 145 M€ supplémentaires ont été apportés par le décret d'avance du 13 octobre 2003 sur l'ensemble du chapitre 46-81.

## COMMENTAIRE GENERAL

Le Secrétariat d'Etat à la lutte contre la précarité et l'exclusion a, dans le cadre du Plan national de renforcement de la lutte contre la précarité et l'exclusion, défini un programme d'actions qui prévoit « d'engager une modernisation, un paramétrage et une mise en cohérence de l'ensemble du dispositif d'accueil et de réinsertion sociale : l'accueil, l'orientation, l'hébergement et l'insertion des publics sans domicile fixe. » (fiche h1)

Cette démarche a bien été engagée, comme en témoigne la forte augmentation du nombre de places en CADA et la création de 500 places par an en CHRS. Cependant la forte croissance des crédits consacrés à l'hébergement d'urgence s'explique aussi par le recours à des solutions inadaptées et très coûteuses, telles que l'hébergement des demandeurs d'asile et réfugiés en nuitées d'hôtel. Une étude, pilotée par la préfecture d'Ile-de-France, est actuellement en cours pour évaluer le coût et la qualité de l'hébergement en hôtel des demandeurs d'asile. Il serait donc nécessaire de transférer les crédits afférents vers la construction d'une offre d'hébergement pérenne. Les besoins globaux d'hébergement seront en 2004 encore élevés par rapport à l'offre disponible.

Par ailleurs les crédits additionnels inscrits en cours d'année 2003 n'ont pas été ajoutés en mesures nouvelles pour 2004. La situation de crise à laquelle des DDASS et de nombreuses structures ont du faire face est donc susceptible de se reproduire en 2004.

Au delà de 2004, la réforme du droit d'asile en cours (fusion des procédures d'asile conventionnel et territorial) devrait contribuer à une réduction des délais de latence, en mettant fin à la possibilité de déposer successivement les deux types de demande d'asile. Mais il est à noter qu'en permettant aux demandeurs d'asile territorial d'accéder aux droits sociaux, notamment en matière d'hébergement, des demandeurs d'asile conventionnel, elle va créer une nouvelle pression sur le dispositif d'hébergement.

Par ailleurs, les moyens en personnel et en fonctionnement de l'OFPPRA sont en très forte augmentation dans le PLF pour 2004, ce qui devrait se traduire par une diminution des délais de procédure, qui devrait alléger la pression sur le dispositif d'hébergement.

## **FICHE 36 : LES COMMISSIONS DE L'ACTION SOCIALE D'URGENCE (CASU)**

### **PRESENTATION DU TYPE D'ACTION**

L'article 154 de la loi du 29 juillet 1998 institue une organisation propre à « *assurer la coordination des dispositifs susceptibles d'allouer des aides, notamment financières, aux personnes et familles rencontrant de graves difficultés.* »

Les CASU (Commissions de l'action sociale d'urgence), prenant la suite des fonds d'urgence sociale, visent à harmoniser les pratiques des différents organismes dispensateurs d'aides et à les rendre plus cohérentes, complémentaires et efficaces. Le bilan gouvernemental du 13 septembre 2000<sup>32</sup> leur assignait plus précisément pour objectifs :

- de permettre au demandeur de s'adresser à l'interlocuteur de son choix et de lui exposer globalement l'ensemble de ses problèmes sans être contraint à de multiples démarches,
- de garantir au demandeur une réponse d'ensemble dans des délais très rapprochés en vérifiant qu'il bénéficie bien de l'ensemble de ses droits et en assurant, au besoin, un suivi social,
- de remédier aux situations d'urgence avec efficacité dans le respect de la dignité de la personne reçue.

*Circulaire du 30 juillet 1998, circulaire du 27 septembre 1999.*

La fonction de coordination des CASU est évoquée dans le PNAI 2003-2005 (p 38).

### **DISPOSITIF DE MISE EN ŒUVRE PRÉVU**

La création de la CASU s'effectue par convention entre le Préfet et le Président du conseil général. La commission comprend des représentants des services de l'Etat, du conseil général (services sociaux), des communes (centre communaux et intercommunaux d'action sociale), des caisses d'allocations familiales, des associations caritatives...

Le rôle de l'Etat dans la CASU est double : participant au même titre que les autres attributeurs d'aides, mais surtout coordinateur ayant une responsabilité particulière dans la conduite des travaux d'harmonisation, de simplification et de régulation de l'ensemble des dispositifs d'aide. En cas de situation d'urgence collective, l'Etat peut s'appuyer sur la CASU pour organiser rapidement la distribution des aides d'urgence aux victimes (ex : usine AZF de Toulouse, inondations dans la Somme).

---

<sup>32</sup> Construire ensemble une place pour tous, deux ans d'action de lutte contre les exclusions.

Une charte départementale, à laquelle adhèrent les partenaires concernés, établit les modalités et règles de la coordination des différents dispositifs des organismes participants.

## ELÉMENTS DE BILAN ACTUALISÉS

### Rapport IGAS, mars 2003

Pratiquement tous les départements disposent d'une CASU mais les configurations de fonctionnement observées sont très diverses et vont de l'établissement de règles communes et de jurisprudence à l'élaboration d'outils communs, voire, plus rarement, à la mutualisation des fonds consacrés aux aides d'urgence. Par l'approche globale qu'elles instaurent, permettant le décloisonnement des interventions en faveur des populations les plus fragiles, ces instances ont fait la preuve du bénéfice que l'on peut retirer d'un lieu de concertation et de coordination entre tous les dispensateurs d'aides financières. En outre, ces commissions se retrouvent fréquemment être le seul lieu où les questions d'exclusion et les réponses à y apporter sont débattues. Par ailleurs, elles ont fait notablement progresser la coopération entre les intervenants, à travers l'élaboration d'outils communs : règles d'attribution des aides et barèmes unifiés, formulaire unique de demande d'aide, instauration d'un organisme référent, fabrication de guides de procédures et de répertoires des aides, formation des personnels d'accueil, développement d'instruments de paiement des dépenses de survie (« chèques-services »), mise en place de commissions d'examen collectif de situations difficiles<sup>33</sup>.

Un certain nombre de dysfonctionnements ont néanmoins été identifiés :

- Les résultats obtenus sont inégaux selon les départements. Nombreux sont encore les demandeurs qui rencontrent des difficultés pour obtenir les informations nécessaires sur les aides, du fait de la dispersion des organismes et de leur renvoi d'un organisme à l'autre.<sup>34</sup>
- Les acteurs concernés, tels les CCAS des petites communes, certaines CAF ou ASSEDIC ne participent pas tous aux CASU. La crainte de voir les décisions engageant les finances d'une collectivité ou d'un organisme prises sans maîtrise directe par ses responsables constitue un élément de réticence à une intégration plus poussée du traitement des demandes. Par exemple, l'utilisation des fonds d'aide sociale des CAF reste un champ d'action dont les administrateurs souhaitent conserver la maîtrise.
- Il n'existe pas de lien formalisé entre les CASU et le dispositif de veille sociale (« 115 »). Dans de nombreux départements, les deux instances fonctionnent en parallèle en ignorant les actions mises en œuvre par chacune d'entre elles.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> Le PNAI 2003-2005 réalise un constat identique : « la coordination des organismes qui attribuent des aides financières d'urgence a permis d'avancer sensiblement dans l'élaboration et l'utilisation d'outils communs, la mise en place de commissions d'examen collectif de situations difficiles et l'amélioration de la connaissance mutuelle des représentants des différents organismes. »

<sup>34</sup> Le PNAI 2003-2005 mentionne également que : « la multiplicité des organismes et le caractère sectoriel de leur intervention constituent un frein à leur efficacité et ne permettent pas d'appréhender globalement la situation des ménages aux regards de l'ensemble de leurs difficultés. » (p 24)

<sup>35</sup> Rapport ALERTE, novembre 2002

Ces constats ne doivent pas occulter le fait que l'essentiel des objectifs de coordination des demandes des usagers ait été atteint grâce à la création des CASU. Par ailleurs, concernant la question du pilotage de l'action sociale, le rapport IGAS de mars 2003 rappelle que quelles que soient les options qui pourront être prises en matière de décentralisation de l'action sociale, l'Etat reste légitime, aux yeux de nombreux responsables politiques, pour rassembler les acteurs en vue de définir le cadre de l'action.

## **PROPOSITIONS d'AMELIORATION**

### **Rapport IGAS, mars 2003**

- Poursuivre et développer les missions de base des CASU actuellement prévues dans le cadre de la loi de 1998
- simplifier les dispositifs d'aide financière ponctuelle, et harmoniser les conditions de gestion administrative et financière des fonds.
- unifier à moyen terme les commissions d'attribution.

### **Rapport ALERTE, nov 2002**

- affirmer de manière plus conséquente la présence indispensable du secteur associatif de l'action sociale au sein des CASU et notamment le gestionnaire du 115, et définir un lien institutionnel entre les dispositifs.

### **DGAS, 2002**

- étendre les missions des CASU pour les transformer en commissions de coordination de la lutte contre les exclusions. Développer au sein de CASU renouvelées une expertise partagée par l'ensemble des acteurs territoriaux de la lutte contre les exclusions en matière d'information relative aux publics en difficulté (appui des observatoires régionaux), d'offre de formation et d'information des acteurs de la lutte contre les exclusions et d'amélioration de l'efficacité du système global d'attribution d'aides financières.
- créer un répertoire des aides national et un formulaire unique national, disponibles sur internet
- limiter les pièces demandées à l'appui des demandes d'aides
- harmoniser les critères utilisés pour l'appréciation des situations
- instaurer des commissions d'examen des situations complexes, des cas hors normes ou des demandes répétitives
- instaurer une rencontre périodique avec les représentants du secteur associatif pour présenter le bilan des travaux effectués et entendre les observations des associations.

## **INDICATEURS DE MISE EN ŒUVRE**

Les indicateurs demandés par la mission, non disponibles, portaient sur :

- Le nombre de formulaires uniques réellement adoptés
- Le nombre de répertoires des aides ou annuaires des organismes créés

## **COMMENTAIRE GENERAL**

L'ensemble des bilans consultés par la mission soulignent l'utilité des CASU en tant qu'instance de coordination des organismes et des dispositifs de réponse aux situations d'urgence financière.

L'article 39 du projet de loi prévoit de transférer aux départements la responsabilité d'organiser la coordination des organismes et services attribuant des aides financières, ce qui entraîne la suppression des CASU dans leur configuration actuelle.

Cette nouvelle situation, si elle était actée, comporte des avantages et des inconvénients :

### **Avantages**

- L'efficacité de l'intervention de l'Etat dans la coordination des aides n'est pas toujours perçue par les conseils généraux
- La décentralisation des fonds d'aide aux impayés d'eau, d'énergie et de téléphone, et leur fusion dans un fond unique habitat, prévues à l'article 50 du projet de loi relatif aux responsabilités locales, entraînerait une réduction de la coordination restant à assurer par l'Etat
- En confiant explicitement aux conseils généraux la coordination des dispositifs d'aides financières individuelles, la loi pourrait engendrer une meilleure mobilisation de leur part et une plus grande ouverture vers les autres partenaires,
- Cette action faciliterait sans doute l'orientation du public : les circonscriptions d'action sociale ou les unités territoriales des conseils généraux et les CCAS pourraient partager le rôle de guichet d'accueil, d'information et de dépôt des demandes avec les CAF et la MSA.

### **Inconvénients**

- Même allégée, la nécessité de coordination exercée par l'Etat ne sera pas supprimée
- A l'exception des conseils généraux, les autres acteurs préfèrent voir ce rôle tenu par l'Etat, ressenti comme le garant de la solidarité nationale
- Avant la mise en place des CASU, peu de conseils généraux s'investissaient dans le rôle de coordination
- Une partie de la population à laquelle les aides d'urgence sont destinées devrait rester de la compétence de l'Etat : personnes sans domicile, prostitué(e)s, gens du voyage, jeunes en errance. L'Etat aura à s'assurer que les aides d'urgence leur sont effectivement et équitablement accessibles.

Cette suppression viendrait par ailleurs faire obstacle à la concrétisation de plusieurs objectifs du PNLE, notamment :

- « développer un dispositif d'accueil polyvalent » (fiche a2)
- « étudier les conditions d'un rapprochement et d'une simplification des déclarations de ressources conditionnant l'accès, le maintien ou la continuité des droits aux différentes prestations » (fiche a4)
- « simplifier et harmoniser les formulaires et justificatifs de demandes de prestations » (fiche a5)
- « favoriser une harmonisation des conditions d'accès aux tarifs réduits » (fiche a6)

## FICHE 37 : LA PREVENTION DES SEPARATIONS FAMILIALES ET LA PRESERVATION DES LIENS FAMILIAUX

### PRESENTATION DU TYPE D'ACTION

La loi du 29 juillet 1998 présente **successivement 2 articles qui visent la même finalité** dans 2 types de situations très différentes :

- l'art.134 cherche à éviter des conséquences dommageables aux relations familiales en cas d'accueil en centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS)
- l'art. 135 complète le code civil dans sa section qui traite de l'assistance éducative<sup>36</sup> en ce qui concerne l'exercice des droits de visite

Ces deux articles traduisent la volonté exprimée au deuxième alinéa de l'art.1<sup>er</sup> de la loi du 29 juillet 1998 dans les termes d'« *accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines (...) de la protection de la famille et de l'enfance.* ».

L'art. 134 apporte des éléments de réponse au constat que des conditions de vie précaires (notamment de logement) de familles sont souvent à l'origine d'une dégradation des capacités éducatives des parents et peuvent conduire à des décisions de « placement » de leur(s) enfant(s)<sup>37</sup>. Les CHRS peuvent en effet jouer un rôle très important, décrit ici de façon très sommaire :

- permettre à des parents en difficultés, notamment en matière de logement, de se reconstruire et d'accéder à nouveau à un logement et à un emploi « de droit commun ». La croissance du nombre de femmes et/ou d'hommes accueillis avec leurs enfants en CHRS au cours des 10 dernières années et leurs parcours ultérieurs en fournit de très nombreuses illustrations
- au contraire, en l'absence de possibilité d'accueil conjoint en CHRS des parents avec leurs enfants, des séparations (de couples et/ou « placements » des enfants) se produisent de fait ou sont décidées et peuvent devenir des réalités pérennes et préjudiciables<sup>38</sup>

L'existence d'une offre suffisante de CHRS adaptés pour faire face à des situations d'urgence est donc extrêmement importante<sup>39</sup>.

Les termes de l'art. 135 sont peu contraignants en « ... *complétant, par une phrase ainsi rédigée, ...le second alinéa de l'article 375-7 du code civil :*

« *Le juge peut indiquer que le lieu de placement de l'enfant doit être recherché afin de faciliter, autant que possible, l'exercice du droit de visite par le ou les parents.* »

---

<sup>36</sup> et permet au juge (des enfants) de confier la garde d'un enfant notamment à un établissement ou une famille d'accueil

<sup>37</sup> voir rapport IGAS-IGSJ-IPJJ de juin 2000 cité dans le bilan de la LCE du 13 septembre 2000

<sup>38</sup> là aussi de nombreuses illustrations monographiques confirment ces « ruptures » et leurs effets

<sup>39</sup> la capacité de cette « offre de places en CHRS » de répondre aux besoins est cependant directement liée à l'état du marché du logement social : des pénuries de logements sociaux ont des répercussions rapides et néfastes sur les CHRS

### Textes de références :

- *La loi 2002-02 du 2 janvier 2002 concerne les CHRS, dans les mêmes conditions que les autres institutions sociales visées par cette loi ; et arrêté du 8 septembre 2003 relatif à la charte de droits et personnes de la personne accueillie mentionnée à l'art. L.311-4 du CASF (code de l'action sociale et des familles)*
- *Décret n°2001-576 du 3 juillet 2001 relatif aux conditions de fonctionnement et de financement des CHRS*

Le PNAI 2001-2003 et le PNAI 2003-2005 ne présentent pas de dispositif d'action ou indicateur relatif à la protection de l'enfance ; de même qu'aucune « fiche action » du PNLE (mars 2003) n'y est consacrée

### **DISPOSITIFS DE MISE EN ŒUVRE**

L'art. 134 de la loi situe au niveau législatif les principes décrits dans la présentation ci-dessus du rôle des CHRS dans la protection de l'enfance. Mais cette consécration n'est traduite que par des termes imprécis :

- au niveau de chaque CHRS : « *En vue d'assurer le respect du droit à une vie familiale des membres des familles accueillies ... ces établissements ou services doivent rechercher une solution évitant la séparation de ces personnes ou, si une telle solution ne peut être trouvée, établir, de concert avec les personnes accueillies, un projet propre à permettre leur réunion dans les plus brefs délais, et assurer le suivi de ce projet jusqu'à ce qu'il aboutisse.* »
- au niveau départemental : « *Dans ce but, chaque schéma départemental des centres d'hébergement et de réinsertion sociale évalue les besoins en accueil familial du département et prévoit les moyens pour y répondre.* »

Des schémas d'hébergement, d'accueil et d'insertion ont été réalisés dans la plupart des départements. Mais ces schémas sont le plus souvent fondés sur des estimations peu fiables<sup>40</sup> et ne comportent pas d'engagements chiffrés. Cependant la demande d'articulation de ces schémas avec les schémas de protection de l'enfance au titre des « centres maternels » (accueil conjoints d'une mère accompagnée d'un enfant de moins de 3 ans) a été faite par instruction aux DDASS.

La mise en œuvre concrète de l'art. 135 dépend bien sûr du juge mais aussi :

- des préconisations qui sont faites par les services sur lesquels celui-ci s'appuie, et donc tout particulièrement les services de l'ASE des conseils généraux
- de l'organisation des établissements et services chargés de la protection de l'enfance dans un département ; or cette organisation est aussi sous la responsabilité du président du conseil général.

A travers plusieurs démarches (notamment : travail conjoint DPJJ-ADF à partir de 1998 ; étude IGAS-IGSJ- IPJJ de juin 2000 ; groupe de travail sous l'égide de la DPJJ à

---

<sup>40</sup> Les « dialogues de gestion » retracés dans « la lettre de la DGAS » font état à partir de 2002 de situations de crise dans la plupart des régions ce qui démontre ce défaut de fiabilité ; ce constat est également fait dans l'étude dite « Cap Gemini » conduite par le secrétariat d'Etat à la lutte contre la précarité et l'exclusion (septembre 2002) et citée dans la fiche n° 35 ; ce même constat a été fait également à l'occasion de contrôles de l'IGAS sur des services de l'aide sociale à l'enfance (ASE) réalisés dans plusieurs départements au cours des années récentes

partir du premier semestre 2000<sup>41</sup>) le ministère de la justice et le ministère des affaires sociales ont cherché à ce que l'art. 135 se concrétise. L'arrêté du 8 septembre 2003 relatif à la charte des droits et libertés de la personne accueillie s'inscrit dans cette perspective.

## **ELÉMENTS DE BILAN ACTUALISÉS**

### **- Dans des rapports (ou études) « officiels » :**

- Le bilan de la loi du 29 juillet 1998 (du 13 septembre 2000) rappelle, à la suite du rapport IGAS-IGSJ-IPJJ (déjà cité) que la protection de l'enfance est un système complexe et que la mise en œuvre des dispositions de la LCE doit être appréciée dans ce cadre plus général. Il note cependant des améliorations : augmentation du nombre de places en CHRS, mobilisation partenariale avec les conseils généraux
- Les rapports d'évaluation de la loi du 29 juillet 1998 par l'IGAS (juin 2000, novembre 2002 et mars 2003) ne consacrent pas d'observations à ces 2 articles de la loi. En revanche, plusieurs rapports de contrôles dans des départements (10 depuis 1999) ou d'études générales (en 2000 et 2002) de l'IGAS signalent :
  - des pénuries importantes de places dans des établissements que devraient créer les conseils généraux en raison de leurs compétences
  - que les CHRS ne constituent que des palliatifs<sup>42</sup> souvent insuffisants en nombre et inadaptés aux besoins éducatifs des enfants
  - des difficultés effectives persistantes pour que les parents puissent rencontrer, dans le cadre de leur droit de visite, leurs enfants « placés »
- Le CES (en juin 2003) consacre une page<sup>43</sup> à faire des préconisations relatives à une protection de l'enfance qui soit respectueuse de l'intérêt de l'enfant et de ses parents

### **- Dans des rapports (ou études) « associatifs » :**

- L'association ATD Quart-Monde insiste tout particulièrement sur la protection de l'enfance en raison notamment :
  - des dysfonctionnements qu'elle affirme observer (et qui sont très certainement avérés car ils sont semblables aux situations décrites années après années<sup>44</sup> par les rapports annuels de la Défenseure des Enfants et par d'autres sources associatives)
  - des conséquences traumatiques graves pour les enfants et leurs parents de dysfonctionnements de services publics

---

<sup>41</sup> Travail conjoint DPJJ-ADF : DPJJ (Direction de la Protection Judiciaire de la Jeunesse ; ADF : Assemblée des Départements de France) ; « *évaluation et diagnostic des dispositifs de protection de l'enfance* » (avril 2001) ;

Etude IGAS-IGSJ-IPJJ « *accueils provisoires et placements d'enfants, ...* » (juin 2000) : ;

Ce groupe de travail est à l'origine du dossier « *parents, familles et professionnels dans le cadre judiciaire* » (publié en février 2003)

<sup>42</sup> voir par exemple le rapport de mars 2002 sur le « *contrôle de l'ASE dans le département des Alpes-Maritimes* » dont le seul centre maternel ne pouvait accueillir que moins de 25 femmes avec enfants (pour un département de plus de 750.000 habitants)

<sup>43</sup> I-29 à 31 avec le titre « *Vie familiale dans des conditions normales* »

<sup>44</sup> rapport annuel 2000 ; mais aussi 2001, 2002 et 2003

- de l'illégalité de décisions de justice française en regard de la Convention Européenne des Droits de l'Homme
- La FNARS (Fédération Nationale des Associations de Réinsertion Sociale) qui regroupe des associations gestionnaires de CHRS, décrits des constats convergents et les complète par :
  - des études monographiques montrant le rôle que des CHRS peuvent jouer pour aider des parents à remplir leurs fonctions éducatives
  - des illustrations centrées sur le rôle de pères qui, souvent « disparus » de l'univers de leur(s) enfant peuvent être réintroduits au service de leur construction identitaire
- De nombreux autres éléments de bilans, en partie consacrés à l'impact de la loi du 29 juillet 1998 dans la protection de l'enfance, ont été produits par d'autres associations de professionnels (CNAEMO : Carrefour National de l'Action Educative en Milieu ouvert ; AFMJF : Association Française des Magistrats de la Jeunesse et de la Famille ; ...) ou gestionnaires d'établissements et de services (« La Vie au Grand Air » ; UNASEA : Union Nationale des Associations de Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence ; ...<sup>45</sup>). Ces études, actes de colloques, confirment la réalité décrite dans les rapports cités ci-dessus.

## PROPOSITIONS D'AMELIORATION

Le ministre délégué à la famille a confié, en octobre 2002, à un groupe de travail le soin de faire un bilan des rapports existants, 12 rapports nationaux importants dans le champ de la protection de l'enfance ont en effet été produits entre début 2000 et mi 2002, et de lui présenter des propositions opérationnelles. Les propositions faites dans ce rapport<sup>45</sup> vont bien au delà des deux articles 134 et 135 de la loi du 29 juillet 1998.

## INDICATEURS DE MISE EN ŒUVRE

**L'accroissement du nombre de place en CHRS** a été d'environ 500 par an depuis 1998 (soit 3 000 entre 1998 et 2003). Mais, comme déjà indiqué à la fiche n°35, cet accroissement a été très largement inférieur aux besoins. Globalement il est possible d'affirmer que la volonté du législateur traduite dans l'art. 134 de la loi du 29 juillet 1998 a été contrecarrée par des éléments imprévus (notamment l'accroissement du nombre de demandeurs d'asile) et les contraintes des budgets de l'Etat et des conseils généraux. Au total, il est envisageable qu'il y a eu régression, au cours des années 2001, 2002 et 2003, en regard de l'objectif visé par cet art.134 de la loi du 29 juillet 1998.

## COMMENTAIRE GENERAL

Les deux articles de la loi du 29 juillet 1998 consacrés spécifiquement à la protection de l'enfance ont connu, de façon simplifiée, deux phases dans leur mise en œuvre :

- jusqu'en 2001-2002 : une phase dynamique portée par de multiples projets ou actions gouvernementales ;

---

<sup>45</sup> « Pour et Avec les enfants, les adolescentes, leurs parents et les professionnels » (juin 2003)

- depuis lors, une phase de régression dues à l'apparition de phénomènes exogènes (l'accroissement du nombre de demandeurs d'asile) et nouvelles priorités, alors que des déclarations gouvernementales tendaient à montrer une volonté d'agir.

Les pénuries de travailleurs sociaux (voir fiche n°44), la priorité donnée par instructions aux parquets des mineurs des tribunaux de grande instance (TGI) sur les mineurs délinquants<sup>46</sup> ont entraîné un ralentissement des efforts consacrés à l'assistance éducative.

Ce désengagement de l'Etat pourrait avoir été en partie compensé par l'amélioration des conditions d'intervention des conseils généraux ; mais aucun indicateur fiable ne permet de soutenir cette affirmation.

---

<sup>46</sup> Et de même en terme d'affectation des moyens affectés à la PJJ (Protection Judiciaire de la Jeunesse)

## **FICHE 38 : LA PREVENTION DES COUPURES D'EAU, D'ENERGIE ET DE TELEPHONE**

### **PRESENTATION DU TYPE D'ACTION**

La loi n° 92-722 du 29 juillet 1992 dispose que « *toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières du fait d'une situation de précarité a droit à une aide de la collectivité pour accéder ou préserver son accès à une fourniture d'eau et d'énergie.* » Les fonds d'aide aux impayés d'eau et d'énergie constitués en application de cette loi visent à contribuer au maintien dans le logement dans des conditions décentes d'habitation.

L'article 136 de la loi du 29 juillet 1998 précise les dispositions relatives à la participation d'EDF et de GDF pour la fourniture d'énergie, les principes de constitution des fonds d'aide aux impayés d'eau, et adjoint à cet ensemble un droit à l'accès ou au maintien des services téléphoniques.

*Décret n°99-162 du 8 mars 1999 relatif au service universel des télécommunications, arrêté du 10 mai 2000, circulaire DAS/DSFE/LCE n°2000/320 du 6 juin 2000 relative au fonds de solidarité eau, convention nationale du 28 avril 2000 « solidarité eau », loi électricité du 10 février 2000, modifiée par la loi n°2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie, décret n° 2004-90 du 28 janvier 2004.*

Le PNLE intègre un ensemble de mesures destinées à favoriser l'accès des personnes démunies à l'électricité et au téléphone : fiche p5 « garantir aux personnes démunies un meilleur accès à l'électricité. » ; fiche p6 « aménager l'accès au service téléphonique pour tous ».

### **DISPOSITIF DE MISE EN ŒUVRE PREVU**

#### **Le dispositif énergie**

Les fonds d'aide aux impayés d'énergie associent l'Etat, EDF et GDF, qui doivent formaliser leurs modes d'action par une convention nationale et des conventions dans chaque département. Une nouvelle convention nationale Solidarité Energie a été signée avec EDF-GDF le 28 décembre 2001.

Ce dispositif comprend :

- la mise en place d'un tarif social de l'électricité

L'article 4 de la loi du 10 février 2000 prévoit l'obligation pour les fournisseurs d'électricité d'accorder un tarif spécial pour les usagers dont les revenus sont au regard de la composition familiale, inférieurs à un seuil fixé par décret (décret n°2004-325 du 8 avril 2004). Ce tarif social instaure une réduction portant sur le prix de l'abonnement ainsi que sur les 100 premiers kilowatts/heure mensuels.

- L'aide aux personnes en situation de précarité pour préserver ou garantir leur accès à l'électricité

En application de la convention nationale, des conventions Solidarité Energie ont été signées dans chaque département, pour mettre en œuvre le dispositif d'aides financières et de prévention des impayés prévu par les dispositions du décret du 20 juin 2001. Le décret précise que toute personne ayant déposé un dossier de demande d'aide devant la commission départementale bénéficie dès le dépôt du dossier, du maintien de la fourniture d'électricité, avec une puissance maximale de 3kWA. L'aide attribuée consiste en une prise en charge partielle ou totale du paiement au distributeur des factures impayées.

### **Le dispositif eau**

Le dispositif « Solidarité eau » a fait l'objet de la signature d'une convention nationale le 28 avril 2000 entre l'Etat, l'Association des Maires de France, La Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) et le Syndicat professionnel des entreprises et services d'eau et d'assainissement (SDPE).

Il comprend :

- Le maintien du service public de l'eau pendant l'instruction sociale du dossier par la commission départementale
- L'interdiction des coupures pour certaines catégories vulnérables de personnes
- Une aide aux impayés accordée aux personnes en faisant la demande, sur avis d'une commission départementale. Elle prend la forme d'un abandon de créances par les fournisseurs adhérents de la convention nationale ou des conventions locales et de remboursement au fournisseur, par l'Etat, de la part des taxes et redevances y afférant.

Des conventions départementales sont mises en place par les préfets (DDASS) avec les principaux partenaires locaux.

Les fonds d'aide aux impayés d'énergie et d'eau peuvent recevoir des contributions volontaires des collectivités territoriales ou de leurs groupements, des organismes de protection sociale, des associations de solidarité.

### **Le dispositif téléphone**

La loi n°96-659 du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications a institué le service universel des télécommunications, composante du service public des télécommunications qui fournit «*à tous un service téléphonique de qualité à un prix abordable*», «*dans des conditions tarifaires et techniques prenant en compte les difficultés spécifiques rencontrées dans l'accès au service téléphonique par certaines catégories de personnes en raison notamment de leur niveau de revenu ou de handicap*». L'article 136 de la loi du 29 juillet 1998 étend aux services téléphoniques le droit à une aide de la collectivité pour les personnes en situation de précarité.

Le dispositif, financé sur le fonds de service universel des télécommunications comporte deux volets :

- La réduction sociale téléphonique, d'un montant de 5 € bénéficie à certains allocataires de minima sociaux (RMI, AAH, ASS) qui ont souscrit un abonnement au service téléphonique fixe, et qui en font la demande.
- La prise en charge des dettes téléphoniques est limitée, pour les personnes qui en font la demande, aux dépenses liées aux communications entre postes fixes, et depuis le décret du 10 avril 2003, aux communications des postes fixes vers les mobiles<sup>47</sup>. La prise en charge de tout ou partie des dettes téléphoniques est mise en œuvre au niveau départemental, après avis d'une commission, par abandon de créances réalisé par France Télécom, dans le cadre d'une enveloppe départementale annuelle définie par arrêté.

## **ELÉMENTS DE BILAN ACTUALISÉS**

### **Rapport IGA/IGAS/CNPC, oct 2002<sup>48</sup> (information actualisée en avril 2004)**

- Chacun des dispositifs est organisé suivant une logique propre avec des règles juridiques et financières distinctes. Il en résulte une diversité des voies d'accès et des modalités d'attribution des aides qui rend le système peu lisible et peu cohérent pour les personnes les plus démunies auquel il s'adresse : modalités d'instruction et formulaires à remplir différents, commissions séparées, niveaux d'organisation territoriale variables.
- Le fonctionnement des fonds eau et téléphone n'est pas efficace. Le nombre de dossiers aidés dans le cadre des deux dispositifs (voir tableau ci-après) demeure confidentiel et ne semble pas amorcer de véritable montée en charge. Pour le dispositif « eau », la convention nationale signée en 2000 n'a pas généré de résultats tangibles. La signature des conventions départementales s'avère délicate en raison notamment du nombre important de fournisseurs d'eau concernés. Les crédits consommés pour ce dispositif ne s'élevaient qu'à 2 M€ en 2001, soit moins de la moitié de l'enveloppe prévue.<sup>49</sup> En juillet 2002, 38 départements avaient signé une convention, auxquels il convient d'ajouter 13 départements mettant en place un dispositif de solidarité spécifique. Le dispositif d'aide aux impayés d'énergie fonctionne de manière plus satisfaisante, comme en témoigne le nombre de dossiers aidés.

En matière de facture téléphonique, le **PNLE** constate que les enveloppes prévues dans le domaine de la réduction sociale téléphonique et de l'aide aux impayés de factures de téléphone sont très fortement sous-consommées, en raison de la lente montée en charge du dispositif par manque d'information du public, du nombre important de dossiers rejetés à la suite de la résiliation de la ligne (la condition d'accès à ce fond étant d'être abonné), de l'étroitesse des dettes éligibles dans la facture, du champ limité des bénéficiaires (les bénéficiaires de l'AAH en sont par exemple exclus). En octobre 2002, les fonds téléphone n'étaient mis en place que dans moins de la moitié des départements.

<sup>47</sup> ce décret n'a toutefois pas fait l'objet de publicité, et reste méconnu de nombreux acteurs.

<sup>48</sup> Rapport conjoint IGA, IGAS, Conseil national des Ponts et Chaussées : fusion des fonds d'aide aux impayés d'eau, d'énergie et de téléphone et des FSL, oct 2002

<sup>49</sup> source : DGHUC

Le rapport ALERTE, nov 2002 constate que les fonds eau, de même que les commissions d'attribution d'aides dans ce domaine tardent à se mettre en place dans les départements où la distribution d'eau est éclatée entre de multiples distributeurs. Quant aux fonds sociaux énergie instaurés dans les départements, certains voient la totalité de leurs crédits consommés quatre à six mois avant la fin de l'année. La surconsommation d'énergie provient par ailleurs fréquemment du caractère dégradé et insalubre (isolation, mode de chauffage) des logements concernés, qui nécessiteraient une réhabilitation.

Le projet de rapport de la DGHUC au CNH, mars 2004, illustre en outre l'absence d'articulation dans de nombreux départements entre les fonds énergie/eau/téléphone et le FSL. Une articulation entre le FSL et au moins un des fonds énergie, eau, et téléphone n'existe que dans la moitié des départements : 45 concernent une articulation FSL/fonds énergie, 34 une articulation FSL/fonds eau, 33 une articulation FSL/fonds téléphone. Cette articulation peut prendre la forme d'un formulaire commun de demande d'aide, d'une fiche de liaison entre les fonds, d'un secrétariat commun, d'un gestionnaire commun, d'instances de décision communes, d'instructeurs communs. Dans un tiers des départements seulement, la CASU (commission d'action sociale d'urgence) joue un rôle important dans la coordination des fonds.

## PROPOSITIONS D'AMELIORATION

Le rapport IGAS, oct 2002<sup>50</sup>. préconise de constituer un fonds unique regroupant, au sein des FSL, l'ensemble des fonds d'aide aux impayés eau, énergie et téléphone. Il propose également de rendre fongible l'ensemble des financements de ces fonds afin d'appréhender globalement les difficultés sociales liées à l'accès et au maintien au logement. La possibilité de traiter l'ensemble des problèmes d'impayés relatifs à l'habitat permettrait d'engager une action préventive autour de la responsabilisation des foyers concernés pour la maîtrise de leur budget familial. La fusion des fonds constituerait en outre une simplification de gestion : modes d'instructions et critères d'éligibilité homogènes. Cette disposition a été intégrée dans le projet de loi relatif aux responsabilités locales

A défaut de fusion complète des fonds, le rapport de l'Union sociale de l'habitat du 26 mars 2003 propose de mettre en place à minima un lieu unique de gestion des fonds énergie/eau/téléphone permettant de simplifier les procédures d'instruction des demandes d'aides.

Le ministère des affaires sociales a formulé plusieurs propositions d'amélioration du dispositif « téléphone » :

### Réduction sociale téléphonique

- Elargissement du nombre de bénéficiaires potentiels en privilégiant un critère de niveau de ressources à tout critère lié au statut de la personne (minima sociaux)
- Extension du dispositif à la téléphonie mobile

---

<sup>50</sup> Rapport conjoint IGA, IGAS, Conseil national des Ponts et Chaussées : fusion des fonds d'aide aux impayés d'eau, d'énergie et de téléphone et des FSL, oct 2002

## Aide aux impayés

- Intégration des communications à destination des mobiles
- Elargissement du délai de saisine de la commission
- Accès au dispositif d'aide des personnes dont la ligne a été résiliée

## INDICATEURS DE MISE EN ŒUVRE

### Nombre de dossiers aidés

Nbre de dossiers aidés	2000	2001	2002
Fonds énergie	228 634	224 265	228 924
Fonds eau	nd	nd	nd
Fonds téléphone	Démarrage au 1/7/2000	13 000	12 931 (chiffres provisoires sur 71 dépts)

Source : DGAS

Ces chiffres traduisent une forte sous-utilisation des dispositifs d'aides aux impayés pour le téléphone. Il en est très probablement de même pour le dispositif « eau » (pas de données disponibles).

### Electricité

Dispositif électricité (M€)	2001	2002	2003
Contribution effective annuelle de l'Etat	9	9	nd
Contribution (prévisionnelle) EDF-GDF*	23	23	nd
Tous contributeurs confondus	44	47	nd

Source : DGHUC, DGAS

\*La contribution annuelle prévisionnelle d'EDF était pour l'année 2001 de 7,5 M€ pour l'aide aux impayés, et de 12,5 M€ pour les aides préventives et les mesures de prévention. Celle de GDF était de 3M€

### Téléphone

2001	Prévisions	Réalisé	
		2001	2002
Tarif social	2,5 millions d'abonnés	Nbre d'abonnés : 601 000	640 000
Prise en charge des dettes téléphoniques	Enveloppe annuelle prévue : 39 M€	Dépense réelle : 0,8 M€	2,5 M€ (chiffre provisoire sur 71 depts)

Source : DGAS, DGHUC

Ce dispositif est caractérisé par une très forte sous-consommation de l'enveloppe financière fixée par arrêté du ministre chargé des télécommunication.

## COMMENTAIRE GENERAL

Le PNAI 2003-2005 prévoit la mise en œuvre d'un tarif social électricité consistant en une réduction destinée à certaines catégories de bénéficiaires de minima sociaux. Le

décret relatif à la tarification spéciale de l'électricité vient d'être signé (décret n°2004-325 du 8 avril 2004).

Concernant les fonds d'impayés téléphoniques, le PNLE prévoyait d'intégrer dans l'assiette des dettes éligibles les communications des postes fixes vers les mobiles, et d'élargir le délai de saisine des commissions départementales d'aide pour les personnes en difficulté à 30 jours (actuellement 15 jours) après que l'opérateur ait mis en demeure l'abonné de s'acquitter de sa facture. Ces deux dispositions ont été intégrées dans le décret du 10 avril 2003 relatif au financement du service universel des télécommunications et modifiant le code des postes et télécommunications. Cependant, la faible publicité accompagnant ce décret, comme l'ensemble du dispositif « téléphone », se traduit par une sous-utilisation manifeste de ses capacités, comme en témoigne de très faible nombre de ménages qui en bénéficient.

Enfin, le PNLE prévoit de mettre en œuvre la fusion et la décentralisation des fonds FSL, et eau, énergie et téléphone. La disposition consacrant cette fusion a été intégrée dans le projet de loi relatif aux responsabilités locales (article 50) en cours d'examen au parlement. Le rapport IGA/IGAS/CNPC précité ainsi que les associations du collectif ALERTE soulignent l'intérêt de cette mesure, qui permettrait de réaliser une instruction unique des situations, et d'organiser des actions globales en faveur des ménages en difficulté, notamment en matière de prévention.

## FICHE 39 : LE COMITE INTERMINISTERIEL DE LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS

### PRESENTATION DU TYPE D'ACTION

Le décret n° 99-104 du 12 février 1999 a défini les missions, la composition et les modalités de fonctionnement du Comité Interministériel de Lutte contre les Exclusions (CILE). Il est ainsi « *chargé de définir et de coordonner la politique du Gouvernement dans le domaine de la prévention des exclusions et de la lutte contre celles-ci et d'en suivre l'application. Le comité peut être saisi, à la demande du Premier ministre, des projets de textes législatifs ou réglementaires concourant à la lutte contre les exclusions. Il se prononce sur les programmes d'action relatifs à la prévention de l'exclusion sociale et à la lutte contre celle-ci mis en œuvre par les différents départements ministériels concernés et il en suit l'application* ».

Ce décret précise aussi que le CILE :

- « ... prévoit les moyens budgétaires nécessaires à la lutte contre les exclusions
- ... examine le rapport prévu par l'article 159 de la loi du 29 juillet 1998 susvisée. »

### DISPOSITIF DE MISE EN ŒUVRE :

L'art. 3 du décret du 12 février 1999 a aussi créé un comité permanent du CILE présidé par le ministre de l'emploi et de la solidarité ou son représentant et chargé de « ... préparer les travaux du comité interministériel et veiller à l'application des décisions prises et aux conditions de leur mise en œuvre par chacun des départements ministériels concernés ».

### ELÉMENTS DE BILAN ACTUALISÉS

- **dans rapports (ou études) « officiels »<sup>51</sup> :**
  - pas de réunion « formelle » du CILE depuis 1999 ; mais des réunions environ tous les 6 mois du Comité permanent du CILE notamment pour préparer des décisions gouvernementales<sup>52</sup>
  - l'articulation entre d'une part les travaux d'évaluation et d'études de l'ONPES, de la DREES, des directions d'études des autres ministères et d'autre part la définition des stratégies et le suivi des actions est faible<sup>53</sup>
  - le Comité permanent aborde les questions principales qui sont dans le champ de la mise en œuvre de la loi du 29 juillet 1998 ; notamment les problèmes de coordination territoriales, les articulations avec d'autres politiques transversales

<sup>51</sup> IGAS (novembre 2002) « évaluation LCE » p. 51

<sup>52</sup> par exemple le ce Comité permanent valide le PNAI qui est soumis au CNLE (le 11 juin 2003) puis présenté en Conseil des ministres (le 16 juillet) avant transmission à la Commission européenne

<sup>53</sup> ce problème est surtout développé dans le rapport d'évaluation IGAS de juin 2000 qui aborde plus généralement les rôles respectifs et les articulations entre CILE, CNLE et ONPES

(politique de la ville) qui ont un rôle clef dans la lutte contre les exclusions, par exemple le logement social

- **autres éléments de constats faits par la mission IGAS 2004 :**

- la composition du Comité permanent lui permet de jouer effectivement un rôle de suivi technique, mais il ne peut pas avoir de rôle d'impulsion politique et il ne remplit la mission de « *se prononcer sur les programmes d'action ... mis en œuvre par les divers ministères* »
- la multiplication des plans généraux dans le champ de la lutte contre les exclusions (4 recensés entre juillet 1998 et mars 2003<sup>54</sup>) et des plans plus sectoriels sur des domaines d'action de la loi du 29 juillet 1998 tendent principalement à donner à ce Comité permanent un rôle d'échanges d'informations
- malgré une volonté et des outils créés ad hoc pour que ces informations soient structurées, la mission IGAS a dû elle même rassembler des éléments éparses même si elle a été aidée dans cette tâche par le bureau de la DGAS qui assure la coordination de la mise en œuvre de la lutte contre les exclusions et entre autre le secrétariat du comité permanent

## **PROPOSITIONS D'AMELIORATION**

Les rapports d'évaluation de la LCE réalisés par l'IGAS en 2000 et 2002 ont insisté sur l'importance de la fonction de coordination et de pilotage (au niveau territorial: départemental, ... et au niveau national).

Les rapports associatifs n'ont pas abordés ces questions<sup>55</sup>, sauf pour signaler que la mission énoncé à l'art. 1 du décret « *(le CILE) prévoit les moyens budgétaires nécessaires à la lutte contre les exclusions* » n'était pas respectée.

## **INDICATEURS DE MISE EN ŒUVRE**

### **Indicateurs de résultats :**

L'absence de réunion du CILE explique probablement en partie que deux des missions assignées au CILE n'ont pas été correctement remplies<sup>56</sup> :

- « *définir et de coordonner la politique du Gouvernement dans le domaine de la prévention des exclusions et de la lutte contre celles-ci* »
- « *prévoï(r) les moyens budgétaires nécessaires à la lutte contre les exclusions* »

### **Indicateurs de moyens :**

- annonce fin 2003 d'une première réunion d'un CILE en 2004, précédée par une démarche de bilan (dont ce rapport est un des éléments)

---

<sup>54</sup> les 2 PNAI, le PNLE (mars 2003), le plan de juillet 2001,

<sup>55</sup> considérant, semble-t-il qu'ils ne disposaient pas d'informations suffisantes

<sup>56</sup> mais ces missions ont pu être remplies, à certaines périodes, sans réunion du CILE, grâce à une volonté gouvernementale affirmée

- réunions plus fréquentes du Comité permanent du CILE depuis septembre 2003. Cependant ces réunions ont été essentiellement consacrées à la méthode de préparation de ce CILE plutôt qu'à un suivi méthodiques des programmes d'action mis en œuvre par les divers ministères

Le bureau des politiques de prévention, d'insertion et d'accès au droit (de la sous direction politiques d'insertion et de lutte contre les exclusions (PILE) de la DGAS) qui assure le secrétariat du CILE (et devrait permettre à ce secrétariat de jouer pleinement son rôle) est composé de 11 personnes, pratiquement toutes cadres.

## COMMENTAIRE GENERAL

Les responsables de la DGAS sur lesquels repose le fonctionnement du CILE et de son comité permanent ont des missions qui se situent dans un champ très large :

- relations avec les ministères qui, en général, ont plusieurs directions ayant un rôle important dans la mise en œuvre de la LCE
- interface (ou préparation de l'interface) avec les services de la Commission Européenne
- relations avec les DDASS (et plus particulièrement leur pôle social) en coordination avec les autres directions des ministères sociaux qui conduisent des actions dans le champ de la lutte contre les exclusions
- secrétariat du comité permanent du CILE, du CNLE<sup>57</sup> et relations avec les « secrétariat » des autres « conseils » tels que le CNIAE (Conseil National de l'Insertion par l'Activité Economique), le HCPLD (Haut Conseil pour le Logement des Plus Défavorisés), le CNV (Conseil National des Villes), le CNML (Conseil National des Missions Locales), ainsi que le CDSEI (Comité du Dialogue Social pour les questions Européennes et Internationales)
- relations avec les associations caritatives (par ailleurs coordonnées dans le « collectif ALERTE »)
- réponses aux demandes d'information des cabinets ministériels et aux questions parlementaires

Les rapporteurs de l'IGAS n'avaient pas comme mission de mesurer l'adaptation des moyens humains aux objectifs opérationnels. Ils se limiteront donc à deux constats :

- le besoin qui a été le leur de rassembler par eux-mêmes, même s'ils ont été aidés par les responsables de la sous-direction PILE de la DGAS, de nombreuses informations « basiques » pour que le CILE (ou son comité permanent) puisse effectivement remplir ses missions prévues dans le décret de 1999 ;
- la faible utilisation, malgré les recommandations réitérées de l'IGAS (juin 2000 et novembre 2002) des connaissances acquises par les travaux de la DREES et de l'ONPES pour éclairer des choix présentés au comité permanent du CILE.

---

<sup>57</sup> et depuis février 2004 du « Comité de pilotage de la Conférence nationale de lutte contre l'exclusion », ainsi que de la préparation des « forums locaux » (avec l'aide d'un consultant pour l'animation de ces réunions)

## FICHE 40 : L'OBSERVATION DE LA PAUVRETE ET DE L'EXCLUSION SOCIALE

### PRESENTATION DU TYPE D'ACTION

- « Il est créé auprès du ministre chargé des affaires sociales un observatoire national de la pauvreté et des exclusions chargé de rassembler, analyser et diffuser les informations et données relatives aux situations de précarité, de pauvreté et d'exclusion sociale ainsi qu'aux politiques menées dans ce domaine » (extrait de l'article 153 de la LCE)
- Décret n°99-215 du 22 mars 1999 (composition de l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale ; ONPES) ; Arrêté du 5 mai 1999 (désignation, pour 3 ans, de ses membres) ; Arrêté du 9 octobre 2002 (renouvellement des membres de l'ONPES)
- **PNAI 2001-2003 et 2003-2005** : aucune « mesure spécifique »<sup>58</sup> ; **PNLE** (mars 2003) : la « mesure a14 » (p.17) « développer une démarche concertée d'évaluation ... » ne fait pas référence à l'ONPES ;

### DISPOSITIF DE MISE EN ŒUVRE :

**Observatoire National** de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale (ONPES) :

- Rattachement fonctionnel à la DREES (conforme à la loi)
- Moyens humains dédiés limités à 2 personnes + 1 secrétaire (à partir de mars 2000 ; avant seulement 1 cadre) pour assurer l'organisation des réunions de l'ONPES, la gestion des appels à projets et le suivi des études, la publication du « rapport annuel »<sup>59</sup>
- Contribution de deux membres de l'IGAS durant environ 4 mois pour la réalisation matérielle des rapports (tous les 2 ans)

**Observatoires régionaux** (dans le cadre de financement « contrats de plan Etat-Région ») dans 3 régions (Ile-de-France ; Rhône Alpes ; Franche Comté)

### ÉLÉMENTS DE BILAN ACTUALISÉS :

- **dans rapports (ou études) « officiels » :**
  - **appréciations très positives** formulées dans les rapports IGAS de 2000 et 2002<sup>60</sup>
  - références fréquentes aux rapports de l'ONPES et à des travaux commandités par lui

<sup>58</sup> mais dans le PNAI 2003-2005 (p. 37) la 3<sup>e</sup> « initiative nouvelle » : « une enquête de satisfaction des attentes des personnes démunies ... » correspond à des types d'études commanditées par l'ONPES

<sup>59</sup> et des « travaux annexés au rapport » : environ 25 études réalisées à la demande de l'ONPES et qui doivent être synthétisées en environ 20 pages, soit 500 pages + annexe bibliographique méthodique d'environ 200 références par rapport de l'ONPES

<sup>60</sup> IGAS (juin 2000) « évaluation LCE » p. 5 et 6 ; IGAS (novembre 2002) « évaluation LCE » p. 52

- **autres éléments de constats faits par la mission IGAS 2004 :**
  - **Articulation structurée** avec les travaux d'évaluation et d'études de la DREES, des autres directions des ministères sociaux et d'autres ministères grâce notamment à des « surveys » des études et recherches existantes ;
  - Quelques cas de « doublonnage » potentiel avec des travaux produits par l'ONPES ; en tout cas de façon potentielle avec la mission « d'écoute des publics » lancée en février 2004 et appelée depuis mars 2004 « forums locaux »<sup>61</sup>

## PROPOSITIONS D'AMELIORATION

- **dans rapports (ou études) « officiels » :**
  - Besoin de **développement des articulations avec d'autres observatoires nationaux** (ou structures d'études financées par l'Etat) : **réponse apportée (et retenue comme fondée par l'IGAS) :** ces articulations existent en principe dans tous les cas ; mais sont dans les faits réduites par la faiblesse de l'équipe permanente de l'ONPES et compensées par l'intervention de personnels de la DREES ;
  - Besoin de **meilleure articulation entre les travaux du CNLE et de l'ONPES**<sup>62</sup> **réponse apportée (et retenue comme fondée par l'IGAS) :** ces articulations ont été fortes entre 1999 et 2002 ; le processus engagé par le gouvernement en 2004 devrait permettre de renforcer les complémentarités à partir de nouvelles stratégies d'action de ces institutions ;
  - Le rapport du CES (juin 2003 ; p. I-46) propose, sans mentionner l'ONPES « *la mise à jour par l'INSEE d'enquêtes d'envergure nationale... »* et « *élaboration de ... systèmes d'alerte précoce »* : **réponses apportées (et retenues comme fondées par l'IGAS) :**
    - l'ONPES a déjà mis en place plusieurs « baromètres » ; de plus, d'autres « baromètres » de source associative sont fiables
    - la notion de veille est comprise de façons diverses ; dans l'acception de « détection de phénomène émergent », l'ONPES décide (en fonction de ses priorités liées à ses moyens budgétaires) de faire, ou non, réaliser une étude ad hoc
    - l'ONPES a fait réaliser une étude de faisabilité sur la possibilité de mettre en place, de façon permanente, un système de veille de type « veille sanitaire » ou « enquête (INSEE) de conjoncture auprès des entreprises ». Cette étude de faisabilité ne recommande pas la réalisation d'une telle « veille » au niveau national sous l'égide de l'ONPES<sup>63</sup>, mais préconise la réalisation

<sup>61</sup> en effet **de très nombreuses études (notamment récentes) visant les mêmes objectifs sont disponibles** ; or les rapporteurs de l'IGAS ont noté que le 1<sup>o</sup> § de l'appel d'offres (préparé par la DGAS en relation avec le cabinet de la Secrétaire d'Etat alors en fonction) pour faire appel à un cabinet conseil ne fait pas référence à ces études

<sup>62</sup> IGAS (novembre 2002) « évaluation loi du 29 juillet 1998 » p. 52

<sup>63</sup> le CNIS (Conseil National de l'Information Statistique) est décrite comme l'instance la mieux positionnée pour être le maître d'œuvre d'une telle réalisation

d'un tel projet (si des moyens suffisants y sont affectés) au niveau régional : projet expertisé par l'observatoire d'Ile-de-France<sup>64</sup>

## INDICATEURS DE MISE EN ŒUVRE

### Indicateurs de résultats :

- premier rapport publié en novembre 2000 ; puis rapports en 2002 et 2004
- **diffusion de la version écrite** des rapports 2000 et 2002: environ 4.000 exemplaires (et 600 exemplaires dans sa version en anglais)
- nombre de **consultations par internet** des rapports : La Documentation Française, qui diffuse ces rapports sur son site, n'a pu apporter de réponse à cette question posée par l'ONPES depuis 2001 que pour le rapport 2003-2004 : plus de 5.000 consultations au cours des 4 premières semaines ayant suivi la mise en ligne
- très nombreuses **références dans des travaux d'études** (en France et à l'étranger) ainsi que dans la presse<sup>65</sup>
- les travaux de l'ONPES fournissent des informations fiables qui permettent, de **fonder des politiques publiques**
- utilisation des travaux de l'ONPES pour répondre à des **demandes de l'Union Européenne** (ce qui justifie notamment la traduction en anglais du rapport de l'ONPES)
- **animation d'un réseau d'observation régionale** en matière de santé et de questions sociales (composé notamment des statisticiens régionaux des DRASS) par la DREES et la DGAS qui relaient ainsi l'ONPES (qui n'a que des échanges d'informations avec les observatoires régionaux)

**Financement indicatif :** environ 675.000 euros/an (sans changement depuis l'origine) pour des crédits d'études

## COMMENTAIRE GENERAL

L'article 153 de la loi du 29 juillet 1998 a été mise en œuvre rapidement et avec efficacité : l'ONPES a été un producteur de travaux fiables et un moteur pour le développement de connaissances utiles en relation avec les autres administrations de l'Etat et quelques conseils régionaux.

L'articulation de ses études avec les travaux des instances de conseil (CNLE) et les décisions ministérielles est une question inévitablement sensible mais qui ne doit pas légitimer une mise en question fondamentale du mode de choix de ses travaux.

Pour un investissement réduit en dépenses, l'Etat dispose d'une source d'informations et d'une capacité de développer des connaissances qui lui sont indispensables pour qu'il joue à la fois son rôle prospectif et son rôle de garant de la cohésion sociale.

---

<sup>64</sup> voir MIPES (Mission d'Information sur la Pauvreté et l'Exclusion Sociale en Ile-de-France) et son site [www.ile-de-france.pref.gouv.fr](http://www.ile-de-france.pref.gouv.fr)

<sup>65</sup> le rapport 2001-2002 a été fac-similé et diffusé en supplément par la *Gazette des Communes* ; de nombreuses reprises dans les médias nationaux et régionaux du rapport 2003-2004 ont montré la crédibilité de l'ONPES

## **FICHE 41 : LE CONSEIL NATIONAL DES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE ET L'EXCLUSION SOCIALE**

### **PRESENTATION DU TYPE D'ACTION**

Le Conseil National des politiques de Lutte contre la pauvreté et l'Exclusion sociale (CNLE) avait été créé par l'art. 43 de la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1988<sup>66</sup> instituant le RMI. La création par la loi du 29 juillet 1998 de l'Observatoire National (ONPES ; voir fiche n°40) a donc nécessité que les modalités d'articulation du CNLE avec ce nouvel organisme soient formulées ; c'est l'objet de l'al. 2 de l'art. 153 « *(l'ONPES) fait réaliser des travaux d'études, de recherche et d'évaluation quantitatives et qualitatives en lien étroit avec le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion* »

Le décret n° 99-1216 du 22 mars 1999 a précisé les missions, la composition et les modalités de fonctionnement du CNLE ; ainsi l'al.2 de l'art.1<sup>er</sup> de ce décret : « *Il assiste de ses avis le Gouvernement de toutes les questions de portée générale qui concernent la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.*

*Il assure une concertation entre les pouvoirs publics et les associations, organisations et personnalités qualifiées qui agissent dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.*

*Il peut être consulté par le Premier ministre sur les projets de texte législatif ou réglementaire et sur les programmes d'action relatifs à l'insertion et à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Il peut également être saisi pour avis par les membres du Gouvernement dans les domaines qui relèvent de leur compétence.*

*Le conseil peut, de sa propre initiative, proposer aux pouvoirs publics les mesures qui paraissent de nature à améliorer la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ».*

L'arrêté du 15 juin 1999 a renouvelé la composition du CNLE (à la suite du décret du 22 mars 1999) ; et l'arrêté 14 avril 2003 a fixé la composition actuelle du CNLE.

Le PNAI 2001-2003 explicite un indicateur d'activité du CNLE (p.89 de l'annexe 1-A au PNAI 2003-2005)

---

<sup>66</sup> Devenu l'art. L-143 du CASF : « *Le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale est chargé :*

- *d'animer les réflexions sur la coordination des politiques d'insertion aux plans national et local ;*
- *de réaliser ou de faire réaliser, notamment par l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, toutes études sur les situations et phénomènes de précarité et d'exclusion sociale ;*
- *de faire des propositions sur les problèmes posés par la pauvreté.*

*Le conseil comprend des représentants des assemblées parlementaires, des collectivités territoriales et des autres personnes morales de droit public ou privé concourant à la formation professionnelle, à l'insertion et à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Sa composition ainsi que les conditions de la désignation, par le Premier ministre, de ses membres et de son président sont fixées par décret en Conseil d'Etat. »*

## DISPOSITIF DE MISE EN ŒUVRE

Trois autres articles du décret du 22 mars 1999, précisent plus particulièrement, des aspects relatifs au fonctionnement du CNLE :

- A : l'al.1 de l'art.1<sup>er</sup> stipule bien que le CNLE « *est placé auprès du Premier ministre.* » ; c'est d'ailleurs le Premier ministre qui en désigne le président (art.2 de ce même décret)
- B : l'art.7 décrit l'ensemble des services (de l'Etat, des collectivités territoriales ou tous autres publics ou privés) et des personnes qualifiées auxquels le CNLE peut faire appel
- C : l'art. 8 indique que « *Les crédits nécessaires au fonctionnement du conseil sont inscrits au budget du ministère chargé des affaires sociales.* »

## ELÉMENTS DE BILAN ACTUALISÉS

### - Dans des rapports (ou études) « officiels » :

- le bilan de la loi du 29 juillet 1998 (du 13 septembre 2000) mentionne notamment :
    - 11 réunions entre le 21 juin 1999 (l'arrêté de nomination des membres du CNLE est du 15 juin) et juin 2000 ; soit environ une réunion par mois
    - la constitution de 12 groupes de travail
    - la production de 10 avis au gouvernement
    - la décision du CNLE (le 16 février 2000) de rédiger un rapport annuel comprenant, entre autres, les avis rendus, les rapports des groupes de travail et un avis général au gouvernement,...
  - le « rapport d'activité du CNLE ; juin 1999 – 2000 » répond en 80 pages à ces objectifs, celui relatif à 2001-2002 n'a pas été publié<sup>67</sup>
  - les rapports de l'IGAS de juin 2000 et novembre 2002 confirment :
    - l'importance quantitative et qualitative des travaux du CNLE
    - la bonne articulation de ces travaux avec ceux des autres instances CILE (en fait Comité permanent du CILE ; voir fiche n°39) et ONPES ; même si ces rapports d'évaluation de la LCE recommandent que cette articulation soit encore renforcée
- autres éléments de constats faits par la mission IGAS 2004 :
- le nombre de réunions du CNLE en 2002 est très faible ; en 2003 le rythme des réunions est redevenu mensuel

---

<sup>67</sup> ce « rapport d'activité » 2001 est donc été le seul document ayant pu avoir une large diffusion ; tous les autres documents remis à la mission IGAS ne sont que des rapports brefs (maximum 20 pages hors annexes), notes, comptes-rendus, avis ou tableaux de récapitulations ; la mission n'en considère pas moins l'intérêt de certains : ainsi, le rapport du « *groupe de travail sur l'accès aux droits* » (décembre 2001) présenté par Gilbert LAGOUANELLE et Philippe NOGRIX

- les productions du CNLE en 2003<sup>68</sup> apparaissent :
  - moins susceptibles d'apporter une contribution pratique à une décision gouvernementale : les consultations du CNLE semblent n'avoir souvent eu qu'une valeur formelle dans les processus de décisions (par exemple vis à vis du projet devenu la 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité
  - avoir eu du mal à rassembler un consensus sur des questions clefs de la lutte contre la pauvreté et l'insertion sociale, voire avoir provoqué des tensions entre les membres du conseil
  
- parmi les avis récents du CNLE on notera celui du 23 janvier 2003 sur le « projet de PNLE » et celui du 18 juin 2003 sur « le projet de PNAI 2003-2005 » : ces deux avis sont relativement brefs (1,5 pages et 2,5 pages)
  
- la volonté gouvernementale, partagée par le président et, semble-t-il, les membres du CNLE d'élargir celui-ci aux partenaires sociaux dans le cadre de la préparation de la « conférence nationale de lutte contre l'exclusion et pour l'inclusion sociale ». Cependant cette situation conduit à :
  - certes la prise en compte d'une proposition formulée par le CES, dans son rapport de juin 2003 ;
  - mais entraîne aussi un inconvénient certain : la paralysie de facto des travaux du CNLE<sup>69</sup>, du fait de son élargissement à environ 60 membres au total et de la polarisation de ses travaux vers une perspective intéressante mais avec une méthode peu structurée<sup>70</sup>

## PROPOSITIONS D'AMELIORATION

Le « collectif ALERTE » rappelait, en novembre 2002 l'intérêt de « *créer une Conférence annuelle rassemblant les conseils œuvrant pour la lutte contre la pauvreté et l'exclusion – dont le CNLE, le CNIAE<sup>71</sup>,...* ». Cette proposition avait d'ailleurs été déjà été formulée par le CNLE et répondait à une observation de l'IGAS.

## INDICATEURS DE MISE EN ŒUVRE

L'art. 8 du décret du 22 mars 1999 qui prévoit (comme déjà indiqué) que les « *Les crédits nécessaires au fonctionnement du conseil sont inscrits au budget du ministère chargé des affaires sociales.* » n'a pas de traduction identifiée :

---

<sup>68</sup> la mission n'a pas pu prendre connaissance des comptes rendus des réunions tenues à partir d'octobre 2003 car ceux-ci n'ont pas été encore établis et/ou validés

<sup>69</sup> le CNLE ne s'est réuni véritablement depuis qu'une seule fois (le 21 janvier). Ses réunions ont été depuis organisée en composition élargie ce qui n'a permis quasiment que des déclarations sans possibilité de discussion et a justifié la création pragmatique d'un « Comité de Pilotage du CNLE élargi »

<sup>70</sup> au 15 avril la composition des groupes de travail du CNLE élargi (constitués pour préparer la « conférence nationale ») ayant été décalée, aucun d'entre eux n'avait déterminé une problématique et un planning de travail

<sup>71</sup> CNIAE : Conseil National de l'Insertion par l'Activité Economique

- en terme de moyens humains<sup>72</sup> : actuellement il est possible de considérer que le secrétariat du CNLE mobilise l'équivalent d'un ½ temps de cadre au sein d'un bureau de la DGAS
- en terme de moyens financiers : les documents utilisés par le CNLE ou produits par lui sont pris en charge sur le budget de la DGAS

Les **Indicateurs de moyens** du CNLE peuvent, aux yeux de la mission, surtout être retracés par le nombre de réunions, de productions de documents écrits alors que les **Indicateurs de résultats** correspondent à l'impact que les avis ou rapports du CNLE produisent. Dès lors, deux constats apparaissent :

- les indicateurs de résultats du CNLE sont directement liés aux indicateurs de moyens : la baisse de la fréquence des réunions et les difficultés de structurer des travaux qui soient pris en compte dans l'agenda gouvernemental sont corrélés
- 2 périodes peuvent être distinguées : jusqu'en début 2002, le CNLE occupe une place reconnue dans le dispositif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale<sup>73</sup> ; à partir de mi 2002, le positionnement du CNLE est plus incertain

## COMMENTAIRE GENERAL

L'importance d'un organisme de concertation et de conseil pour le gouvernement avait légitimé la création du CNLE en 1988 lors de la création du RMI. La loi du 29 juillet 1998 a reconnu l'importance du rôle de ce Conseil et a simplement renforcé ses missions.

Jusqu'en début 2002 l'activité du CNLE a été particulièrement forte. Après un année 2003 traversée par des difficultés diverses, le CNLE pourrait retrouver une place nouvelle dans le cas d'institutionnalisation d'une « Conférence annuelle de lutte contre l'exclusion et pour l'inclusion sociale »

Ce rôle nouveau nécessite que soient mieux précisées, articulées et renforcées :

- les fonctions du secrétariat du CNLE<sup>74</sup>, du comité permanent du CILE et les relations avec les « secrétariat » des autres « conseils » tels que le CNAIE (Conseil National de l'Insertion par l'Activité Economique), le HCPLD (Haut Conseil pour le Logement des Plus Défavorisés), le CNV (Conseil National des Villes), le CNML (Conseil National des Missions Locales), le CDSEI (Comité du Dialogue Social pour les questions Européennes et Internationales)
- les relations avec les associations caritatives (par ailleurs coordonnées dans le « collectif ALERTE »)
- les relations avec les partenaires sociaux, si ceux-ci sont davantage associés à la lutte contre les exclusions.

<sup>72</sup> à la différence d'autres conseils ou comité semblables

<sup>73</sup> à titre d'exemple l'avis du 30 janvier 2002 sur le projet de circulaire relative aux CHRS établi sur la base du rapport rédigé par Hélène MIGNON et Bernard SELLIER

<sup>74</sup> qui assure aussi depuis février 2004 le secrétariat du Comité de pilotage de la Conférence nationale de lutte contre l'exclusion et pour l'inclusion sociale. Les rapporteurs de l'IGAS tiennent cependant à rappeler à nouveau ici qu'ils n'avaient pas comme mission de mesurer l'adaptation des moyens humains aux objectifs opérationnels. Ils notent cependant que à la différence des secrétariats des autres conseils qui sont indépendants de l'administration, le secrétariat du CNLE fait partie intégrante d'un bureau de l'administration

## **FICHE 42 : LES MODALITÉS DE COORDINATION DEPARTEMENTALE DES POLITIQUES DE PREVENTION ET DE LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS**

### **PRESENTATION DU TYPE D’ACTION**

Comme déjà vu en fiche n°36, les CASU (Commissions de l’action sociale d’urgence) ont été instituées par la loi du 29 juillet 1998 pour « *assurer la coordination des dispositifs susceptibles d’allouer des aides, notamment financières, aux personnes et familles rencontrant de graves difficultés.* ».

Les art. 155 et 156 de la loi du 29 juillet 1998 créent deux autres mécanismes de coordination :

- l’art. 155 crée « *un comité départemental de coordination des politiques de prévention et de lutte contre les exclusions.*  
*... (il) établit un diagnostic des besoins et examine l’adéquation à ceux-ci des différents programmes d’action pour ce qui concerne la prévention et la lutte contre les exclusions. Il formule toutes propositions visant à favoriser le développement et l’efficacité des politiques correspondantes dans le département, à renforcer la cohérence des différents programmes, plans et schémas départementaux et à assurer une meilleure coordination de leur mise en œuvre dans le ressort géographique le plus approprié à la prévention et à la lutte contre les exclusions.* »
- l’art. 156 est consacré à « *... des conventions entre les collectivités territoriales (et plus généralement) tous les acteurs engagés dans la prévention et la lutte contre les exclusions (afin d’assurer) la coordination des interventions.*

*Les décrets n° 99-837 du 17 septembre 1999 et 99-1230 du 31 décembre 1999 et la circulaire du 3 février 2000 rendent opérationnels et expliquent la logique de ces dispositifs.*

Le PNAI 2001-2003 et le PNAI 2003-2005 présentent des dispositifs d’action et des indicateurs (par ex. p. 38 du PNAI ; juillet 2003) ; plusieurs « fiches actions » du chapitre A du PNLE (mars 2003) font référence à ces dispositifs

### **DISPOSITIFS DE MISE EN ŒUVRE**

- Le **comité départemental de coordination** est, selon la loi :
  - constitué de « *représentants des collectivités territoriales, ... des administrations ainsi que de membres siégeant (dans diverses) instances (en charge de problèmes sociaux)* »
  - présidé par le préfet, la participation du président du conseil général étant explicitement mentionnée ;
  - appelé à proposer « *des réunions conjointes d’instances intervenant en matière de prévention et de lutte contre les exclusions*<sup>75</sup> *pour l’exercice de tout ou partie de leurs compétences* ».

---

<sup>75</sup> conseil départemental d’insertion, commission de l’action sociale d’urgence, comité départemental de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l’emploi, conseil départemental de l’insertion par l’activité économique, comité responsable du plan départemental d’action pour le logement des

- les **conventions entre acteurs engagés dans la prévention et la lutte** contre les exclusions :
  - « *déterminent le niveau de territoire pertinent pour la coordination ;*
  - *précisent les objectifs poursuivis et les moyens mis en œuvre pour les atteindre*
  - *portent sur la recherche de cohérence de l'accompagnement personnalisé, par la mise en réseau des différents intervenants permettant une orientation de la personne vers l'organisme le plus à même de traiter sa demande. Elles portent également sur la complémentarité des modes d'intervention collective et des initiatives de développement social local et sur la simplification de l'accès aux services concernés ».*

## ELÉMENTS DE BILAN ACTUALISÉS

- *Dans des rapports (ou études) « officiels » :*
  - Le bilan de la loi du 29 juillet 1998 (du 13 septembre 2000) mentionnait que la mise en place de ces instances ou dispositifs restait lente malgré leur intérêt, non seulement « théorique » mais constatés dans plusieurs départements
  - Les rapports de l'IGAS de juin 2000 et novembre 2002 confirmaient ces constats :
    - la difficulté des acteurs départementaux à organiser des modes efficaces de coordination alors que celle-ci est indispensable ;
    - les conséquences néfastes de ces défauts d'organisation (sentiment de complexité, de déperdition d'énergie, ...)
    - la bonne formulation des art. de la LCE qui tout en rappelant les objectifs (amélioration de la réponse aux demandes ; prise en compte de la diversité des territoires) fixait un cadre précis (les instances et les conventions) qui laissait cependant aux acteurs d'importantes marges d'adaptation.
  - Deux études réalisées en 2000<sup>76</sup> sous la direction de la DREES en liaison avec la DAGPB, la DGAS et la DGS montraient notamment :
    - la difficulté de mobiliser, autour des objectifs de la loi, les différents partenaires impliqués sur le terrain ; avec comme facteurs explicatifs :
  - la mise en œuvre a surtout reposé sur les moyens déjà existants et sur les partenariats antérieurement établis malgré le fort investissement de l'encadrement et des personnels des pôles sociaux des services déconcentrés ;
  - l'absence de coordination entre les dispositifs de remontée d'informations et la gestion segmentée des dispositifs et des populations (faute d'instruments de consolidation et de suivi de la loi)

---

*personnes défavorisées, conseil départemental de prévention de la délinquance, conseil départemental d'hygiène, commission de surendettement des particuliers*

<sup>76</sup> « *mise en œuvre de la LCE par les personnels des services déconcentrés (DDASS DRASS) diagnostics des ressources humaines et perspectives professionnelles* » (LATTTS –Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées ; juillet 2000.– et LERFAS – Laboratoire Etude Recherche Formation en Action Sociale ; novembre 2000 ). Ces 2 études font respectivement 93 et 85 p. et sont fondées sur des enquêtes « terrain » réalisées dans six DDASS et cinq DRASS

- les difficultés à s'adapter à un pilotage territorialisé des politiques sociales et donc à travailler avec des institutions dont les dispositifs sont territorialisés.
- Ce constat de la difficulté des services de l'Etat pour piloter un « dispositif transverse » est à nouveau fait par l'IGAS dans son rapport annuel 2002 sur « *les politiques sociales de l'Etat et les territoires* »<sup>77</sup> ; on le retrouve encore fait par l'IGAS en octobre 2003<sup>78</sup>.
- **autres éléments de constats faits par la mission IGAS 2004 :**
  - L'existence de difficultés majeures liées à des problèmes de mise en œuvre de la coordination au niveau départemental apparaissent très nettement dans la synthèse des dialogues de gestion 2002-2003 (les dialogues de gestion sont des réunions entre les équipes de direction de chaque région (CTRI) et l'ensemble des Directions centrales du ministère qui portent sur le bilan de l'année écoulée et les objectifs de l'année en cours). Deux raisons sont mentionnées de façon répétitive :
    - l'accumulation de « priorités ministérielles », sans hiérarchisation suffisante ;
    - l'écart entre les ambitions affichées et les moyens réels dont disposent les DDASS pour faire face à ces priorités qui s'ajoutent à toutes leurs autres missions.
  - A ces critiques, s'ajoutent dans les « dialogues de gestion » du dernier trimestre 2003 et du premier trimestre 2004<sup>79</sup> :
    - une focalisation sur les problèmes d'accueil et d'hébergement (voir fiches n° 34 et 35), soulignés dans toutes les régions (et dans de très nombreux départements) mais auquel la réponse de la DGAS est surtout la faiblesse des crédits dont elle dispose ;
    - par contrecoup, une moins grande capacité à intervenir dans les dispositifs de prévention qui nécessitent une forte impulsion des représentants de l'Etat, pour vaincre les résistances des collectivités territoriales et contribuer à fédérer les acteurs associatifs.

## PROPOSITIONS D'AMELIORATION

*Les rapports réalisés en 2000*, à la demande de plusieurs directions du ministère des affaires sociales, par des organismes extérieurs à l'administration (voir ci-dessus) préconisaient l'établissement plus systématique de diagnostics locaux permettant de faire valoir auprès des partenaires le point de vue social, le développement d'une capacité de contrôle des organismes prestataires dépassant les seuls aspects réglementaires ainsi qu'un renforcement des coopérations entre le niveau départemental et le niveau régional, dans l'optique notamment de mieux articuler les différents dispositifs de la loi aux démarches de planification.

<sup>77</sup> et voir aussi plusieurs des rapports cités en p.275 et 276 et sur lesquels est en particulier fondé ce rapport annuel de l'IGAS (octobre 2002 ; 309p.)

<sup>78</sup> « *évolution de l'organisation territoriale de l'Etat dans le domaine sanitaire et social* » ; il serait aussi possible de citer 6 autres rapports de l'IGAS en 2002 qui abordent plus ou moins directement cette question, notamment celui consacré à « *la décentralisation dans le champ de l'action sociale* » (septembre 2002)

<sup>79</sup> voir « *la lettre de la DGAS* » document mensuel de communication interne à destination des services du ministère ; rubrique « acteurs et territoires »

Ce type de propositions était semblable à celles du *rapport IGAS de novembre 2002*. Faisant le constat du paradoxe entre des critiques formulées à l'égard des modalités de coordination alors même qu'elles sont nécessaires et encouragées par la loi, ce rapport proposait que soient étudiées :

- (comme l'avait déjà proposé l'IGAS en juin 2000) l'impact de la faiblesse des moyens humains de l'Etat pour animer et piloter (seul ou en partenariat avec notamment le conseil général) ces dispositifs ;
- les rationalisations nécessaires en raison de la mise en œuvre de la LOLF ainsi que d'une nouvelle étape de décentralisation

Le Rapport IGAS d'août 2002 sur « *la décentralisation dans le champ de l'action sociale* » fait la proposition d'un regroupement des principaux conseils départementaux dans le champ de la loi de lutte contre les exclusions afin d'éviter des redondances il souligne l'intérêt des solutions adaptées aux besoins territoriaux qui soient concertés avec les acteurs concernés.

*Le « collectif ALERTE »* soulignait, en novembre 2002, l'importance des instances de coordination au niveau départemental.

*Le projet de loi relatif aux « responsabilités locales »*<sup>80</sup>, propose dans son art. 39 de supprimer :

- le comité départemental de coordination des politiques de prévention et de lutte contre les exclusions (art. 155 de la loi du 29 juillet 1998 codifiés dans l'art. L. 145-2 du CASF) ;
- la disposition relative à la conclusion de conventions de coordination des interventions en matière de prévention et de lutte contre les exclusions (art 156 codifié dans L. 145-3 du CASF).

L'exposé des motifs de la loi en indique les raisons « *Ces suppressions et le transfert de la responsabilité d'organiser la coordination des organismes et services attribuant des aides financières du département découlent d'un souci de cohérence dans la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales et de simplification du paysage administratif dans le domaine de l'action sociale* ».

Cette logique s'était d'ailleurs déjà traduite notamment dans l'ordonnance n° 2003-850 du 4 septembre 2003 « portant simplification <sup>81</sup>... » administrative » par des suppressions d'autres instances.

## INDICATEURS DE MISE EN ŒUVRE

Des remarques générales du même type que celles énoncées à l'égard du CNLE (voir fiche n°41) peuvent être faites. Les **Indicateurs de moyens** peuvent être renseignés par

---

<sup>80</sup> projet de loi présenté en Conseil des ministres le 1<sup>er</sup> octobre 2003, adopté par le Sénat le 15 novembre 2003 et donc la discussion par l'Assemblée Nationale a été interrompue le 4 mars 2004 après l'art. 100 ter ; l'art. 39 de ce projet de loi propose aussi la suppression des CASU (Commission d'Aide Sociale d'Urgence ; voir fiche n°36

<sup>81</sup> « *Ordonnance portant simplification de l'organisation et du fonctionnement du système de santé ainsi que des procédures de création d'établissements ou de services sociaux ou médico-sociaux soumis à autorisation* » ; cette ordonnance est une parmi les nombreuses ordonnances de simplification de 2003

le nombre de réunions, de productions de documents écrits, de conventions alors que les **Indicateurs de résultats** correspondent à l'impact que ces réunions ou conventions produisent.

Les indicateurs de la « mobilisation des acteurs » retenus aux PNAI 2003-2005 sur l'item « b) i) : *en mobilisant conjointement les autorités aux niveaux national, régional et local dans le respect de leurs compétences respectives* » sont tous dans le champ du seul RMI.

## COMMENTAIRE GENERAL

La mission IGAS a noté que :

- des sources d'informations lui permettant de renseigner cette fiche ne lui ont pas semblé être bien connues par la sous-direction en charge de la loi du 29 juillet 1998 au sein de la DGAS ;
- des constats signalent l'importance de mécanismes de coordination et regrettent leurs difficultés de mise en œuvre pour des questions essentiellement matérielles ;
- les choix gouvernementaux semblent orientés vers une liberté d'organisation laissés aux collectivités territoriales.
- en même temps, sont réaffirmées les fonctions de l'Etat comme :
  - garant des politiques publiques dont la compétence est transférée aux collectivités territoriales et qu'il doit donc d'avoir les moyens de connaître ;
  - avec un rôle tout particulièrement net en ce qui concerne les personnes défavorisées et très directement vis à vis des plus défavorisées pour lesquelles il conserve des compétences d'action sociale.

Il serait utile que :

- des « gains d'efficacité » par des regroupements d'instances puissent être recherchés comme l'art 155 de la loi du 29 juillet 1998 l'invite à le faire ;
- le transfert de la présidence de la commission de coordination du préfet vers le président du conseil général soit éventuellement étudié comme une alternative à une suppression pure et simple ;
- concernant l'art 156 qui incite à la coopération entre collectivités territoriales et l'ensemble des acteurs de la lutte contre les exclusions, les risques de cette suppression soit bien appréciés, vis à vis des objectifs affichés :
  - de mobilisation des acteurs, exprimés par la France dans le PNAI présenté à l'Union Européenne en juillet 2003
  - de coordination des intervenants auprès des personnes défavorisés puisque ces conventions ont notamment pour but de « *recherche (la) cohérence de l'accompagnement personnalisé* ».

## FICHE 43 : LES OBJECTIFS ET LE CADRE GÉNÉRAL DE LA FORMATION DES TRAVAILLEURS SOCIAUX

### PRESENTATION DU TYPE D'ACTION

Le rôle des travailleurs sociaux étant une des conditions essentielles de la prévention et de la lutte contre les exclusions, un long article de la loi du 29 juillet 1998 y est consacré. Cet article 151, maintenant intégré dans le code de l'action sociale et des familles aux art. L.451-1 et suivants, est consacré à 2 questions différentes qui ont été l'objet de 2 fiches distinctes dans le bilan du 13 septembre 2000. Cette distinction sera reprise ici.

Les premiers alinéas de l'art.151 précisent :

- l'objet des formations :
  - « ... des formations sociales, initiales, permanentes et supérieures... »
  - « ... la qualification et la promotion des professionnels et des personnels salariés et non salariés ... ».
  - « ... la lutte contre l'exclusion, la prévention et la réparation des handicaps ou inadaptations, la promotion du développement social.... »
- la logique pédagogique :
  - « ... à la fois une approche globale et transversale et une connaissance concrète des situations d'exclusion et de leurs causes... »
  - « ... (ces formations) préparent les travailleurs sociaux à la pratique du partenariat avec les personnes et les familles visées par l'action sociale... »
  - « Les formations initiales sont sanctionnées par des diplômes et des certificats d'Etat... »
- le cadre général de ces formations : « ... les orientations du schéma national des formations sociales arrêté par le ministre chargé des affaires sociales après avis du Conseil supérieur du travail social... »

Puis cet art.151 traite (voir fiche n°44) : le cadre organisationnel de ces formations, les modalités de financements des établissements de formation, les aides financières et les droits des étudiants durant leur scolarité.

*En ce qui concerne les schémas de formations sociales : circulaire DAS/TSIS/TSI 99-274 du 10 mai 1999 relative à l'élaboration des schémas régionaux ; Arrêté du 11 mai 1999 fixant le cadre d'élaboration du schéma national et Arrêté du 28 mai 2001 relatif au schéma national*

*En ce qui concerne le Conseil supérieur du travail social : le Décret n° 99-364 du 11 mai 1999 et Arrêté du 11 septembre 2002 relatif aux missions, à la composition et aux modalités de fonctionnement du Conseil supérieur du travail social<sup>82</sup> ;*

Le PNAI 2001-2003 et le PNAI 2003-2005 ne présentent pas de dispositif d'action ou indicateur relatif à la formation des travailleurs sociaux ; de même qu'aucune «fiche action » du PNLE (mars 2003) n'y est consacrée

---

<sup>82</sup> celui du 15 juillet 2003 ne porte que sur des intitulés des représentants de l'Etat

## DISPOSITIFS DE MISE EN ŒUVRE

Le champ de l'art.151, même limité à ce qui est retracé dans cette fiche n°43, est particulièrement vaste et ambitieux. Le « *programme et la loi de prévention et de lutte contre les exclusions*<sup>83</sup> » (d'avril 1999) rappelait « *les travailleurs sociaux sont plus de 400.000 à contribuer, par une présence quotidienne sur le terrain et par des interventions auprès des familles, des jeunes et des publics en difficulté, à lutter contre toutes les formes d'exclusion.* ».

- Il convient tout d'abord de noter que **les formulations retenues dans l'art. 151** ont, en elles-mêmes, une **valeur symbolique** et aussi pratique puisqu'elles traduisent concrètement les principes d'action énoncés solennellement à l'art. 1<sup>er</sup> de la loi
- **Le Conseil Supérieur du Travail Social (CSTS) :**
  - existait avant la loi (il a été créé en 1984)
  - sa 4<sup>ème</sup> mandature s'est déroulée entre septembre 1997 et septembre 2001. Il a fallu attendre un arrêté du 11 septembre 2002 modifiant notamment sa composition pour que ses nouveaux membres soient nommés et que le CSTS puisse reprendre ses travaux
  - des rapports souvent cités comme « *Ethique des pratiques sociales et déontologie du travail social* »<sup>84</sup> ou des interventions de ses membres, notamment son vice-président Jacques LATSOUS ont traduit les objectifs de la LCE
- Le **schéma national des formations sociales** a été mis en chantier réellement<sup>85</sup> environ un an après le vote de la loi du 29 juillet 1998 :
  - il a été publié en mai 2001 et son élaboration a permis de structurer la méthodologie des travaux sur l'architecture des formations sociales, notamment ceux relatifs aux référentiels
  - les crédits d'Etat nécessaires à la création de places supplémentaires de formation initiale ont été inscrits dès la loi de finances 1999 et ont été réellement mis en place année après année (voir les indicateurs de la fiche n°44)
- **Plusieurs groupes de travail d'initiatives ministérielles**<sup>86</sup> ont visé à fournir des repères aux travailleurs sociaux en même temps que se déroulait le travail de concertations préalables à la loi 2002-02 du 2 janvier 2002 sur les institutions sociales et médico-sociales. La publication de celle-ci fixe des références législatives au cadre d'action de nombreux travailleurs sociaux.

---

<sup>83</sup> « *le programme et la loi de prévention et de lutte contre les exclusions* » (126p.) ; voir p. 116 ; pour des données plus détaillées sur les travailleurs sociaux voir aussi le rapport du Conseil Economique et Social « *mutations de la société et travail social* », de Daniel LORTHIOIS (mai 2000) et/ ou le « schéma national des formations » (cités ci-après). Par ailleurs il convient de ne pas oublier que les travailleurs sociaux sont formés pour intervenir et interviennent non seulement auprès des personnes qui relèvent de la loi du 29 juillet 1998 mais aussi de toutes les populations fragiles ou en difficultés

<sup>84</sup> rapport de Martine LOISEAU ; d'autres travaux du CSTS sont disponibles aux éditions de l'ENSP (voir également le site [www.social.gouv.fr](http://www.social.gouv.fr))

<sup>85</sup> en même temps que des « contrats d'études prospectives » (CEP) étaient soit exploités (pour la branche professionnelle de l'aide à domicile) soit engagés (pour la branche des métiers sociaux et médico-sociaux du secteur non lucratif)

<sup>86</sup> par exemple « *relations avec les familles : quelles compétences, quelle formation* » (DIF – Délégation Interministérielle à la Famille ; rapporteure Corinne TICHOUX ; mai 2000)

## ELÉMENTS DE BILAN ACTUALISÉS

### - Dans des rapports (ou études) « officiels » :

- Le bilan de la loi du 29 juillet 1998 (du 13 septembre 2000) présentait des constats et des perspectives qui ont été confirmées par des réalisations
- Le rapport de l'IGAS de juin 2000 note la qualité et la quantité du matériel documentaire produit à la suite de la loi du 29 juillet 1998 mais aussi la multiplicité des champs d'application de la loi et donc des nouvelles connaissances devant être maîtrisées par les travailleurs sociaux. Il constate que des efforts importants doivent encore être réalisés.
- Le CES (en juin 2003) souligne l'écart qui persiste entre les attentes des personnes à l'égard des travailleurs sociaux et la réalité du travail social.

### - Dans des rapports (ou études) « associatifs » :

- Le collectif ALERTE, en insistant sur les besoins d'accompagnement des personnes en difficulté, rejoint le même type de constats, même s'il n'est pas situé en référence à l'art. 151 de la loi mais plutôt à la mise en œuvre des principes énoncés à l'art. 1<sup>er</sup> de la loi du 29 juillet 1998 (« ... le respect de l'égalité de tous les êtres humains... ») et dans les cinq alinéas suivants de cet art. 1<sup>er</sup>
- L'association ATD Quart-Monde insiste sur le besoin de compréhension des situations des personnes en difficultés, afin qu'une action sociale efficace et respectueuse des personnes concernées puisse se développer. Elle regrette que persiste un mode de travail social qui ne considère pas assez les personnes en difficultés comme des « partenaires ».

### - Observations additionnelles faites par la mission IGAS :

L'évolution des pratiques professionnelles ne peut être visible que progressivement. Il faut un an minimum pour reconstruire un diplôme et ensuite 3 ans d'études pour les professionnels de niveau III (assistant de service social, éducateur spécialisé) ; le futur diplôme d'Etat d'assistant de service social (décret prochainement signé) prend en compte le développement d'actions collectives impliquant la participation des usagers.

## PROPOSITIONS D'AMÉLIORATION

A l'occasion de nombreuses études sur tel ou tel champ de l'action sociale des propositions ont été formulées ; ces propositions pourraient être citées en parallèle à celles qui ont permis l'élaboration du schéma national des formations sociales.

Plutôt qu'un énoncé, même raisonné, de ces préconisations on pourra se référer par exemple :

- au schéma des formations sociales lui-même

- au rapport du Conseil Economique et social (mai 2000)<sup>87</sup>
- à la discussion synthétique figurant en annexe au rapport « *Pour et Avec les enfants, les adolescents, leurs parents et les professionnels, ...* » (juin 2003)<sup>88</sup>
- aux travaux en cours des « groupes de travail » du CSTS, par exemple celui animé par Christian CHASSERIAUD sur « *le travail social face à la grande pauvreté et l'exclusion* »

Le projet de loi sur les responsabilités locales prévoit un transfert de la compétence d'organisation et de financement des formations sociales ainsi que de formations au métiers sanitaires aux régions ; l'Etat conservant un rôle de garant d'un système de formations dont il continuerait notamment de définir les objectifs et d'assurer le contrôle.

## INDICATEURS DE MISE EN ŒUVRE

Les indicateurs financiers et en nombre de personnes formées sont présentés dans la fiche suivante (n°44). Mais la mission IGAS tient à souligner ici que l'Etat n'est pas seul à supporter l'effort de formation. Sont à souligner l'importance du **rôle tenu par les formations en cours d'emploi** ; donc le rôle des OPCA (Organismes Paritaires Collecteur Agréés) d'un point de vue financier mais aussi à travers les stratégies d'utilisation de leurs fonds et le rôle des organismes publics et privés employeurs de travailleurs sociaux<sup>89</sup>.

Par ailleurs les efforts consacrés au recrutement, à la formation et à l'encadrement des **bénévoles** doivent être pris en compte. Les seuls chiffres des crédits du FNDVA (Fonds National d'Aide au Développement de la vie Associative) ne représentent qu'une toute petite partie d'un effort de formation très mal connu<sup>90</sup>.

## COMMENTAIRE GENERAL

La bonne mise en œuvre de la loi du 29 juillet 1998 nécessitait des changements dans les pratiques sociales dans un contexte de développement de l'action sociale territorialisée, principalement à l'initiative des conseils généraux en relation avec les communes et les associations.

---

<sup>87</sup> rapport de Daniel LORTHIOIS (déjà cité), dont le résumé indique que: « *Le travail social a subi, depuis le milieu des années soixante-dix, les effets de plusieurs chocs : la crise d'adaptation du système de production, l'aggravation des précarités, la décentralisation et l'émergence de nouveaux acteurs de l'intervention sociale. Dans son avis, le Conseil économique et social propose des axes de réforme pour reconnaître le travail social à sa juste valeur, poursuivre sa modernisation et faire des bénéficiaires les acteurs de leur propre avenir* »

<sup>88</sup> rapporteuses Anne OUI et Catherine BRIAND ; [www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr) ; voir l'annexe B ; compte-rendu de la réunion du "groupe de travail" du 20/03/03 (p.III-49 à 62/73) qui comprend une intervention de Sylvie MOREAU, à l'époque sous-directrice de l'animation territoriale et du travail social à la DGAS

<sup>89</sup> voir rapport IGAS à venir (juin 2004) sur la gestion des âges dans les secteurs sanitaire et social

<sup>90</sup> il est réalisé le plus souvent « en interne » par les associations ; en outre les objectifs de formation du FNDVA sont plutôt tournés vers la gestion des associations que vers l'acquisition de compétences de relations avec les personnes en difficulté

Cette mise en œuvre passe par l'action des travailleurs sociaux qui sont des acteurs clefs<sup>91</sup> en relation avec les personnes en difficultés afin de bien prendre en compte leurs attentes, leurs possibilités et leurs droits.

La pénurie de travailleurs sociaux apparue à la fin des années 1990 (pour des raisons démographiques et à la suite de la mise en œuvre de l'aménagement et la réduction du temps de travail) a en partie été masquée par :

- la mobilisation associative, en terme de montage de projets et de mobilisation de forces de travail bénévoles
- l'apport massif des emplois jeunes et d'autres formes de métiers « dans le champ du social » (voir le rapport de Claude BREVAN et Paul PICART « *Ville : une nouvelle ambition pour les métiers* »)<sup>92</sup>
- la prise en compte de l'efficacité des « actions collectives » dans le travail social et le développement de ce type d'actions. Les REAAP (Réseaux d'Ecoute, d'Appui et d'Accompagnement aux Parents)<sup>93</sup> en fournissent un exemple remarquable.

Cependant, malgré la mobilisation des responsables ministériels dès 1998, notamment par des moyens financiers accrus (voir fiche n°44), afin d'équilibrer l'offre et la demande en matière de travail social, la situation est :

- au plan national : déficitaire pour plusieurs métiers et pendant encore de nombreuses années
- dans certaines régions : nettement préoccupante
- dans certains territoires infra-départementaux : très problématique

Cette situation est d'autant plus inquiétante qu'elle va de pair avec :

- des déficits de personnels dans des professions médicales (psychiatres notamment) ou paramédicales (infirmiers) ce qui impacte les conditions de prise en charge des problèmes des personnes concernées par les exclusions sociales
- un accroissement des besoins de personnels médico-sociaux au service des personnes âgées et des personnes en situation de handicap

L'effort prospectif (au delà de l'apport financier) mené depuis quelques années par l'Etat avec les responsables concernés, le transfert aux régions des compétences exercées jusqu'alors par l'Etat et l'investissement de nouvelles structures de formation (notamment universitaires) à côté des établissements privés et publics (notamment les lycées professionnels) peuvent laisser espérer que le développement de la mise en œuvre de la loi du 29 juillet 1998 ne sera pas mis en échec par des déficits de personnels compétents.

---

<sup>91</sup> à côté des multiples autres intervenants (voir fiches sur l'accès aux soins, la lutte contre l'illettrisme, l'accès à l'emploi, l'accès au droit, ...)

<sup>92</sup> rapport diffusé au début de 2001 à la suite d'une commande de septembre 2000 ; disponible sur [www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr)

<sup>93</sup> voir le rapport IGAS de Jean-Patrice NOSMAS et Bernadette ROUSILLE « *évaluation du dispositif des REAAP* » (mars 2004) ; disponible sur [www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr)

## FICHE 44 : L'ORGANISATION DE LA FORMATION DES TRAVAILLEURS SOCIAUX

### PRESENTATION DU TYPE D'ACTION

Comme indiqué de façon liminaire à la fiche n°43, l'article 151 est de fait consacré à 2 types de questions relatives à la formation des travailleurs sociaux. Les premiers alinéa de l'art.151 précisent l'objet des formations et leur logique pédagogique ; cette fiche est consacrée à présenter la mise en œuvre des alinéa de cet art. 151 qui traitent :

- le cadre organisationnel de ces formations :..
  - « ... ces établissements sont agréés... »
  - « ... coordonner les différentes filières de formation des travailleurs sociaux, notamment avec l'enseignement supérieur... »
  - « ... favorise le développement de la recherche en travail social... »
- les modalités de financements des établissements de formation pour appliquer le principe selon lequel « L'Etat garantit aux établissements le financement des dépenses de fonctionnement afférentes à ces formations ... »
- les aides financières et les droits des étudiants durant leur scolarité

*Outre les textes déjà cités dans la fiche n°43 ; Décret n° 2002-1342 du 12 novembre 2002 relatif aux aides financières de l'État pouvant être attribuées aux étudiants inscrits dans les établissements de formation mentionnés à l'article L 451-1 du code de l'action sociale et des familles ; et arrêté du même jour relatif aux modalités d'attribution des bourses*

*Circulaire DGAS/PSTS/4A n° 2003-426 du 10 septembre 2003 relative aux financements des formations initiales en travail social pour l'année 2003 et au compte rendu d'activité 2002 des établissements de formation de travailleurs sociaux.*

Les remarques faites au sujet des PNAI et du PNLE ont été présentées dans la fiche n° 43

### DISPOSITIFS DE MISE EN ŒUVRE

- La préparation des « schémas régionaux des formations sociales » a été engagée dans le cadre de la réalisation du « schéma national des formations sociales ». Cette méthode a permis que les schémas régionaux soient produits dans les mois qui ont suivi la publication du schéma national
- Un « **plan exceptionnel** » a commencé à la rentrée 2001 :
  - à la rentrée 2001 + 1.500 inscrits en début de cursus ; puis + 3.000 pour les rentrées 2002 et 2003 et 1450 à la rentrée 2004 ;
  - soit au total, un accroissement du nombre d'étudiants dans les formations financées par la DGAS de 21.000 en 2000 à presque 28.000 à partir de 2004
- La maîtrise d'ouvrage assurée de fait par le ministère des affaires sociales pour les diplômés de la filière éducative et de droit pour les autres métiers sociaux a accéléré

la production de nouveaux diplômes et la mise en œuvre de la VAE (Validation des Acquis de l'Expérience)<sup>94</sup> dans le secteur social

- Le développement d'une recherche structurée en travail social reste embryonnaire malgré quelques initiatives comme la mise en ligne des meilleurs mémoires DSTS (*Diplôme Supérieur d'études en Travail Social : Note de service DGAS/ATTS/PSTS n° 2003/153 du 28 mars 200*) ou la création d'une chaire de travail social au CNAM (Conservatoire National des Arts et Métiers ; titulaire : Brigitte BOUQUET) ou les actions menées en commun par les IRTS (Instituts Régionaux de Travail Social). C'est un aspect important à prendre en compte dans ce que pourrait être demain le rôle de l'Etat dans le domaine du travail social.

## ELÉMENTS DE BILAN ACTUALISÉS

- *Dans des rapports :* Les mêmes rapports que ceux mentionnés à la fiche précédente peuvent être cités.
- *Autres éléments de constats observés par la mission IGAS 2004 :*
  - l'abondance de documents produits par des professionnels du champ social, et participant de facto à la formation des travailleurs sociaux :
    - ouvrages à caractère universitaires (ou « académiques »)
    - revues associatives de professionnels ou d'associations financées en partie sur fonds publics et/ou sur fonds privés
  - la focalisation sur certains thèmes traduisant des « risques professionnels » :
    - les phénomènes « d'usure au travail »<sup>95</sup> et les besoins « d'analyse des pratiques »
    - la question de la violence dans le travail social

## PROPOSITIONS D'AMÉLIORATION

Plusieurs se sont déjà concrétisées à un niveau législatif, puis avec une mise en œuvre réglementaire (cependant parfois encore incomplète) :

- la loi 2002-02 du 2 janvier 2002 a fait progresser les questions d'évaluation des pratiques dans le domaine de l'action sociale
- la loi 2002-73 du 17 janvier 2002 (de modernisation sociale) a introduit notamment la VAE (qui a un champ beaucoup plus large que l'ancienne validation des acquis professionnels)
- La loi 2004-1 du 2 janvier 2004 (relative à l'accueil et la protection de l'enfance) a créé un « observatoire national de l'enfance en danger » qui doit permettre que des recherches soient effectuées et que des références de bonnes pratiques soient recensées, évaluées et diffusées (voir fiche n°37)

---

<sup>94</sup> Issue de la loi 2002-73 de « modernisation sociale » du 17 janvier 2002

<sup>95</sup> voir par exemple les écrits de Marceline GABEL

D'autres lois sont encore très récentes ou en cours de discussion par le Parlement :

- la loi relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social
- le projet de loi relative aux responsabilités locales qui va notamment prévoir l'intervention des régions dans la fixation du nombre des étudiants à partir d'un schéma régional et de l'avis des départements de la région

## INDICATEURS DE MISE EN ŒUVRE

Les crédits budgétaires pour le fonctionnement<sup>96</sup> des organismes de formation en travail social

<i>En millions d'euros</i>	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004*
crédits prévus en loi de finances	78,89	88,26	91,60	94,25	105,85	119,41	130,43
crédits effectivement consommés	81,37	88,50	91,24	94,40	106,30	119,65	nd
<i>Evolution en % n/n-1</i>		8,76 %	3,10 %	3,46 %	12,60 %	12,56 %	nd

Source : DGAS ; \* sous réserve de fin de gestion 2004.

Le nombre d'établissements organisant des formations de travailleurs sociaux n'a pas semblé fournir une information pertinente sans l'apport de commentaires sur l'organisation des diverses formations au sein de ces établissements et sur leur répartition géographique

Le nombre de travailleurs sociaux commençant leur formation initiale  
(pour quelques professions seulement)

<i>Chiffres arrondis</i>	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Assistant de service social	2018	2069	2126	nd	2626	nd	nd
Moniteur éducateur	1833	1987	2359	nd	2750	nd	Nd
Educateur spécialisé	2141	2514	2603	nd	3411	nd	Nd
Technicien de l'intervention sociale et familiale	297	302	153	nd	447	nd	nd
Conseiller en économie familiale et sociale	940	1050	1059	nd	985	nd	nd

Source : DREES – enquête auprès des établissements de formation aux professions sociales

N.B : enquête non réalisée en 2001; données pas encore disponibles pour 2003 et 2004

Crédits d'Etat pour des bourses de formation en travail social

<i>En millions d'euros</i>	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004*
ts prévus en loi de finances (a)	12,36	12,53	11,74	13,26	15,11	18,15	19,29
ts effectivement consommés (b)	9,40	10,10	11,67	12,38	14,48	17,43	nd

Source : DGAS ; \* sous réserve de fin de gestion 2004.

(a) Seuls sont indiqués les crédits inscrits en Loi de finances initiale ; ces montants ne prennent pas en compte les éventuels reports de crédits, les mouvements budgétaires internes positifs ou négatifs.

(b) Les montants indiqués concernent uniquement les bourses d'État en travail social versées aux étudiants en formation initiale. Les crédits consommés ne prennent donc pas en compte les crédits alloués annuellement au CNASEA pour le versement de rémunérations aux stagiaires de la formation professionnelle, ni les indemnités salariales versées aux travailleuses familiales en 1998 et 1999.

<sup>96</sup> seuls sont indiqués les crédits consacrés (LFI et consommations) aux centres de formation de travailleurs sociaux pour dispenser les formations initiales en travail social, c'est à dire les formations préparant aux diplômes et certificats en travail social ;

La création par arrêté du 11 septembre 2002 de la **commission professionnelle consultative (CPC) du travail social et de l'intervention sociale** signale la volonté ministérielle de remplir un rôle moteur dans l'élaboration des référentiels de métiers et de compétences, les contenus des formations et donc aussi sur l'inscription des diplômes dans le répertoire national des certifications professionnelles

## **COMMENTAIRE GENERAL**

L'Etat a fait, depuis 1998 des efforts remarquables et continus aussi bien en terme de planification et d'organisation de la formation des travailleurs sociaux qu'en terme de crédits budgétaires.

Les conditions matérielles du transfert de la compétence de gestion de la formation des travailleurs sociaux aux régions, peut susciter des interrogations.

L'investissement des conseils généraux dans des formations de leurs personnels et des personnels des établissements qui participent à la prévention et la lutte contre les exclusions est aussi un paramètre essentiel. Or, au cours des contrôles des services de l'ASE que l'IGAS a réalisés dans 10 départements au cours des 5 dernières années, le constat d'une très grande hétérogénéité de choix politiques départementaux a été fait, conduisant à une hétérogénéité dans les pratiques professionnelles. L'IGAS a été conduit à faire le même constat lors d'audits de la politique des ressources humaines d'associations intervenant dans le champ social.

L'instauration de référentiels permettant des évaluations (dont des auto-évaluations) des établissements et services sociaux et médico-sociaux<sup>97</sup> en application de la loi du 2 janvier 2002 n'en est que plus indispensable. Or plusieurs des décrets d'application de cette loi ne sont toujours pas parus.

---

<sup>97</sup> Nota, afin d'éviter toute interprétation erronée, on rappellera que les centres de formation en travail social ne sont pas des établissements sociaux et médico-sociaux au sens de la loi 2002-2

## FICHE 45 : LA COMMUNICATION SUR LA PAUVRETE ET LES EXCLUSIONS

### PRESENTATION DU TYPE D'ACTION

L'art. 1<sup>er</sup> de la loi du 29 juillet 1998 affirme notamment (certains termes ont été mis en gras par les rapporteurs de l'IGAS) :

« *La lutte contre les exclusions est un impératif national ....*

*L'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics dont les centres communaux et intercommunaux d'action sociale, les organismes de sécurité sociale ainsi que les institutions sociales et médico-sociales participent à la mise en œuvre de ces principes.*

*Ils prennent 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, ...*

*Les entreprises, les organisations professionnelles ou interprofessionnelles, les organisations syndicales de salariés représentatives, les organismes de prévoyance, les groupements régis par le code de la mutualité, les associations qui œuvrent notamment dans le domaine de l'insertion et de la lutte contre l'exclusion, **les citoyens** ainsi que l'ensemble des acteurs de l'économie solidaire et de l'économie sociale **concourent à la réalisation de ces objectifs.***

L'importance d'une « *mobilisation de tous ....* » fonde d'ailleurs le titre du rapport du Conseil Economique et Social (juin 2003)

Le PNLE (mars 2003) prévoyait de « *réaliser une campagne de communication média et hors média sur la lutte contre la précarité et l'exclusion* » (fiche n°A.11).

### DISPOSITIF DE MISE EN ŒUVRE

Plusieurs « cibles », comme dans toute stratégie de communication<sup>98</sup>, ont été visées depuis la parution de la loi, notamment :

- A : les personnes frappées (ou pouvant être frappées) elles-mêmes par l'exclusion sociale : les messages ont été adressés directement à elles soit portées vers elles par des intermédiaires (notamment associatifs) et par les média
- B : toutes les personnes morales énumérés dans l'article 1<sup>er</sup> de la loi (voir ci-dessus) à la fois comme acteurs de la lutte contre les exclusions et comme vecteur de cet « *impératif national* »
- C : l'art 1<sup>er</sup> précise également « *les citoyens* », qui pourraient être dénommés, en langage courant, « le grand public » et qu'il convient de segmenter

---

<sup>98</sup> cette fiche est principalement centrée sur la stratégie de communication de l'Etat

## ELÉMENTS DE BILAN ACTUALISÉS

### Dans des rapports (ou études) « officiels » :

- Le bilan de la LCE (du 13 septembre 2000) n'identifie aucune fiche spécifique à cet aspect de la mise en œuvre de la loi
- Le rapport d'évaluation de l'IGAS consacrait (en juin 2000) à la question de la communication notamment deux paragraphes intitulés :
  - « *la perception de la loi reste floue, mais elle est en même temps fortement revendiquée* » (p.101)
  - « *communiquer auprès du public* » (p.116 et 117) en notant que « *à la différence de la loi sur le RMI, la loi de lutte contre les exclusions n'a pas fait l'objet d'une communication grand public* »
- L'ONPES a consacré deux des quatre « cahiers » des annexes à son rapport 2001-2002 à :
  - l'état de l'opinion publique (notamment sur les origines de la pauvreté) et les représentations de la pauvreté et de l'exclusion dans la presse écrite et audiovisuelle
  - les relations des personnes en difficulté avec les organismes sociaux
- L'ONPES a fait réaliser des études d'opinion<sup>99</sup> qui lui permet d'intituler dans son rapport 2003-2004 un paragraphe (p39 à 43) « *les représentations de la pauvreté : des opinions qui se durcissent* ». Un accroissement des préjugés négatifs à l'encontre des personnes en situation d'exclusions est sensible pour les personnes les plus éloignées de la pauvreté et de l'exclusion sociale.
- Le rapport du CES (mars 2003) note lui aussi de nombreuses méconnaissances et donc l'apparition de préjugés vis à vis de la pauvreté et des exclusions sociale. Ces défauts lui semblent profonds et nécessiter des actions vigoureuses afin de « *changer le regard* ».

### Dans des rapports (ou études) « associatifs » :

Les associations caritatives constatent, elles aussi, la coexistence entre :

- une fragilité des résultats des appels à la générosité publique<sup>100</sup>, (comme indicateur de la sensibilité publique à l'égard des phénomènes de pauvreté). Je croyais que la dernière enquête sur les dons des Français, publiée il y a deux mois environ, avait mis en évidence leur générosité (mais je me trompe peut-être) ?
- une forte mobilisation de bénévoles de tous âges pour consacrer de leur temps à des actions concrètes de lutte contre les exclusions

Elles en déduisent des déficits importants d'information et signalent que la couverture par les médias des problèmes de pauvreté (qui concernent pourtant environ 10% de la

---

<sup>99</sup> Il s'agit d'« enquêtes barométriques » (dont la description est fournie à la page 39 de ce rapport)

<sup>100</sup> qui est d'ailleurs aussi constatée par d'autres associations faisant appel à la générosité publique pour d'autres causes

population française) demeurent relativement rares et souvent peu représentatifs de la réalité.

#### Autre élément de constat fait par la mission IGAS 2004 :

La place occupée dans les médias par la publication le 17 février 2004 de l'étude du CERC sur les « *enfants pauvres en France* »<sup>101</sup> puis du rapport de l'ONPES le 8 avril 2004 tend à démontrer que la presse, quand elle dispose d'informations nouvelles et fiables sur les phénomènes de pauvreté et d'exclusion, leur consacre un espace rédactionnel adéquat.

### **PROPOSITIONS D'AMELIORATION**

Le collectif ALERTE demandait, en novembre 2002 que soient conduites des actions de communication. Cette proposition reprenait une des recommandations de l'IGAS en juin 2000 et a par ailleurs été largement développée dans le rapport du CES (juin 2003)

### **INDICATEURS DE MISE EN ŒUVRE**

Des études (préciser) conduites sur la connaissance par **les bénéficiaires potentiels de droits ouverts par la LCE** montrent que :

- ces personnes affirment connaître mal leurs droits ;
- le vecteur privilégié d'information n'est pas des campagnes média (ou même des brochures souvent trop compliquées parce qu'elles doivent rentrer dans des explications très techniques et que les personnes concernées ont des difficultés<sup>102</sup> vis à vis des documents écrits) mais l'accompagnement social (de travailleurs sociaux salariés ou de bénévoles) et le « bouche à oreille » (notamment à travers les « actions collectives »<sup>103</sup>)

### **COMMENTAIRE GENERAL**

L'importance et la complexité des phénomènes d'exclusion sociale nécessitent que les actions matérielles issues des modifications législatives ou réglementaires ainsi que de l'organisation de dispositifs adaptés soient complétées par des actions de communication.

La décision du Premier ministre en 1994 que la lutte contre la pauvreté et l'exclusion soit déclarée « grande cause nationale »<sup>104</sup> avait permis le développement d'un ensemble d'actions conduites en partenariat avec des associations caritatives (qui avaient créé pour l'occasion le « collectif ALERTE »).

---

<sup>101</sup> CERC : Conseil de l'emploi, des revenus et de la Cohésion sociale ;édit. La Documentation Française (151p.)

<sup>102</sup> notamment difficultés techniques de compréhension, voire de lecture

<sup>103</sup> voir le rapport IGAS sur les « REAAP : Réseaux d'Ecoute, d'Appui et d'Accompagnement des Parents » (mars 2004)

<sup>104</sup> en 2004 **la fraternité** a, de façon semblable, été déclarée « grande cause nationale » par le Premier ministre.

Le vote de la loi de lutte contre les exclusions avait été accompagné d'actions de communication très diversifiées (brochures des présentation, CD Rom, ...), en direction principalement des personnes engagées à titre professionnel ou bénévole dans la lutte contre les exclusions.

Les campagnes de communications réalisées lors des hivers 2002-2003 et 2003-2004 ont été focalisées sur les risques encourus par « les grands exclus » (SDF, ...)

Une « mobilisation nationale », à la suite du rapport du CES, a été annoncée par les plus hautes autorités de l'Etat. Elle devrait avoir au moins un temps forts en juin-juillet 2004 avec la première « conférence nationale de lutte contre l'exclusion et pour l'inclusion sociale » et la première réunion du Comité Interministériel de Lutte contre les Exclusions – CILE). Ce temps fort pourrait fournir l'occasion que soient conjugués un programme d'actions diversifiées et des actions de communications, qui dans ce contexte pourraient se révéler efficaces.

**ANNEXES**

## **LISTE DES ANNEXES**

**Annexe 1** : Lettre de mission.

**Annexe 2** : Liste des personnes rencontrées.

**Annexe 3** : Présentation résumée des articles de la loi du 29 juillet 1998 (établie par Amédée THEVENET pour « La vie départementale et régionale », n° 159, août 1998).

**Annexe 4** : Tableau de concordance entre les articles de la loi du 29 juillet 1998 et les fiches du rapport.

**Annexe 5** : Situation des personnes défavorisées et politique de lutte contre les exclusions. Bilan des études récentes (Katia JULIENNE ; DREES ; avril 2004) ; suivi de : Bibliographie des publications, sur le champ de la pauvreté et de la lutte contre les exclusions, de l'INSEE, la DARES, la DREES et l'ONPES (2001-2004)  
Présentation des enquêtes réalisées par ou pour le système statistique public sur le champ de la pauvreté (2001-2003).

**Annexe 6** : Eléments d'état des lieux de l'insertion par l'activité économique pour les publics concernés à partir des travaux du CNIAE (Conseil National de l'Insertion par l'Activité Economique), établi par Jacques DUGHERA, secrétaire général du CNIAE (mars 2004).

**Annexe 7** : Principaux documents référencés par la mission.

**Annexe 8** : Liste des sigles.

**ANNEXE N° 1 :  
Lettre de mission.**

**NON DISPONIBLE**

**ANNEXE N° 2 :**  
**Liste des personnes rencontrées.**

**Liste des personnes rencontrées  
afin d'obtenir des informations spécifiques  
ou ayant apporté une contribution particulière  
dans le cadre de la mission**

*Ne sont donc pas mentionnés dans la liste ci-après*

- *les membres du CNLE et les autres responsables rencontrés à l'occasion des réunions élargies des 17 février et 28 avril et du comité de pilotage du 23 mars*
- *les membres du comité permanent du CILE rencontrés lors de la réunion du 4 février*
- *les responsables des administrations contactés pour rassembler des informations ou demander d'en confirmer la validité*
- *les responsables des associations contactés pour rassembler des informations ou demander d'en confirmer la validité*

**DGAS (direction générale de l'action sociale)**

Marie-José BERNARDOT, chef du bureau action et synthèse territoriales

Claire DESCREUX, sous-directrice des politiques d'insertion et de lutte contre les exclusions

Annick GARONNE, adjointe à la chef du bureau des politiques de prévention, d'insertion et d'accès aux droits

Jean-Yves HOCQUET, chef de service de la DGAS

Catherine LESTERPT, chef du bureau des politiques de prévention, d'insertion et d'accès aux droits

**DREES (direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques)**

Katia JULIENNE, chargé de mission auprès de la sous-directrice de l'observation de la solidarité

Patrick PETOUR, chef de bureau lutte contre l'exclusion

**ONPES (observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale)**

Marie-Thérèse ESPINASSE, secrétaire générale

**IGAS (inspection générale des affaires sociales)**

*membres de l'IGAS ayant été spécialement consultés*

Thomas AUDIGE

Jean-François CHADELAT

Marc DUPONT

Marie-Ange du MESNIL du BUISSON

Danièle JOURDAIN-MENNINGER

Christine LACONDE

Gautier MAIGNE

Jean-Patrice NOSMAS

Jacques ROUX

Hélène STROHL

Michel THIERRY  
Olivier TOCHE  
Dominique TRICARD  
Isabelle YENI

### **CNIAE (conseil national de l'insertion par l'activité économique)**

Jacques DUGHERA, secrétaire général

### **ANPE (agence nationale pour l'emploi)**

Dominique RADIN, conseiller principal à l'emploi à l'agence locale de Montrouge

### **ASSOCIATIONS**

*Lors d'une réunion organisée par le collectif ALERTE le 5 mars à l'UNIOPSS ; par ordre alphabétique des associations membres de ce collectif et représentées lors de cette réunion*

Brigitte CHARBONNEAU	ADIE
Lisette MAYRET	ADIE
Nathalie HANET-KANIA	COORACE
Marie PAINDORGE	Croix Rouge Française
Anne-Pierre LE SAUVAGE	Droits d'Urgence
Fabien TULEU	Emmaüs France
Didier PIARD	FNARS
Jean-Michel DAVID	FAPIL
Robert MOLLET	Fédération d'Entraide Protestante
Pierre DE PORET	Fédération Française des Banques Alimentaires
Béatrice DANES	Fédération Nationale des Centre PACT'ARIM
Pierre BELMANT	Fondation Armée du Salut
Ingrid LANDELAMY	GRAPPES
Jean-Pierre BULTEZ	Les Petits Frères des Pauvres
Marie-Noëlle JAN	Les Restaurants du Cœur
Bernard MORIAU	Médecins du Monde
Gilbert LAGOUANELLE	Secours Catholique
Claude FIORI	Secours Populaire Français
Patrick BOULTE	Solidarité Nouvelles face au Chômage
Hélène MARCHAL	UNAF
Bruno GROUES	UNIOPSS
Albane EXERTIER	UNIOPSS
Sandra ZAEPFFEL	UNIOPSS

Ainsi que :

Marie-Thérèse JOIN-LAMBERT, présidente du collectif ALERTE

Jean-Paul PENEAU, ancien directeur général de la FNARS

Denis PROST, bénévole permanent ATD Quart-Monde

Anne ROMENSKI, équipe de la présidence ATD Quart-Monde

Dominique SAINT-MACARY, responsable des statistiques et études au Secours Catholique

**ANNEXE N° 3 :**  
**Présentation résumée des articles de la loi du**  
**29 juillet 1998 (établie par Amédée**  
**THEVENET pour « La vie départementale et**  
**régionale », n° 159, août 1998).**

**NON DISPONIBLE**

**ANNEXE N° 4 :**  
**Tableau de concordance entre les articles de**  
**la loi du 29 juillet 1998 et les fiches du**  
**rapport.**

## TABLEAU de concordance entre ARTICLES de la LOI et FICHES du RAPPORT

*Ce tableau n'est que partiellement renseigné eu égard à la méthodologie de travail de la mission*

Article de la LCE	Résumé très succinct de l'article	N° de la « fiche »	Observations
Article 1er	la lutte contre les exclusions est un impératif national ....	45	La fiche 45 ne traite qu'une partie de l'art 1er
<b>EMPLOI</b>			
Article 2	comités de liaison des organismes chargés des demandeurs d'emploi	29-30	Regroupements de 2 fiches
Article 3	information de l'administration sur les plans sociaux.		
Article 4	PAP-ND	1	
Article 5	programme T.R.A.C.E.	2	
Article 6	S.I.F.E..	6bis	
Article 7	contrats emploi-solidarité (C.E.S.).	4	
Article 8	contrats emploi consolidé (C.E.C.).	4	
Article 9	cumul minimum social et revenu d'activité professionnelle.	26	
Article 10	un demandeur d'emploi peut exercer une activité bénévole.		
Article 11	définition de l'insertion par l'activité économique.	3	
Article 12	statut des contrats conclus avec des entreprises d'insertion	3	
Article 13	les associations intermédiaires	3	
Article 14	adaptation du code rural à ce qui précède.	3	
Article 15	associations intermédiaires et services aux personnes physiques	3	
Article 16	conseil départemental de l'insertion par l'activité économique, ....	3	
Article 17	prise en compte de l'objectif d'insertion professionnelle dans les marchés publics ; <b><u>disposition déclarée non conforme à la Constitution</u></b> par le Conseil Constitutionnel en application de sa jurisprudence sur le droit d'amendement.		«clause du mieux disant social» dans code des marchés publics en 2001
Article 18	insertion par l'activité économique et structures habilitées	3	
Article 19	réécriture d'art. de la loi du 1er décembre 1988 (R.M.I.).		
Article 20	insertion par l'activité économique et exonération des charges sociales patronales.	3	
Article 21	aides en capital de l'Etat à la création d'entreprise	5	
Article 22	procédure d'attribution des aides de l'Etat à la création d'entreprise.	5	
Article 23	modifications rédactionnelles de cohérence relatives à la création d'entreprise.	5	
Article 24	lutte contre l'illettrisme dans l'éducation permanente et la formation professionnelle.	17	
Article 25	dérogation à limite d'âge pour les contrats de qualification.	5	
Article 26	rapport du gouvernement au Parlement avant la fin 1999 sur le système de rémunération des stagiaires, ...		
Article 27	dans les départements d'Outre-mer, accès aux emplois jeunes des bénéficiaires de contrats d'insertion par l'activité.		

Article 28	recentrage de l'aide de l'Etat aux contrats d'accès à l'emploi dans les départements d'Outre-mer.		
Article 29	institution de repos compensateurs pour les salariés agricoles ; <b><u>disposition déclarée non conforme à la Constitution</u></b> par le Conseil Constitutionnel en application de sa jurisprudence sur le droit d'amendement.		
<b>LOGEMENT-HABITAT</b>			
Article 30	plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées	11	
Article 31	consultation des associations de défense des personnes en situation d'exclusion.	11	
Article 32	durée minimale de trois ans des plans départementaux	11	
Article 33	une évaluation des besoins fonde les plans départementaux	11	
Article 34	cohérence rédactionnelle avec l'article 31.		
Article 35	conventions entre les participants aux instances locales, pour la mise en œuvre du plan départemental.	11	
Article 36	critères d'éligibilité fonds de solidarité pour le logement.	11	
Article 37	le fonds peut être un groupement d'intérêt public.	11	
Article 38	fonds non constitué en groupement d'intérêt public.	11	
Article 39	précisions pour décret d'application des fonds de solidarité.	11	
Article 40	aide forfaitaire par logement aux organismes sociaux pratiquant la sous-location, ....	11 ter	
Article 41	les organismes H.L.M. peuvent acquérir et donner en location des hôtels meublés.		
Article 42	dégrèvement de taxe d'habitation pour des gestionnaires.		
Article 43	exonération du droit au bail pour des sous-locations		
Article 44	continuité de l'aide au logement (A.P.L.) après hébergement par un organisme bénéficiant de l'A.L.T.	11ter	
Article 45	même disposition pour l'allocation de logement.	11ter	
Article 46	dérogation à l'obligation d'aires de stationnement		aire de stationn. = place de garage (à proxi. d'immeuble)
Article 47	dissociation location du logement et aire de stationnement.		
Article 48	précision dans la loi du 1er septembre 1948		
Article 49	Incitation fiscale à la réhabilitation		
Article 50	modification des conditions d'exonération de taxe foncière.		
Article 51	institution d'une taxe annuelle sur les logements vacants	7	
Article 52	procédure de réquisition par l'Etat de logements.		
Article 53	les centres communaux d'action sociale bénéficient de l'aide pour logement temporaire de personnes défavorisées.		
Article 54	référence aux chartes intercommunales du logement dans les programmes locaux de l'habitat.	11	
Article 55	objectifs et principes des logements locatifs sociaux.		
Article 56	modalités d'attribution des logements locatifs sociaux	9	
Article 57	précisions dans le code général des impôts.		
Article 58	Interdiction de paiement de frais lors de la demande d'attribution d'un logement social ou de la signature du bail.		
Article 59	réduction du délai de préavis lorsque le locataire bénéficie d'un autre logement du même bailleur.		

Article 60	plafond de ressources pour certains locataires.		
Article 61	représentation des locataires dans les organismes d'H.L.M.		
Article 62	fin des protocoles d'occupation du patrimoine social.		
Article 63	Effets de l'adoption d'une charte intercommunale nouvelle.	11	
Article 64	logements sociaux pris en compte pour l'obligation triennale de construction		
Article 65	baisse du seuil démographique applicable aux communes pour l'obligation triennale de construction.		
Article 66	extension de règles aux D.O.M.		
<b>SANTE</b>			
Article 67	l'accès à la prévention et aux soins des personnes les plus démunies constitue un objectif prioritaire	14	
Article 68	objectifs de prévention et de lutte contre l'exclusion dans les conventions d'objectifs et de gestion des caisses nationales de sécurité sociale		
Article 69	Même chose pour les caisses d'assurance maladie,		
Article 70	rapport du gouvernement au Parlement sur le rôle de la médecin scolaire, dans le délai d'un an.		Rapport IGAS-IGAENR de février 1999r
Article 71	programme régional pour l'accès à la prévention et aux soins des personnes les plus démunies.	14	
Article 72	les centres d'hygiène alimentaire et d'alcoologie	16	
Article 73	rôle des hôpitaux dans la lutte contre l'exclusion sociale.	15	
Article 74	participation de la protection maternelle et infantile à la lutte contre l'exclusion sociale.		
Article 75	réorientation vers les personnes exposées au risque de précarité de l'action du fonds national d'action sociale et du fonds national de prévention, d'éducation et d'information sanitaires.	14	
Article 76	permanences d'accès aux soins de santé dans les hôpitaux.	15	
Article 77	rapport du gouvernement au Parlement sur l'opportunité d'un transfert de compétence des départements vers l'Etat en matière de lutte contre la tuberculose dans le délai d'un an.		projet de loi sur responsabilités locales
<b>CITOYENNETE</b>			
Article 78	suppression de la durée d'activité d'un an pour l'adhésion des demandeurs d'emploi à un syndicat.	31	
Article 79	droit des demandeurs d'emploi de participer aux stages de formation économique et sociale ou de formation syndicale.	31	
Article 80	exonération du droit de timbre pour la délivrance de la carte nationale d'identité aux personnes sans domicile fixe.		Suppression gale de ce « droit » (2001)
Article 81	inscription des personnes sans domicile fixe sur les listes électorales.	33	
Article 82	accès des mêmes personnes à l'aide juridictionnelle.	33	
Article 83	information des détenus sur leurs droits sociaux		

## SURENDETTEMENT

Article 84	obligation d'indiquer le taux effectif global mensuel et annuel des crédits.	23	
Article 85	possible intervention d'un intermédiaire dans la procédure de surendettement	23	
Article 86	composition de la commission de surendettement	23	
Article 87	mode de calcul du « reste à vivre »	24	
Article 88	fraction insaisissable sur les rémunérations des salariés	24	
Article 89	modifications de procédure devant la commission de surendettement.	23	
Article 90	intervention du juge pour vérifier la validité des créances	23	
Article 91	procédure d'urgence pour la saisie du juge	23	
Article 92	pouvoirs de la commission de surendettement en cas d'échec de la conciliation	23	
Article 93	possibilité de suspension de l'exigibilité des créances autres qu'alimentaires ou fiscales pendant trois ans ; et, possible effacement total ou partiel des dettes.	24	
Article 94	remises totales ou partielles des dettes fiscales.	24	
Article 95	rôle du juge en cas de contestation des recommandations de la commission de surendettement.	23	
Article 96	l'effacement d'une créance vaut régularisation de l'incident de paiement.	24	
Article 97	modification des conditions d'inscription au fichier des incidents de crédits aux particuliers	23	
Article 98	réduction de la tarification des huissiers de justice.	24	
Article 99	renvoi à un décret en Conseil d'Etat pour l'application	23	
Article 100	information de la personne caution par la commission.	23	
Article 101	information de la personne caution du montant de la créance garantie.	23	
Article 102	information de la personne caution dès le premier incident de paiement.	23	
Article 103	application du minimum de ressources pour la personne caution.	24	
Article 104	information de la personne caution d'une dette professionnelle	23	
Article 105	abrogation de dispositions du décret du 28 février 1852 (saisie spéciale des sociétés de crédit foncier).		
Article 106	dernier recours des débiteurs : délai porté à six mois.	23	
Article 107	créancier poursuivant étant déclaré adjudicataire : le Conseil Constitutionnel considère cet <b><u>article comme non conforme à la Constitution.</u></b>		
Article 108	en cas de saisie immobilière du logement principal : droit de préemption de la commune, pour le maintien dans les lieux.	25	
Article 109	déclaré <b><u>non conforme à la Constitution par voie de conséquence</u></b> (cf. article 107).		
Article 110	déclaré <b><u>non conforme à la Constitution par voie de conséquence</u></b> (cf. article 107).		
Article 111	large publicité avant l'adjudication.		

Article 112	la clôture de la liquidation judiciaire suspend les effets de la mesure d'interdiction d'émettre des chèques.		
Article 113	amende fiscale pour l'établissement financier qui offre ou consent un prêt à un mineur sans autorisation	24	
<b>MAINTIEN dans le LOGEMENT</b>			
Article 114	l'assignation est notifiée au préfet, le juge peut, même d'office, accorder des délais de paiement.	21	
Article 115	délai de trois mois avant délivrance de l'assignation pour certains bailleurs et certains locataires.		
Article 116	l'aide au logement peut être versée au bailleur ou au prêteur.	21	
Article 117	le juge peut transmettre l'ordonnance d'expulsion au préfet en vue de la prise en compte de la demande de relogement.	22	
Article 118	un décret en Conseil d'Etat doit préciser des modalités	22	
Article 119	le préfet s'assure préalablement à l'exécution forcée d'un jugement d'expulsion, qu'un hébergement est proposé ; le Conseil Constitutionnel a jugé cet <b>article non conforme à la Constitution</b> car il subordonne le concours de la force publique à une démarche administrative préalable.		
Article 120	En cas d'expulsion, un huissier ne peut pénétrer dans un local qu'après un délai de deux mois à compter du commandement à payer	22	
Article 121	une charte pour la prévention de l'expulsion est élaborée dans chaque département.	21	
Article 122	en cas de troubles du voisinage dans le parc locatif social : une offre de relogement peut être adressée au locataire avant saisine du juge par le bailleur.		
Article 123	mesures d'urgence contre le saturnisme.	13	
Article 124	peine de confiscation du fonds de commerce "des marchands de sommeil".		
Article 125	régime des sous-locations de statut social.		
Article 126	protection des occupants de certains meublés.		
<b>MOYENS d'EXISTENCE</b>			
Article 127	caractère incessible et insaisissable de l'allocation d'insertion et de l'allocation de solidarité spécifique.	25	
Article 128	cohérence rédactionnelle avec l'article 127.	25	
Article 129	fixation d'un seuil minimal insaisissable pour les prestations familiales.	25	
Article 130	caractère incessible et insaisissable des prestations en nature de l'assurance maladie	25	
Article 131	taux de certaines allocations révisé une fois par an en fonction de l'évolution des prix.		
Article 132	modalités de versement de l'allocation de préretraite allouée aux chefs d'exploitation agricole âgés de 55 ans au moins.		
Article 133	incitation à une concertation en vue de la mise en œuvre du droit au transport pour certains demandeurs d'emploi.	28	
Article 134	droit à la vie familiale des personnes hébergées dans les centres d'accueil (article 3 de la loi du 30 juin 1975).	37	
Article 135	pour faciliter le droit de visite des parents, le juge peut indiquer que le lieu de placement de l'enfant doit être recherché (code civil).	37	

Article 136	droit au maintien d'une fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques.	38	x
Article 137	droit à l'ouverture d'un compte bancaire,	25	
Article 138	créations de chèques d'accompagnement personnalisé,.	27	
Article 139	prestation spécifique dépendance		Loi 2001 créant l'A.P.A.
<b>EDUCATION et CULTURE</b>			
Article 140	accès à la culture, à la pratique sportive, aux vacances et aux loisirs	19 20	
Article 141	accès des enfants de moins de six ans aux équipements et services d'accueil		
Article 142	adaptation des moyens du service public de l'éducation aux différences de situations objectives.	18	
Article 143	création de comités d'éducation à la santé et à la citoyenneté	18	
Article 144	suppression de l'aide à la scolarité créée en 1994.	18	
Article 145	création des bourses nationales de collège.	18	
Article 146	rapport du gouvernement au Parlement sur la fréquentation des cantines scolaires et les fonds sociaux.	18	
Article 147	tarifs modulables des services publics administratifs à caractère facultatif.	18	
Article 148	les chargés d'enseignement peuvent, en cas de perte d'emploi, voir leurs fonctions reconduites pour une durée maximale d'un an.		
Article 149	la lutte contre l'illettrisme mobilise tous les services publics et notamment celui de l'éducation.	17	

## INSTITUTIONS SOCIALES

Article 150	un représentant des associations qui œuvrent dans le domaine de l'insertion et de la lutte contre les exclusions doit être désigné au conseil d'administration des centres communaux et intercommunaux d'action sociale	32	
Article 151	formation des travailleurs sociaux : objectifs, obligations pédagogiques, financement, statut des étudiants	43 44	
Article 152	création du conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale ; <b><u>disposition déclarée non conforme à la Constitution</u></b> par le Conseil Constitutionnel en application de sa jurisprudence sur le droit d'amendement.		Création en avril 2000
Article 153	observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale.	40	
Article 154	commission de l'action sociale d'urgence	36	
Article 155	comité départemental de coordination des politiques de prévention et de lutte contre les exclusions	42	
Article 156	conventions pour assurer la coordination des actions de prévention et de lutte contre les exclusions	42	
Article 157	mise en place d'un dispositif de veille sociale pour faire à l'urgence sociale et faciliter l'insertion.	34	
Article 158	le gouvernement doit présentera au Parlement avant le 31 décembre 1998 un rapport sur la situation matérielle des Français de l'étranger confrontés à l'exclusion.		
Article 159	le gouvernement présentera au Parlement tous les deux ans un rapport d'évaluation de l'application de la loi, en associant les personnes en situation de pauvreté et les acteurs de terrain.		Fait

**ANNEXE N° 5 :**

**Situation des personnes défavorisées et politique de lutte contre les exclusions. Bilan des études récentes (Katia JULIENNE ; DREES ; avril 2004) ; suivi de : Bibliographie des publications sur le champ de la pauvreté et de la lutte contre les exclusions, de l'INSEE, la DARES, la DREES et l'ONPES (2001-2004).**

**Présentation des enquêtes réalisées par ou pour le système statistique public sur le champ de la pauvreté (2001-2003).**



**MINISTÈRE DE L'EMPLOI,  
DU TRAVAIL ET DE LA COHÉSION SOCIALE**

**MINISTÈRE DE LA SANTÉ  
ET DE LA PROTECTION SOCIALE**

DIRECTION DE LA RECHERCHE, DES ÉTUDES,  
DE L'ÉVALUATION ET DES STATISTIQUES  
Sous Direction de l'Observation de la Solidarité  
Rédactrice : Katia Julienne

## **Situation des personnes défavorisées et politique de lutte contre les exclusions**

### **Bilan des études récentes**

Dans le cadre de la préparation de la Conférence Nationale de la Lutte contre l'Exclusion prévue en juin 2004, cet article procède à une synthèse des principaux enseignements des travaux menés par l'INSEE, l'ONPES, la DARES et la DREES entre 2001 et début 2004 relatifs à la pauvreté et à la lutte contre l'exclusion.

Cette relecture a permis de dégager cinq axes autour desquels les travaux des services statistiques publics ont été orientés au cours de cette période :

- l'impact des transferts sociaux sur la pauvreté, ainsi que l'articulation entre minima sociaux et politiques de l'emploi ;
- les problèmes en termes de conditions de vie des ménages pauvres posés à la politique de renforcement de la cohésion sociale, par exemple en matière de logement et d'exclusion bancaire ;
- les difficultés particulièrement aiguës ou spécifiques que rencontrent les allocataires des minima sociaux, les jeunes adultes, les personnes sans domicile et les étrangers eu égard aux orientations de la lutte contre les exclusions ;
- les liens entre difficultés sociales, politique de santé et d'accès aux soins suite à la mise en œuvre de la CMU ;
- l'implication des collectivités locales dans le champ de l'aide et de l'action sociales.

Cette synthèse s'inspire des axes et des enseignements déjà mis en évidence par Laurent Caillot<sup>1</sup> pour l'année 2002, tout en élargissant la problématique à l'ensemble des champs traités par le système statistique public.

<sup>1</sup> Laurent CAILLOT, Les enseignements des travaux récents autour de la pauvreté et de l'exclusion : une relecture des études menées sous l'égide de la DREES en 2002, Dossiers Solidarité et Santé n°4, 2002, DREES

## 1. Transferts sociaux et politique de l'emploi : deux leviers complémentaires de lutte contre la pauvreté

### 1.1 Le système de protection sociale, élément structurel de réduction de la pauvreté

Le système socio-fiscal a, entre autres, pour objectif d'opérer **des transferts entre ménages** en fonction de leur situation économique, sociale ou familiale. Depuis 1996, à partir des enquêtes Revenus fiscaux et du modèle de microsimulation INES qui reflète l'état de la législation applicable à une date donnée et qui est géré conjointement par la DREES et par l'INSEE, diverses études ont porté sur le rôle des différents transferts dans la réduction des inégalités ou la sortie de la pauvreté. Dans ces études, on analyse le passage du revenu initial au revenu disponible : de manière classique, le revenu initial des ménages comprend les revenus tirés de l'activité professionnelle, directement ou indirectement (en incluant en particulier les transferts de nature plutôt 'assurantielle' que sont les indemnités de chômage ou les pensions de retraite) ; les transferts à vocation 'redistributive' sont constitués des prélèvements (impôts directs) ou des prestations en espèces versées aux ménages.

Avec ces conventions, en 2001<sup>2</sup>, avant redistribution, 10% des ménages les plus riches concentrent plus du quart de la masse de revenu initial, les 10% les plus pauvres perçoivent 2% de cette masse, plus de dix fois moins que les ménages aisés. La composition du revenu initial pour les 10% les plus pauvres est constituée par les indemnités chômage pour presque un cinquième des ressources initiales et les salaires pour 45%. Dès le deuxième décile, la part des indemnités chômage passe à 8% tandis que les salaires prennent plus d'importance jusqu'au septième décile où ils représentent 62% des revenus initiaux.

Parmi les prélèvements directs, l'impôt sur le revenu des personnes physiques est le plus progressif : le taux de prélèvement est inférieur à 1% pour les quatre premiers déciles alors qu'il atteint 15% pour les 10% de ménages les plus aisés qui concentrent 60% de l'impôt payé. Les contributions sociales, CSG et CRDS, ont un profil légèrement progressif leur taux variant de 4,9% à 7,9% pour le neuvième décile. La taxe d'habitation a un profil légèrement progressif, accentué par la réforme de 2001. Enfin, la prime pour l'emploi est essentiellement concentrée sur les déciles 2 à 4 de niveau de vie initial. Ce crédit d'impôt est ainsi moins concentré sur le premier décile que la plupart des prestations, en raison notamment de la faible part des revenus d'activité au sein du premier décile de niveaux de vie initiaux.

Les prestations sont quant à elles ciblées sur les bas revenus : pour les trois quarts de leur masse, les minima sociaux sont versés aux ménages du premier décile ; les allocations logement reviennent pour plus de la moitié au premier décile (et représentent 32% de leur revenu initial) ; enfin, les prestations familiales restent relativement concentrées sur les bas niveaux de vie initiaux, même en l'absence de condition de ressources pour certaines d'entre elles, du fait de la sur-représentation des familles nombreuses ou des familles monoparentales dans les premiers déciles de niveaux de vie initiaux.

---

<sup>2</sup> C. CHAMBAZ, M. FUGAZZA, S. LE MINEZ, B. LHOMMEAU, M. PUCCI (DREES), V. ALBOUY, F. MURAT, N. ROTH, C. STARZEC (INSEE), Du revenu initial au revenu disponible : le point sur le système socio-fiscal en 2001, in *France, portrait social*, édition 2002-2003, octobre.

Pour les ménages actifs, l'effet des prestations sur la réduction des inégalités de niveau de vie entre revenu initial et disponible est supérieur à celui des prélèvements : elles contribuent pour 58% à la réduction des inégalités, contre 42% pour l'ensemble des prélèvements. La réduction des inégalités<sup>3</sup> chez les familles est pour 70% à attribuer aux prestations sociales contre 39% pour les ménages sans enfants. En revanche, pour les ménages retraités, les impôts et contributions sociales interviennent à hauteur de 63% dans la réduction des inégalités.

Le diagnostic d'ensemble qui est porté sur le système de protection sociale se retrouve au niveau des seules prestations familiales. Même si les prestations familiales ont d'abord été conçues afin de compenser les charges liées aux enfants, comparativement aux ménages sans enfant, l'analyse montre qu'elles ont un rôle protecteur contre la pauvreté.

Ainsi, les prestations familiales – à l'exclusion par conséquent de l'impôt sur le revenu et des minima sociaux autres que l'API – exercent une redistribution à la fois verticale et horizontale importante, spécialement en direction des couples avec trois enfants ou plus et des familles monoparentales<sup>5</sup>. Les prestations familiales réduisent le taux de pauvreté – au seuil de 50% du revenu médian – de ces deux catégories de familles de 20 à 13%, soit un niveau proche de celui de l'ensemble des ménages sans enfant (11%). La diminution du taux de pauvreté atteint même 16 points pour les familles monoparentales<sup>6</sup> et 21 points pour les couples avec trois enfants ou plus. La réduction de l'intensité de la pauvreté est également maximale pour ces types de ménages. Ces résultats confirment, en particulier, la forte réduction de la pauvreté par les transferts sociaux qui était déjà observée chez les familles monoparentales et l'ampleur croissante de la redistribution horizontale selon le nombre d'enfants mesurée par une étude sur cas-types relative à la compensation du surcoût de l'enfant par la politique familiale (prestations familiales, impôt sur le revenu et minima sociaux)<sup>7</sup>.

## 1.2 Les politiques de l'emploi, un levier pour le retour à l'emploi des allocataires de minima sociaux

Les données fournies annuellement par la CNAF, la CCMSA, l'UNEDIC et la CNAMTS permettent de suivre l'évolution **des allocataires de minima sociaux** (un peu plus de 3 millions d'allocataires pour une population couverte estimée à 6 millions) pour chaque minimum social en fonction des principales caractéristiques des bénéficiaires mais aussi de leur répartition par département.

---

<sup>3</sup> P. COURTILOUX, A. LAPINTE, S. LE MINEZ, M. PUCCI (DREES), V. ALBOUY, F. BOUTON (INSEE), Les effets redistributifs et les avantages familiaux du système socio-fiscal, in *France, portrait social*, édition 2003-2004

<sup>4</sup> P. COURTILOUX, A. LAPINTE, S. LE MINEZ, M. PUCCI (DREES), V. ALBOUY, F. BOUTON (INSEE), Les effets redistributifs et les avantages familiaux du système socio-fiscal, in *France, portrait social*, édition 2003-2004

<sup>5</sup> Sylvie LE MINEZ, Bertrand LHOMMEAU, Muriel PUCCI, L'impact des prestations familiales sur le revenu des ménages en 2001 : une estimation à l'aide du modèle de microsimulation INES, Etudes et Résultats n°174, mai 2002, DREES.

<sup>6</sup> Christine CHAMBAZ, Les familles monoparentales en Europe : des réalités multiples, Etudes et Résultats n°66, juin 2000, DREES.

<sup>7</sup> Bertrand LHOMMEAU, Laurent PAUPY, Les effets redistributifs de la politique familiale : un éclairage à l'aide de quelques cas-types, Etudes et Résultats n°100, février 2001, DREES.

En 2001<sup>8</sup>, la conjoncture favorable a favorisé la diminution du nombre d'allocataires du RMI et de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) en métropole. En revanche, l'allocation d'insertion a continué de voir croître le nombre de ses bénéficiaires depuis son ouverture aux demandeurs d'asile. Globalement, on constate une augmentation<sup>9</sup> entre 1996 et 2001 des allocataires de minima sociaux âgés de plus de 50 ans (de 23% à 27% entre 1996 et 2001). Au 31 décembre 2002, trois millions de personnes sont allocataires des huit minima sociaux, soit une diminution de 0,4% par rapport à 2001.

En 2002, le nombre d'allocataires du RMI s'est toutefois accru de 1,3% sur l'année en lien avec l'évolution défavorable du marché du travail et ce malgré l'élargissement de la couverture de l'assurance chômage. De décembre 2002 à décembre 2003<sup>10</sup>, le nombre d'allocataires du RMI en France métropolitaine a augmenté de 5,3%, évolution en lien avec le marché du travail. L'augmentation observée en 2003 concerne plus particulièrement les hommes âgés de moins de 30 ans, tandis que celle de 2002 avait plutôt touché l'ensemble des allocataires âgés de plus de 50 ans.

Depuis la loi de lutte contre les exclusions de 1998, les politiques de l'emploi (CES, CEC, CIE, structures d'insertion par l'activité économique, stages SIFE et aides aux chômeurs pour la création d'entreprises) ont été recentrées au profit des publics jugés prioritaires que sont notamment les allocataires de certains minima sociaux comme le RMI et l'ASS dans un contexte marqué par la réduction du volume des contrats aidés. Dans l'ensemble de ces dispositifs, la part des allocataires du RMI et de l'ASS a augmenté de près de 10 points entre 1996 et 2002<sup>11</sup>.

En 2001 et 2002, dans le secteur non marchand, les bénéficiaires du RMI constituent 36.6% et 35.2% des effectifs moyens des contrats emploi – solidarité (CES), les bénéficiaires de l'ASS respectivement 9.4% et 9.2%<sup>12</sup>. Quant aux contrats emploi – consolidés (CEC), les bénéficiaires du RMI représentent un peu plus de 25% des effectifs en 2001 et 2002. Dans le secteur marchand, la part des bénéficiaires du RMI entrés en contrats initiative emploi (CIE) est passée de 15.8% en 1998 à 17.9% en 2001 et 21.7% en 2002<sup>13</sup>.

En terme d'impact, les sortants de CIE ont un accès plus rapide à l'emploi que les personnes en CES ou CEC même si les allocataires du RMI ou de l'ASS mettent plus de temps que les autres bénéficiaires à trouver un emploi stable<sup>14</sup> : en 2002, entre 70% et 80% d'entre eux sont en emploi classique deux ans et demi après la fin de leur contrat aidé. Cependant, il importe de souligner que les caractéristiques des entrants en CIE diffèrent de celles des personnes en CES ou CEC.

Près de 60% des sortants de CES fin 1999 sont en emploi en mars 2002 mais leurs trajectoires restent fortement composées d'emplois aidés (encore 42% des emplois en mars

---

<sup>8</sup> Marie ANGUIS, avec la collaboration de Elisabeth ALGAVA, Jean-Marie CHANUT et Christel GILLES, Les allocataires de minima sociaux en 2001, Etudes et Résultats n°209, décembre 2002, DREES

<sup>9</sup> Marie ANGUIS avec la collaboration de Jean-Marie CHANUT et Christel GILLES, Les allocataires de minima sociaux en 2002, Etudes et Résultats n°276, décembre 2003, DREES.

<sup>10</sup> Sophie CAZAIN, Stéphane DONNE (CNAF), Marie ANGUIS, Christel GILLES (DREES), Le nombre d'allocataires du RMI au 31 décembre 2003, Etudes et Résultats n°301, avril 2004, DREES.

<sup>11</sup> Agnès GUIMIOT, Tristan KLEIN, Que deviennent les allocataires du RMI et de l'ASS passés par un dispositif de la politique de l'emploi ?, Travaux de l'ONPES, 2003-2004.

<sup>12</sup> Manon DEFOSSEUX, Les entrées en CES et CEC en 2002, Premières Informations n°50-1, décembre 2003, DARES.

<sup>13</sup> Emmanuel BERGER, Les entrées en CIE en 2002, Premières Informations n°50-2, décembre 2003, DARES.

<sup>14</sup> Emmanuel BERGER, Le CIE : un retour durable à l'emploi, Premières Synthèses n°44.5, octobre 2003, DARES.

2002)<sup>15</sup>. L'occupation d'un emploi « classique » semble davantage liée à des facteurs personnels comme l'âge ou, dans une moindre mesure, la formation initiale. Pourtant, moins de 7% des allocataires du RMI sans emploi depuis plus d'un an sont en CEC après leur CES, soit plus de quatre points au dessous de la moyenne<sup>16</sup>. Il s'agit essentiellement de bénéficiaires diplômés (38% des publics prioritaires embauchés en CEC sont titulaires du bac alors que ce n'est le cas que de 16% des publics non prioritaires). Qu'elles aient ou non retrouvé un emploi, les personnes interrogées déclarent que le principal bénéfice qu'elles retirent de leur CES est le sentiment d'une confiance et d'une utilité re-trouvées.

En 2002, le nombre de structures d'insertion par l'activité économique du secteur marchand est en légère diminution, soit 3% de moins qu'en 2001<sup>17</sup>. Les entreprises d'insertion restent les structures d'accueil des publics les plus en difficulté : la part des allocataires du RMI y progresse de 3 points passant de 37.7% à 40.7% entre 2001 et 2002, celles des allocataires de l'ASS se stabilise autour de 8%. Les allocataires du RMI représentent sur la même période près de 20% des salariés des associations intermédiaires et des entreprises de travail temporaire d'insertion. De mi-99 à mi-2002, plus de sept salariés sur dix accèdent à un moment ou à un autre à un emploi « classique » mais une personne sur six est toujours en structure d'insertion. Dans la durée toutefois, l'insertion sur le marché du travail est très hétérogène<sup>18</sup>.

L'insertion des bénéficiaires sortis des mesures des politiques de l'emploi fin 1999 a été néanmoins facilitée par le contexte économique favorable de l'époque, les possibilités d'insertion étant devenues moins favorables à partir de mi-2001 avec le retournement de conjoncture.

## **2. Les conditions de vie des ménages pauvres : l'exemple du logement et celui de l'exclusion bancaire**

L'analyse des conditions de vie des ménages pauvres révèle des difficultés accrues d'accès au logement et de conditions de vie dans les logements auxquels ils accèdent ou encore des obstacles bancaires et financiers, auxquels doit répondre la politique de renforcement de la cohésion sociale.

### **2.1 Pauvreté et logement : des contraintes qui s'aggravent**

Les travaux de l'ONPES 2003-2004 mettent en exergue l'aggravation des contraintes qui pèsent sur les ménages pauvres que ce soit en terme d'accès au logement, de taux d'effort mais aussi de conditions de vie dans leur habitat.

---

<sup>15</sup> Emmanuel BERGER, Manon DEFOSSEUX, Jean-Philippe DE PALMAS, Karl EVENS, Stéphanie MAS, Ruby SANCHEZ, Philippe ZAMORA, Les bénéficiaires des politiques de l'emploi : des parcours sensibles aux mouvements conjoncturels de l'économie, Premières Synthèses n°52.3, Décembre 2002, DARES

<sup>16</sup> Manon DEFOSSEUX, La formation au cours du CES : une influence durable sur les parcours mais un accès limité, Premières Synthèses n°44-2, octobre 2003, DARES.

<sup>17</sup> L'insertion par l'activité économique en 2002, Premières Informations n°52.1, décembre 2003, DARES.

<sup>18</sup> Roza CEALIS, Anna SMYK, Insertion par l'activité économique : plus de la moitié des salariés retrouve un emploi hors structure, Premières Synthèses n°26.1, juin 2003, DARES.

L'exploitation des données de l'enquête Logement 2002<sup>19</sup> permet de caractériser les ménages pauvres au regard du logement en se limitant cependant aux ménages disposant d'un logement. Les ménages pauvres sont plus jeunes, concentrés en milieu urbain et essentiellement locataires (32% dans le parc social et 24% dans le parc privé).

Le rajeunissement de la population pauvre a entraîné une baisse de la propriété avec un accroissement du rôle joué par le parc Hlm dans l'accueil des ménages pauvres, le secteur Hlm constituant le seul lieu d'accueil où les loyers sont régulés<sup>20</sup>. Dès lors, on constate un mouvement de paupérisation de la population logée en Hlm renforcé par de moindres perspectives résidentielles. Le parc Hlm tend à devenir d'une part un parc de relégation pour les plus pauvres et, d'autre part, le support de mobilités ascendantes.

L'effet solvabilisateur des aides permet de diviser par deux la part des revenus que les ménages pauvres consacrent au logement (15% du budget des ménages pauvres). En 2002, 85% des locataires pauvres perçoivent une aide à la personne. L'impact des aides personnelles au logement a été limité par la forte augmentation des loyers dans le secteur privé comme dans le parc social. Néanmoins, le taux d'effort des ménages pauvres est nettement moins élevé en Hlm que dans le parc locatif privé (10% contre 26%). Dès lors, l'existence des Hlm induit, au sein des populations ayant les mêmes ressources, des distorsions de niveau de vie très importantes. Ce constat se double d'une inégale répartition d'offre de logements bon marché sur le territoire avec un parc de logement social plus important dans le nord de la France et davantage en zone urbaine.

De nouvelles situations d'exclusion du logement sont apparues avec un continuum de solutions entre la rue et le logement : les sans domiciles, les « hébergés » (structures d'accueil temporaire, famille, amis ou tiers), les habitants aux droits d'occupation limités (squats, habitations de fortune, en situation contentieuse voire en procédure d'expulsion) ou encore les chambres d'hôtel meublées occupées de façon permanente.

Ces évolutions s'inscrivent dans un contexte marqué par la stagnation résidentielle dans le parc Hlm, l'extension du champ du marché dans le domaine du logement avec une très forte diminution du parc de logements à très bas loyer (réhabilitation du parc Hlm, destruction et amélioration de l'habitat vétuste du parc privé, hausse continue des loyers).

Quant aux conditions de logement, 18% des ménages pauvres les considèrent comme « insatisfaisantes » ou « très insatisfaisantes », soit un taux d'insatisfaction trois fois supérieur aux ménages des sept déciles supérieurs d'après l'enquête Logement 2002 de l'INSEE. Sont mises en exergue la question de l'insonorisation et celle de l'entretien des parties communes.

A partir de l'enquête permanente sur les conditions de vie et sa partie variable « Vie de quartier » conduite auprès de 10.000 ménages d'avril à juin 2001 par l'Insee, on constate un taux élevé de ménages pauvres vivant dans un logement que l'on peut qualifier de surpeuplé : plus d'un ménage urbain pauvre sur quatre habite un logement qui ne comporte

<sup>19</sup> Jean-Claude DRIANT, Christelle RIEG, Les conditions de logement des ménages à bas revenus, Insee Première n°950, février 2004, INSEE.

<sup>20</sup> René BALLAIN, Pauvreté, exclusion et logement, Travaux de l'ONPES, 2003-2004

pas un nombre de pièces suffisant<sup>21</sup>. 51% des familles pauvres de trois enfants et plus vivent à l'étroit, ces familles nombreuses représentant 25% des ménages à bas niveau de vie. 46% des ménages pauvres locataires rencontrent un problème d'humidité, de manque de chauffage et/ ou de « mauvais » état général. Pour les ménages pauvres locataires, les problèmes de confort sont encore plus fréquents dans le parc privé que dans le parc Hlm.

Les conditions de logement des allocataires de minima sociaux<sup>22</sup> révèlent des difficultés similaires aux ménages pauvres mais exacerbées : la place bien plus prépondérante de l'habitat social pour un allocataire de l'API sur deux, un tiers des allocataires de l'ASS et 40% de ceux au RMI à comparer à 15,6% de la population générale en 2002. En outre, l'hébergement collectif, avec ou sans participation financière, concerne un adulte handicapé sur dix. Les allocataires sont plus nombreux à être hébergés par la famille ou des amis (21% des allocataires de l'AAH, 17% de ceux du RMI, 12% de ceux de l'ASS et 12% de l'API). Ce type de logement concerne particulièrement les jeunes bénéficiaires. Enfin, si l'on excepte les ménages d'une personne, la proportion de logements surpeuplés en France est de 7% en 2002 mais 29% des allocataires du RMI, 23% de ceux à l'API, 18% de ceux à l'ASS et 9% des bénéficiaires de l'AAH.

## **2.2 L'accès aux services bancaires et financiers : des difficultés particulières**

Dans le cadre des travaux de l'ONPES<sup>23</sup> pour 2003-2004, l'exclusion bancaire et financière est définie comme une situation dans laquelle une personne « subit un degré d'entrave dans ses pratiques bancaires et financières, qui ne lui permet plus de mener une vie sociale normale dans la société qui est la sienne ». A partir des travaux de deux équipes à la demande de l'ONPES et de la Caisse des dépôts et consignations, les mécanismes de l'exclusion bancaire et financière sont décrits ainsi que leurs conséquences économiques et sociales.

La loi de 1998 de lutte contre les exclusions a mis en place un droit au compte et défini un service bancaire de base. En 2001, l'absence totale de comptes et services bancaires concerne moins de 1% des ménages français en particulier grâce au rôle financier joué par les services financiers de La Poste. 8% des ménages bénéficiaires de minima sociaux ne disposent d'aucun compte. Ces ménages sont plus nombreux à ne posséder que des cartes de retrait (32% contre 7% de l'ensemble de la population), le plus souvent utilisables dans leur seule banque (66% contre 38%). Ils ne sont que 54% à disposer d'un chéquier (contre 96%) et 40% d'une carte bancaire (contre 79%).

Les pratiques des établissements bancaires, orientées par des impératifs de résultats commerciaux, renforcent les difficultés des ménages les plus modestes dans l'usage de services bancaires vécus comme complexes et les incitant donc à réduire l'usage des services bancaires voire à s'auto-exclure.

---

<sup>21</sup> Cyril RIZK, Le cadre de vie des ménages les plus pauvres, Insee Première n°926, octobre 2003, INSEE.

<sup>22</sup> Anne BELLEVILLE, Insertion sociale et conditions de vie des bénéficiaires de minima sociaux, Etudes et Résultats n°300, mars 2004, DREES.

<sup>23</sup> Georges GLOUKOVIEZOFF, L'exclusion bancaire et financière des particuliers, Travaux de l'ONPES, 2003-2004.

Ces processus d'auto-exclusion sont renforcés par des obstacles tels que la localisation géographique des agences, la mise en place de distributeurs automatiques ou encore la facturation du retrait d'espèces au guichet. En outre, lorsqu'un client rencontre des difficultés financières, l'établissement bancaire lui propose des services payants (découvert autorisé, crédit personnel) en fonction de sa solvabilité et de sa capacité à négocier.

Le recentrage des établissements bancaires sur les clients rentables, auxquels sont proposés des produits nouveaux et une relation personnalisée, contraste avec la relation bancaire des clients aux revenus modestes qui représentent un coût, paient des services plus chers et doivent s'adapter à l'établissement bancaire. Dès lors, lorsqu'elles sont confrontées à des besoins de liquidités, les personnes aux revenus modestes sont incitées à recourir à leurs proches ou à solliciter des établissements de crédit spécialisés aux coûts nettement plus élevés.

En outre, l'exclusion bancaire inscrit les ménages dans des projets exclusivement de court terme et constitue un signal négatif pour l'accomplissement d'autres démarches (accès au logement...). Enfin, le recours aux solidarités familiales ou amicales engendre une dette morale parfois difficilement supportée.

Par ailleurs, les travaux 2003-2004 de l'ONPES soulignent la persistance des liens entre inégalités face à l'école, exclusion scolaire et origines sociales<sup>24</sup>. Cette problématique a également constitué l'un des thèmes abordés à l'occasion du colloque organisé par le CERC, la CNAF et la DREES le 1<sup>er</sup> avril 2004 sur le devenir des enfants des familles défavorisées en France.

### **3. Les populations en difficulté : des problèmes spécifiques persistants**

En ce qui concerne les populations les plus en difficulté, les études ont principalement porté sur les difficultés spécifiques d'insertion sociale et professionnelle que rencontrent les allocataires des minima sociaux, les conditions de vie des personnes sans domicile, les problèmes d'autonomie et les difficultés des jeunes adultes mais aussi les étrangers, notamment les demandeurs d'asile. Elles révèlent non seulement des difficultés similaires à celles observées chez les ménages pauvres bien qu'exacerbées mais aussi des problèmes spécifiques aux populations les plus vulnérabilisées.

#### **3.1 L'insertion des allocataires de minima sociaux : un besoin important d'accompagnement social**

En ce qui concerne l'insertion des allocataires du RMI, d'après une enquête menée dans cinq départements sur les contrats avec le recours complémentaire à des données

---

<sup>24</sup> Jean-Paul CHANTEAU, Martine KHERROUBI, Brigitte LARGUEZE, Exclusion sociale, exclusion scolaire, Travaux de l'ONPES, 2003-2004.

administratives<sup>25</sup>, un peu plus de la moitié (52%) des titulaires ont signé au moins un contrat d'insertion depuis l'entrée dans le dispositif. Les résultats de cette étude corroborent et approfondissent les enseignements tirés de l'exploitation des enquêtes antérieures sur le contrat d'insertion et le devenir des allocataires du RMI. Elles<sup>26</sup> confirment, au sein des personnes sorties du RMI, une appréciation positive du contrat d'insertion de la part des individus les plus fragiles et une appréciation plus nuancée (utilité faible ou nulle) chez les allocataires sortis avec un potentiel professionnel plus élevé.

Le jugement porté par les bénéficiaires sur l'efficacité du contrat d'insertion pour le retour à l'emploi conduit en outre à distinguer deux publics aux caractéristiques bien distinctes<sup>27</sup>. Les actions tournées vers l'emploi dispensées dans le cadre du contrat d'insertion – les deux tiers des contrats étant orientés vers la recherche d'emploi, l'accompagnement spécifique ou l'orientation vers un emploi aidé – bénéficient aux publics les plus à même de sortir du RMI mais sont relativement peu valorisées par leurs bénéficiaires. La seconde catégorie d'allocataires en contrat – dont une part importante de quinquagénaires – reçoit surtout un accompagnement social et apprécie fortement l'aide apportée par le contrat d'insertion, notamment l'accès à des aides complémentaires en matière de santé ou de logement.

L'analyse des besoins exprimés d'accompagnement dans le champ social par les allocataires du RMI souligne la place prédominante de la santé – citée par près de la moitié des bénéficiaires –, quasiment à parité avec le logement, suivi par la formation et les aides financières dans près d'un tiers des cas. L'étude a illustré l'obstacle à la reprise d'emploi que peut représenter un état de santé dégradé, puisqu'un allocataire sur huit ayant des problèmes ou gênes déclare que ses conditions de vie se sont détériorées, un tiers de ces mêmes allocataires les estimant inchangées.

Dans le domaine de l'insertion professionnelle des titulaires de minima sociaux, une exploitation de l'enquête sur le devenir des personnes sorties du RMI a en outre été réalisée pour mieux cerner les facteurs explicatifs du retour à l'emploi<sup>28</sup>. Elle a permis de mettre en évidence le rôle du statut social apporté par le travail dans la motivation des personnes qui reprennent un emploi, au-delà des gains financiers engendrés par la reprise d'activité. En effet, parmi les allocataires sortis vers l'emploi (soit le quart des anciens allocataires), le bilan financier issu des déclarations des enquêtés est neutre pour 21% d'entre eux et même négatif dans 11% des cas, tandis que 32% ont au bout du compte des revenus plus élevés, mais pas de beaucoup. Un septième des allocataires occupant un emploi perçoit d'ailleurs un revenu d'activité trop faible pour sortir du RMI, ce qui tient à la mauvaise qualité de cet emploi, souvent de courte durée, à temps réduit et mal rémunéré. Pour autant, une très large majorité d'allocataires disent se sentir mieux depuis la reprise d'un travail. L'étude montre ainsi la nécessité de compléter les analyses reposant sur la prise en compte des seuls gains financiers à la reprise d'emploi.

---

<sup>25</sup> Jacques BOUCHOUX, Dominique DEMAILLY, Jean-Luc OUTIN, Les contrats d'insertion du RMI : pratiques des institutions et perceptions des bénéficiaires, *Études et Résultats* n°193, septembre 2002, DREES

<sup>26</sup> Cécile LEFÈVRE, Jean-Paul ZOYEM, Les contrats d'insertion du RMI : quelle perception en ont les allocataires ?, *Études et Résultats* n°45, décembre 1999, DREES

<sup>27</sup> Jacques BOUCHOUX, Dominique DEMAILLY, Jean-Luc OUTIN, Les contrats d'insertion du RMI : pratiques des institutions et perceptions des bénéficiaires, *Études et Résultats* n°193, septembre 2002, DREES

<sup>28</sup> Christel COLLIN, Danièle GUILLEMOT, Patrick PETOUR, Hélène ZADJELA, "Le retour à l'emploi des allocataires du RMI : les enseignements de l'enquête sur le " devenir des personnes sorties du RMI """, *Dossiers Solidarité et Santé* n°1, janvier-mars 2002, DREES

Une enquête réalisée au 1<sup>er</sup> trimestre 2003 auprès de 5.000 bénéficiaires au 31 décembre 2001 de quatre minima sociaux (RMI, API, AAH et ASS) à partir de l'échantillon national inter régimes d'allocataires de minima sociaux (ENIAMS) permet de mieux connaître leurs situations et leurs trajectoires<sup>29</sup>.

Au début 2003, plus du quart des allocataires du RMI, de l'ASS et de l'API ne sont plus allocataires du minimum social qu'ils percevaient à l'époque. Seuls les allocataires de l'AAH le demeurent massivement. A cet égard, la sortie des minima sociaux ne se fait pas uniquement vers l'emploi et, lorsque tel est le cas, les revenus tirés de l'emploi peuvent être cumulés avec la perception de l'un des minima sociaux. Les emplois occupés par les bénéficiaires du RMI, de l'ASS et de l'API sont le plus souvent temporaires, à temps partiel et aidés par l'Etat avec une prédominance du CES. Une part non négligeable de la sortie du RMI par l'emploi se fait par la création d'entreprises (20%). Près de la moitié des allocataires du RMI, de l'ASS et de l'API déclarent être à la recherche d'un emploi au premier trimestre 2003. Parmi ces allocataires, ceux ne recherchant pas un emploi l'expliquent par des raisons de santé (la moitié des bénéficiaires du RMI et 37% de l'ASS), des raisons familiales (89% des allocataires de l'API et 37% de ceux du RMI), un découragement (plus de 50% des allocataires de l'ASS, 31% de ceux du RMI et 18% de l'API) ou des raisons financières essentiellement les bénéficiaires de l'API sans doute pour les problèmes et les coûts de garde d'enfants en bas âge.

Enfin, l'étude précitée révèle que bien que très peu d'allocataires déclarent n'avoir aucun contact avec leur famille, ce constat n'empêche pas le développement d'un sentiment d'isolement. Le relatif isolement des bénéficiaires de minima sociaux est également illustré par leur plus faible taux de participation à des activités diverses dans leur quartier : seuls 10 à 15% des bénéficiaires, suivant le type de prestation perçue, sont inscrits à une activité de ce type (club sportif, association de parents d'élèves...). A titre de comparaison, en 1998, plus du tiers de la population générale adhérait à au moins une association.

### **3.2 Les personnes sans domicile : des difficultés plus aiguës, y compris en termes d'accès aux droits**

La réalisation début 2001 de l'enquête de l'INSEE auprès des personnes fréquentant les services d'hébergement et les distributions de repas chauds a comblé une carence statistique importante en fournissant des données précieuses sur les personnes sans domicile. Les résultats de cette enquête révèlent les problèmes encore plus aigus rencontrés par les personnes sans domicile en particulier en terme d'état de santé ou de condition de logement mais aussi des difficultés spécifiques comme l'accès aux droits, qui interpellent dans le cadre de la lutte contre les exclusions.

L'enquête a permis de mieux caractériser les personnes sans domicile par rapport à la population générale : on constate une sur-représentation masculine qui croît avec l'âge, une

---

<sup>29</sup> Anne BELLEVILLE, Insertion sociale et conditions de vie des bénéficiaires de minima sociaux, Etudes et Résultats n°300, mars 2004, DREES.

proportion d'étrangers plus élevée, et un âge moyen relativement faible<sup>30</sup>. Les trois-quarts des personnes sans domicile ont déjà eu un logement personnel. Environ 40% l'ont perdu au cours des douze derniers mois. La faiblesse de leurs revenus ne leur permet pas d'accéder à un logement indépendant, a fortiori dans un contexte de difficulté accrue d'accès au logement pour les ménages modestes : la moitié dispose d'un revenu inférieur à 380 €, un quart perçoit le RMI et un sur dix n'a aucune ressource.

En ce qui concerne le lien à l'emploi début 2001, 71% des sans domicile âgés de 18 à 60 ans se déclarent sans emploi<sup>31</sup> (41% au chômage, 22% inactifs et 8% autorisés à ne pas travailler). Cependant, 29% ont une activité professionnelle, le plus souvent comme employés ou ouvriers. Chez les femmes sans domicile, les professions les plus courantes sont en rapport avec les services directs aux particuliers. Chez les hommes, les secteurs d'activité les plus fréquents sont le bâtiment, le transport ou l'entretien. Leur durée hebdomadaire de travail atteint en moyenne 32 heures. Un sans domicile en emploi sur cinq travaille pour une association.

Cette enquête a permis de disposer également d'éléments sur la santé des sans domicile<sup>32</sup> qui montrent une exacerbation des problèmes rencontrés chez les populations pauvres en difficulté. 16% des sans domicile usagers des services d'aide s'estiment en mauvaise santé contre 3% de la population ayant un logement personnel. Plus d'un sans domicile sur dix souffre de maladies respiratoires, de séquelles d'accidents ou de maladies graves. Un sur quatre se juge dépressif. L'état de santé se dégrade proportionnellement à la durée globale passée dans la rue et ce quelle que soit la maladie. Bien que les personnes sans domicile consultent des médecins assez régulièrement, le retard apporté aux soins, les pathologies plus lourdes et leurs difficultés financières expliquent probablement les hospitalisations plus nombreuses.

La problématique de l'accès aux droits, du recours aux prestations sociales, doit enfin être considérée spécifiquement pour les personnes en difficulté. Cette question a ainsi fait l'objet de travaux pour le premier rapport de l'ONPES qui ont porté notamment sur la connaissance des aides et qui ont analysé la perception de certaines personnes en grande difficulté de ne pas bénéficier de toutes les aides auxquelles elles avaient droit. Cette question, qui s'applique tout particulièrement aux personnes sans domicile, est revisitée par une étude sur le recours aux institutions par ces populations<sup>33</sup>. Cette exploitation de l'enquête de l'INSEE menée début 2001 sur les personnes sans domicile révèle que 82% d'entre eux déclarent avoir vu au moins un travailleur social au cours des douze derniers mois et 85% un médecin au moins une fois. 60% des sans domicile déclarent avoir perçu au moins une prestation sociale au moins le mois précédent. Pourtant, entre 5% et 15% des personnes sans domicile, vivant seules et éligibles, n'auraient pas recours au RMI.

---

<sup>30</sup> Cécile BROUSSE, Bernadette de la ROCHERE, Hébergement et distribution de repas chauds : Qui sont les sans domicile usagers de ces services, Insee Première n°824, janvier 2002, INSEE.

<sup>31</sup> Bernadette de la ROCHERE, Les sans domicile ne sont pas coupés de l'emploi, Insee Première n°925, octobre 2003, INSEE.

<sup>32</sup> Bernadette de la ROCHERE, La santé des sans domicile usagers des services d'aide, Insee Première n°893, avril 2003, INSEE

<sup>33</sup> Marie AVENEL (DREES) et Julien DAMON (CNAF), Les contacts avec les intervenants sociaux des sans-domicile usagers des services d'hébergement et de distribution de repas chauds, *Etudes et Résultats* n°277, décembre 2003, DREES

### 3.3 La situation des jeunes adultes : la fragilité de certains publics

En ce qui concerne les jeunes adultes, le dispositif de suivi statistique des demandes adressées aux fonds d'aide aux jeunes (FAJ), institués dans chaque département, permet de mieux connaître la situation de ces publics qui se tournent avant tout vers cette prestation faute d'éligibilité au RMI, ce qui complète les analyses sur la pauvreté monétaire des jeunes adultes (hors ménages d'étudiants) qui peuvent être tirées de l'exploitation de l'enquête annuelle INSEE-DGI sur les revenus fiscaux.

Un peu plus de 100.000 jeunes chaque année ont ainsi bénéficié d'une ou plusieurs aides du FAJ entre 2000 et 2002. Les bénéficiaires des FAJ, qui sont de jeunes adultes de moins de 25 ans en difficulté d'insertion sociale et professionnelle, présentent des caractéristiques inchangées de 2000 à 2002<sup>34</sup> : neuf demandeurs sur dix ne sont plus scolarisés, près de la moitié n'a aucune qualification et la moitié est au chômage. Les finalités les plus fréquentes des demandes concernent l'alimentation puis le transport. On constate des disparités départementales en terme de nombre d'aides octroyées et de montant moyen de celles-ci. Une étude qualitative fournit par ailleurs des indications sur la mise en œuvre des FAJ et de la bourse d'accès à l'emploi dans cinq départements métropolitains en analysant les régimes locaux de distribution des aides<sup>35</sup>.

S'agissant plus généralement des jeunes adultes de 18 à 29 ans, les conditions de leur autonomisation sont mieux connues grâce à une étude sur leur niveau de vie et la pauvreté monétaire en comparaison européenne<sup>36</sup>, actualisant et développant des analyses déjà publiées par l'ONPES. A niveau d'études et situation professionnelle équivalents, les jeunes vivant chez leurs parents sont mieux protégés de la pauvreté et les hommes et les femmes suivent des trajectoires différentes dans leur accès à l'autonomie, notamment pour l'indépendance résidentielle. L'absence de diplôme, le chômage et l'inactivité demeurent les principaux facteurs de pauvreté des jeunes sortis du milieu scolaire.

### 3.4 Des difficultés spécifiques pour certains étrangers, notamment les demandeurs d'asile

Les travaux de l'ONPES pour 2001-2002 ont permis de mieux cerner la pauvreté des étrangers<sup>37</sup>. Selon l'enquête Revenus fiscaux de l'Insee de 1997, les taux de pauvreté des ménages dont la personne de référence est étrangère sont nettement plus élevés que ceux de la moyenne des ménages : alors que 7% des ménages vivent au-dessous du seuil de pauvreté en 1997, un quart des ménages de nationalité algérienne, marocaine ou tunisienne sont dans ce cas. D'après des données de la Cnaf au 30 juin 2000, alors qu'environ 30% des allocataires français et ressortissants de l'Union Européenne sont pauvres, plus de la moitié des ressortissants hors UE vivent en dessous du seuil de pauvreté.

---

<sup>34</sup> Murielle MONROSE, Les demandeurs de Fonds d'aide aux jeunes : résultats de l'année 2000, *Études et Résultats* n°113, mai 2001, DREES - Les Fonds d'aide aux jeunes : bilan de l'année 2001, *Études et Résultats* n°173, mai 2002, DREES - Les fonds d'aide aux jeunes : bilan de l'année 2002, *Études et Résultats* n°253, août 2003, DREES.

<sup>35</sup> Catherine GORGEON, Les fonds d'aide aux jeunes, *Études et Résultats* n°213, janvier 2003, DREES.

<sup>36</sup> Murielle MONROSE, "Les jeunes adultes de 18 à 29 ans : indépendance résidentielle et niveau de vie" in "Études diverses", *Dossiers Solidarité et Santé* n°2, avril-juin 2002, DREES

<sup>37</sup> Marie-Thérèse ESPINASSE, *Pauvreté et précarité des étrangers*, Travaux de l'ONPES, 2001-2002.

En matière d'accès aux droits sociaux, les difficultés sont aggravées pour les étrangers dont les droits diffèrent en fonction de leur statut juridique. La perte d'un emploi peut avoir des incidences sur le renouvellement du titre de séjour avec des conséquences sur les droits sociaux attachés. Enfin, la durée de résidence joue pour certaines prestations comme le RMI dont l'une des conditions d'ouverture du droit comporte la justification d'une résidence non interrompue et régulière en France depuis trois ans.

Enfin, le logement des immigrés<sup>38</sup> révèle plusieurs types de difficultés spécifiques. En premier lieu, le logement des travailleurs migrants s'avère inadapté : problèmes de cohabitation, normes de confort insuffisantes, vieillissement de la population accueillie, montant élevé des redevances et difficulté de sortir du parc. Les parcours résidentiels des immigrés font apparaître deux modèles : l'un promotionnel vers l'accession à la propriété, l'autre vers l'accès au logement social. Les ménages considérés comme très mal logés sont quatre fois plus nombreux dans cette catégorie que dans l'ensemble de la population. L'analyse de l'attribution du logement dans le parc social révèle une discrimination vis à vis des demandes des migrants. L'objectif de la mixité sociale semble justifier des pratiques discriminatoires de la part des bailleurs.

En outre, les travaux de l'ONPES mettent en exergue la demande croissante émanant de familles demandeurs d'asile. Les structures d'hébergement pour les personnes sans domicile ne sont pas organisées pour l'accueil de ce public : accueil familial difficile, séjours courts, problème de langue, d'assistance juridique... Bien que l'offre d'accueil ait augmenté dans les centres d'accueil des demandeurs d'asile en 2000 et 2001, le dispositif est saturé non seulement du fait de l'accroissement du nombre des demandeurs mais aussi de la lenteur des procédures d'instruction.

Deux études exploratoires conduites dans les départements du Rhône<sup>39</sup> et des Alpes Maritimes<sup>40</sup> à la demande de la DREES soulignent encore la spécificité des obstacles auxquels se heurtent les demandeurs d'asile. De façon globale, l'accès aux droits des demandeurs d'asile semble problématique et dépendre essentiellement des personnes rencontrées au cours de leur parcours.

En terme d'accès au logement, outre la diversification des structures d'accueil (structures spécialisées, structures d'urgence, CHRS), la situation familiale constitue une variable déterminante pour une population relativement jeune avec une tendance à une répartition par nationalités : les familles accèdent plus facilement à l'hébergement spécialisé. Néanmoins, célibataires et familles sont contraints à la multiplication des lieux de résidence du fait de la durée des procédures mais aussi à vivre dans la rue par périodes.

Les conditions d'hébergement, dans un cadre de vie collectif, induisent des tensions du fait de la cohabitation des familles et des célibataires, des demandeurs d'asile et des publics en

---

<sup>38</sup> Albert MOLLET, Le logement des étrangers et des immigrés, Travaux de l'ONPES, 2001-2002.

<sup>39</sup> Frédérique BOURGEOIS (Forum Réfugiés), Sophie EBERMEYER, Mélanie SEVIN (Economie & Humanisme), Demandeurs d'asile, réfugiés statutaires et déboutés dans les dispositifs d'accueil : étude exploratoire dans le département du Rhône, janvier 2004.

<sup>40</sup> Gilles FRIGOLI, Jessica JANNOT (SOLIIS-URMIS), L'hébergement des demandeurs d'asile comme enjeu local, janvier 2004.

précarité sociale mais aussi des habitudes culturelles pas toujours compatibles. Les demandeurs d'asile vivent en outre difficilement l'interdiction de travailler et le manque de ressources qui les contraignent, pour la plupart, à recourir à l'aide alimentaire.

#### **4. Difficultés sociales, problèmes de santé et accès aux soins : des interactions multiples**

Les travaux menés mettent en évidence l'importance du lien entre difficultés sociales, santé et recours aux soins. A cet égard, la couverture maladie universelle a permis aux plus démunis d'accéder à des soins auxquels ils renonçaient avant son instauration.

La sur représentation de troubles et maladies parmi les personnes en situation précaire apparaît dès le plus jeune âge. Subies de manière prolongée, il semble que les conditions de vie de ces personnes soient à même d'induire, de déclencher ou de révéler des pathologies latentes. L'accumulation de désavantages sociaux tend ensuite à amenuiser les capacités des personnes à prévenir et à gérer les maladies ainsi que leurs conséquences. Néanmoins, la moins bonne gestion de la santé révèle également l'inefficacité des dispositifs de prévention à sensibiliser l'ensemble des publics et en particulier les personnes les plus défavorisées<sup>41</sup>.

Plusieurs études ont mis l'accent sur les problèmes très importants d'état de santé qui demeurent à prendre en compte au sein des milieux défavorisés comme la fréquence de l'obésité chez l'enfant dans les milieux défavorisés, les problèmes de prévalence et de compensation du handicap, la toxicomanie et la contamination par le VIH.

Des problèmes particuliers aux personnes les plus vulnérables doivent être pris en charge par les politiques publiques, notamment concernant les allocataires de minima sociaux<sup>42</sup> (RMI, ASS, API et AAH) qui sont deux fois plus nombreux que le reste de la population à citer un problème de santé chronique et dont plus du tiers pensent que leurs conditions de vie affectent leur état de santé.

#### **4.1 Un recours aux soins différencié selon le niveau social et la situation sur le marché du travail**

Alors que les systèmes d'information d'origine médicale tels que le PMSI sont dépourvus de données sur l'origine sociale des patients, un appariement des Echantillons permanents des assurés sociaux (EPAS) et de l'enquête Santé et protection sociale (SPS) du CREDES, a mis en exergue l'importance des déterminants sociaux des dépenses de santé<sup>43</sup>. La corrélation étroite entre consommation de soins et milieu social, au sens de la personne de référence du ménage, est ainsi confirmée. Les individus de ménages ouvriers engendrent, à structure d'âge et de sexe comparable, des dépenses hospitalières deux fois plus élevées

---

<sup>41</sup> Emmanuelle CAMBOIS, Les personnes en situation sociale difficile et leur santé, Travaux de l'ONPES 2003-2004.

<sup>42</sup> Anne BELLEVILLE, « Situations et trajectoires des allocataires de minima sociaux »

<sup>43</sup> Denis RAYNAUD, Les déterminants individuels des dépenses de santé, Études et Résultats n°182, juillet 2002, DREES  
Denis RAYNAUD, "Les déterminants individuels des dépenses de santé" in "Les dépenses de santé", Dossiers Solidarité et Santé n°1, janvier-mars 2002, DREES

que ceux issus de milieux de cadres ou de professions intellectuelles supérieures. Les dépenses hospitalières comptent pour plus de la moitié de la consommation de soins des ouvriers, contre un tiers chez les cadres et professions intellectuelles supérieures. En corollaire, les dépenses ambulatoires sont plus élevées chez les cadres, avec une différence maximale s'agissant des dépenses optiques, de spécialistes et de biologie médicale. Le faible niveau d'éducation est identifié comme un frein à l'accès aux soins de spécialistes, dentaires et optiques.

La situation sur le marché du travail joue également un rôle majeur : toutes choses égales par ailleurs, les dépenses de soins ambulatoires des chômeurs excèdent de près de 20% celles des personnes en emploi ou inactives – et ce malgré un recours aux soins moins fréquent, ce qui suggère un problème d'accès aux soins – ; en outre, les dépenses hospitalières des inactifs sont supérieures de près de 40% à celles des actifs.

L'exploitation<sup>44</sup> d'une enquête réalisée en janvier 2002 auprès d'un échantillon d'utilisateurs ayant eu recours à un service d'urgence et ayant pu retourner à domicile après ce passage indique que parmi les actifs (ayant un emploi ou chômeurs) un tiers des patients venus aux urgences sans être hospitalisés sont des ouvriers (contre 27% de l'ensemble de la population). Cette présence importante des milieux sociaux ouvriers et employés parmi les usagers se confirme lorsque l'on prend en compte la profession passée des retraités ou des chômeurs.

#### **4.2 La couverture maladie universelle : un net progrès dans l'accès aux soins**

La couverture maladie universelle (CMU), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2000, comporte deux volets, la CMU de base et la CMU complémentaire. La CMU de base permet d'affilier à l'assurance maladie toute personne, résidant en France de façon stable et régulière qui n'est pas couverte au titre de son activité professionnelle ou comme ayant droit d'un assuré, la CMU complémentaire offre une protection complémentaire gratuite en matière de santé aux personnes dont les revenus sont les plus faibles.

A partir des données transmises par la CNAMTS, la CANAM et la CCMSA, un dispositif de suivi<sup>45</sup> permet de mesurer trimestriellement l'évolution du nombre de bénéficiaires tant de la CMU de base que de la CMU complémentaire en distinguant chaque régime. Au 30 juin 2003, un million cinq cent mille personnes étaient affiliées à l'assurance maladie sur critère de résidence (CMU de base), pour la France entière, soit cinq cent mille personnes de plus qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2000. Le nombre de bénéficiaires de la CMU complémentaire a lui atteint 5,3 millions au 30 juin 2001, pour se stabiliser ensuite entre 4,6 et 4,8 millions.

---

<sup>44</sup> Dominique BAUBEAU, Valérie CARRASCO, Motifs et trajectoires de recours aux urgences hospitalières, Etudes et Résultats n°215, janvier 2003, DREES.

<sup>45</sup> Bénédicte BOISGUÉRIN, La CMU au 31 décembre 2000, Études et Résultats n°107, mars 2001, DREES – Les bénéficiaires de la couverture maladie universelle au 31 mars 2001, Études et Résultats n°128, août 2001, DREES – Les bénéficiaires de la couverture maladie universelle au 30 juin 2001, Études et Résultats n°141, octobre 2001, DREES - La CMU au 31 mars 2002, Etudes et Résultats n°179, juillet 2002, DREES - Les bénéficiaires de la CMU au 30 juin 2002, Etudes et Résultats n° 211, décembre 2002, DREES - Les bénéficiaires de la CMU au 31 décembre 2002, *Etudes et Résultats* n°239, mai 2003, DREES- Les bénéficiaires de la CMU au 30 juin 2003, Etudes et Résultats n° 287, janvier 2004, DREES.

Une enquête qualitative<sup>46</sup> a été réalisée auprès des acteurs sur six sites afin de décrire les conditions de mise en place de la CMU fin 2000, concernant l'accès au dispositif ou encore les modifications des rôles des différents acteurs induites par cette réforme. Les résultats ont souligné le caractère essentiel de l'adhésion des professionnels pour faciliter l'accès concret aux soins, le rôle primordial des caisses d'assurance maladie dans l'accueil et la diffusion d'information auprès des associations ou directement des publics concernés.

L'enquête a fait ressortir un certain retrait des CCAS et des conseils généraux pour l'aide à la constitution du dossier dans certains sites. Par ailleurs, le versement de prestations soumises à des conditions de ressources a constitué une nouveauté pour le personnel des caisses d'assurance maladie, avec une analyse des ressources ressentie comme complexe par ces agents.

Enfin, la définition du panier de soins couverts par la CMU a pu faire l'objet de divergences d'appréciation entre les soins jugés nécessaires par les professionnels et ceux inclus dans ledit panier, notamment pour les soins dentaires. Certains professionnels de santé reconnaissent diriger les bénéficiaires de la CMU vers les centres mutualistes lorsque la structure de l'offre locale est marquée par une différenciation des tarifs pratiqués.

A partir d'un appariement des Echantillons permanents des assurés sociaux (EPAS) et de l'enquête Santé et protection sociale (SPS) du CREDES pour l'année 2000<sup>47</sup>, l'analyse de l'impact de la CMU sur la consommation individuelle de soins fait ressortir des dépenses brutes plus élevées pour les bénéficiaires de la CMU à l'hôpital et en ville.

Deux enquêtes par échantillon ont été réalisées par la DREES auprès de ménages de bénéficiaires de la CMU complémentaire, la première en novembre 2000 et la deuxième en mars 2003<sup>48</sup>. En mars 2003, les principales caractéristiques de la population bénéficiaire sont semblables à celles observées dans l'enquête de novembre 2000 : une population jeune (39% âges de moins de 20 ans, 70% moins de 40 ans), féminine et comportant peu d'actifs occupés (39% d'inactifs, 37% de chômeurs parmi les bénéficiaires âgés de 20 à 59 ans), avec une forte prédominance des milieux ouvriers (37% de bénéficiaires dont la personne de référence est ouvrier) et employés (26%). Les bénéficiaires jugent leur état de santé de façon globalement plus défavorable que la population générale. 71% des ménages de nouveaux affiliés, ayant renoncé à des soins avant de se voir ouvrir le bénéfice de la CMU, ont entamé des soins depuis qu'ils disposent de la CMU. 80% des personnes interrogées trouvent qu'il est plus facile du point de vue financier de se faire soigner depuis qu'elles sont couvertes par la CMU, le tiers payant étant le principal motif de satisfaction (73%). Toutefois, une personne interrogée sur cinq indique qu'elle ne peut toujours pas effectuer certains soins du fait de sommes importantes restant encore à charge. 15% des personnes interrogées déclarent s'être déjà vu refuser des soins par un médecin ou un professionnel de santé du fait de leur affiliation à la CMU. Néanmoins, 86% des personnes

---

<sup>46</sup> Synthèse des rapports de Daniel SZEFTTEL, Annie MAGUER, Françoise VOLPINI et Jacques SORIA par Bénédicte BOISGUERIN, Martine BURDILLAT et Claude GISSOT, La mise en place de la CMU : une synthèse d'études qualitatives sur les premiers mois du dispositif, Etudes et Résultats n°151, janvier 2002, DREES.

<sup>47</sup> Denis RAYNAUD, L'impact de la CMU sur la consommation individuelle de soins, *Etudes et Résultats* n° 229, mars 2003, DREES.

<sup>48</sup> Bénédicte BOISGUERIN, Etat de santé et recours aux soins des bénéficiaires de la CMU : un impact qui se consolide entre 2000 et 2003, *Etudes et Résultats* n°294, mars 2004, DREES.

interrogées indiquent avoir l'impression d'être considérées comme les autres patients dans leurs relations avec les professionnels de santé.

En outre, parmi les allocataires de minima sociaux, plus de 99% des personnes interrogées ont une couverture sociale ou une demande en cours dont la CMU (87% des allocataires du RMI bénéficient de la CMU, 71% de ceux à l'API, 34% pour l'ASS et 14% pour l'AAH). Néanmoins, pendant l'année 2002, près de 40% des allocataires de l'ASS, du RMI et de l'API disent avoir renoncé à des soins pour des raisons financières ainsi que 33% des bénéficiaires de l'AAH.

### **4.3 Une fréquence préoccupante de l'obésité chez les enfants de milieux défavorisés**

Un cycle triennal d'enquêtes organisées conjointement par la DREES et la DEP avec l'INVS menées par les médecins et infirmiers de l'éducation nationale, permet d'examiner la santé des enfants de trois classes d'âge : les enfants scolarisés en section grande maternelle, en CM2 et en troisième.

La première vague de l'enquête<sup>49</sup> réalisée en 2000-2001 à partir d'un échantillon de 30.000 élèves de 6 ans ne permet pas de disposer du niveau des ressources du ménage dans lequel vivent des enfants mais seulement de leur éventuelle scolarisation dans une zone d'éducation prioritaire (ZEP). Des données issues d'un panel de 9 600 élèves de primaire géré par la DEP ont révélé une proportion plus importantes d'ouvriers (56,7% dans les ZEP, 34,2% hors ZEP) et davantage de chômage des parents (12,6% des pères et 13,8% des mères en ZEP, respectivement 3,4% et 7,4% hors ZEP). Les résultats de cette enquête révèlent un déficit de dépistage et de prise en échange des troubles de la vision des enfants scolarisés en ZEP ainsi qu'une moins bonne santé bucco-dentaire en terme de prévention et de soins des caries. Enfin, la proportion d'élèves manifestant des difficultés, retards ou troubles du langage apparaît sensiblement plus élevée en ZEP.

On constate également une proportion plus importante en ZEP d'enfants de 6 ans en surcharge pondérale soit 17,3% contre 13,3% sachant que son dépistage précoce est important tant en raison de ses conséquences sur la qualité de vie des enfants qu'en tant que facteur de risque ultérieur (pathologies cardiovasculaires, métaboliques, articulaires, vésiculaires, cancéreuses et augmentation de la mortalité). Cette différence attire l'attention sur les inégalités sociales qui peuvent exister dans le domaine des comportements de nutrition et de santé et de la façon dont elles peuvent se traduire au niveau des enfants.

La deuxième<sup>50</sup> vague du cycle triennal d'enquêtes durant l'année scolaire 2000-2001 auprès d'un échantillon représentatif d'adolescents scolarisés en classe de troisième met plus directement en évidence une liaison forte entre prévalence de l'obésité et milieu social. L'obésité est ainsi dix fois moins fréquente chez les adolescents dont le père est cadre que chez ceux dont le père est ouvrier non qualifié. L'analyse multivariée confirme l'effet majeur de la catégorie socio-professionnelle paternelle sur la prévalence de l'obésité.

<sup>49</sup> Nathalie GUIGNON avec la collaboration de Gérard BADEYAN, La santé des enfants de 6 ans à travers les bilans de santé scolaire, Etudes et Résultats n°155, janvier 2002, DREES

<sup>50</sup> Christine de PERETTI, Katia CASTETBON (InVS), Surpoids et obésité chez les adolescents scolarisés en classe de troisième, Etudes et Résultats n°283, janvier 2004, DREES

#### 4.4 Le poids de l'alcoolisme et la prévalence du VIH

Des travaux spécifiques sur l'alcoolisme et l'infection par le VIH éclairent la situation des personnes les plus en difficulté et, dans certains cas, les disparités sociales dans leur ensemble.

Une enquête menée en 2000 auprès des médecins généralistes libéraux et des établissements de santé sur la prévalence des problèmes d'alcool chez les personnes ayant recours au système de soins un jour donné, permet de connaître les publics à risque d'alcoolisation excessive ou dépendants à l'alcool<sup>51</sup>. Dans l'ensemble, les patients témoignent d'un risque d'alcoolisation excessive pour un cinquième d'entre eux, en médecine ambulatoire comme à l'hôpital. La proportion de personnes dépendantes à l'alcool atteint 7% à l'hôpital et 5% chez les médecins généralistes. Parmi les patients qui consultent, les personnes en situation difficile (personnes sans domicile, au chômage ou en emploi précaire, allocataire de l'AAH, du RMI ou bénéficiaire de la CMU...) sont plus fréquemment touchées par les problèmes d'alcoolisme qui peuvent donc être considérés comme un marqueur social.

Toutes choses égales par ailleurs, la probabilité de dépendance à l'alcool est près de trois fois supérieure chez les chômeurs et du double chez les personnes d'emploi précaire que chez les titulaires d'un emploi stable ; celle des allocataires du RMI représente 2,4 fois celle des personnes ne bénéficiant ni du RMI, ni de la CMU ; enfin, celle des personnes isolées est le double de celle des couples avec enfant. Globalement, les taux de prévalence les plus élevés se retrouvent au sein des allocataires du RMI, dont un tiers des patients présents à l'hôpital et un quart des patients consultant des médecins généralistes ont été diagnostiqués comme dépendants à l'alcool. Juste après les allocataires du RMI, la situation des chômeurs est à peine moins défavorable ; par degré décroissant de gravité apparaissent ensuite les bénéficiaires de la CMU dont se rapprochent les titulaires d'emploi précaire.

Un éclairage complémentaire en termes d'inégalités socio-professionnelles et de genre peut être tiré de l'analyse de la mortalité liée à l'imprégnation éthylique chronique en France en 1998<sup>52</sup>. Les pathologies directement dues ou principalement liées à une consommation excessive et régulière d'alcool provoquent surtout le décès de personnes de sexe masculin, particulièrement lorsqu'ils vivent seuls. La mortalité prématurée (avant 55 ans) atteint trois fois plus fréquemment les ouvriers et employés que les cadres supérieurs et professions libérales, l'écart allant de 1 à 10 pour l'alcoolisme et la cirrhose et de 1 à 11 pour les cancers des voies aéro-digestives supérieures.

S'agissant cette fois de l'infection par le VIH, une étude menée sur les patients soignés en 1999 dans les services hospitaliers de court séjour a mis en évidence la sur représentation de personnes en grande difficulté, à travers le repérage de l'origine principale de leurs

---

<sup>51</sup> Gérard BADÉYAN, Danièle FONTAINE, Marie-Claude MOUQUET, Alain TRUGEON, Hervé VILLET, Les risques d'alcoolisation excessive chez les patients ayant recours aux soins un jour donné, *Études et Résultats* n°192, septembre 2002, DREES

<sup>52</sup> Éric JOUGLA, Éliane MICHEL, La mortalité liée à l'imprégnation éthylique chronique en France en 1998, *Études et Résultats* n°153, janvier 2002, DREES

ressources<sup>53</sup>. Pour seulement 43% d'entre eux, leurs ressources proviennent surtout de revenus d'activité, tandis que 20% perçoivent l'AAH et 6% le RMI. La proportion d'allocataires de minima sociaux apparaît très forte – 41% pour l'AAH et 9% pour le RMI – chez les usagers de drogues injectables, un groupe particulièrement fragile en termes d'insertion sociale et professionnelle.

#### 4.5 Des inégalités sociales devant le handicap

La connaissance du handicap doit beaucoup à l'enquête Handicaps-incapacités-dépendance (HID) réalisée de 1998 à 2001 par l'INSEE en collaboration notamment avec la DREES et l'Inserm. Son exploitation a mis en évidence l'impact des inégalités sociales aux trois stades que sont l'apparition des déficiences (d'origine médicale), leur conversion en incapacités et leur transformation – en relation avec l'environnement social – en désavantages sociaux<sup>54</sup>.

Le processus du handicap se caractérise à chaque étape par une aggravation des inégalités entre les personnes issues de ménages de cadres et professions libérales d'une part et de milieu ouvrier d'autre part. A âge et sexe égaux, le rapport passe de 1 à 2 pour le nombre de déficiences, à 1 à 5 pour le nombre d'incapacités et 1 à 6 pour le non-emploi, désavantage social majeur.

Une étude<sup>55</sup> démontre qu'il existe des différences selon le sexe, l'âge ou le statut social dans les risques d'avoir un problème fonctionnel mais aussi dans les chances de maintenir son autonomie en dépit de ce problème. Les ouvriers, les inactifs ou les agricultrices déclarent plus de limitations fonctionnelles que les cadres et de surcroît des problèmes globalement plus sévères et plus générateurs de restrictions d'activité. Ces catégories plus exposées sont encore défavorisées face à la chance de préserver son autonomie en présence de tels problèmes. On suppose qu'une partie des différences sociales provient de la mise en place de stratégies pour pallier les limitations fonctionnelles et qu'entrent en jeu les ressources individuelles et collectives : les conditions de vie, les revenus, l'environnement quotidien et le niveau d'instruction favoriseront l'adaptabilité de l'environnement ou encore l'accès à l'information, aux systèmes de soins et de rééducation, aux technologies de compensation des problèmes fonctionnels... Les ouvriers ont ainsi non seulement une espérance de vie plus courte que celle des cadres, mais ils ont donc aussi une espérance de vie sans incapacité moins importante au sein de cette vie plus courte.

Par ailleurs, en ce qui concerne les modes de prise en charge, les personnes handicapées d'origine modeste tendent davantage à être placées en institution pour un même niveau de déficiences ou d'incapacités. Les inégalités sociales devant le handicap se combinent alors aux conséquences des disparités notables, bien qu'en diminution, qui existent dans la répartition territoriale des établissements d'accueil<sup>56</sup>.

---

<sup>53</sup> Jean-Marc NADAL, Christine DE PERETTI, Martine WCISLO, Les patients soignés pour infection à VIH en 1999 dans les services hospitaliers de court séjour, *Études et Résultats* n°149, décembre 2001, DREES

<sup>54</sup> Pierre MORMICHE, "Inégalités sociales et handicaps" in "Handicaps-incapacités-dépendance. Premiers travaux d'exploitation de l'enquête HID", *Document de travail* n°16, juillet 2001, DREES

<sup>55</sup> CAMBOIS E, ROBINE JM. Problèmes fonctionnels et incapacités chez les plus de 55 ans: des différences marquées selon les professions et le milieu social. *Études et Résultats* n°295, mars 2004, DREES.

<sup>56</sup> Christophe TREMOUREUX, Emmanuel WOITRAIN, Les établissements pour personnes handicapées entre 1988 et 1998 : réduction globale des disparités territoriales, *Études et Résultats* n°58, avril 2000, DREES.

## **5. L'action sociale des conseils généraux et des communes : une implication variable selon les dispositifs**

Les conseils généraux mais aussi les communes contribuent à la réduction de la pauvreté des populations dont ils ont la charge à travers l'aide sociale légale ou extralégale. Ils apportent ainsi un soutien non négligeable aux personnes en difficulté en complément de l'action conduite par l'Etat ou encore les organismes de sécurité sociale. Cette aide, tant légale que facultative, a en outre vocation à croître notamment dans le cadre du projet de loi relatif aux responsabilités locales.

### **5.1 L'aide sociale des départements : des interventions complémentaires aux dispositifs obligatoires**

L'aide sociale relève de la compétence des conseils généraux et constitue un dernier filet légal de protection pouvant être complété par l'action sociale facultative. Une enquête annuelle conduite auprès de l'ensemble des conseils généraux permet de disposer de données relatives aux bénéficiaires de l'aide sociale départementale et aux dépenses afférentes.

Les dépenses<sup>57</sup> d'aide sociale représentent entre 1996 et 2000 plus de 52,7% des budgets départementaux, en baisse légère avec la création de la CMU qui s'est substituée à l'aide médicale départementale. Les charges nettes du RMI ont augmenté en termes réels de 20% entre 1996 et 2000 ; mais en 2001<sup>58</sup>, les départements n'ont cependant dépensé en moyenne que 15% des dépenses engagées par l'Etat au titre du RMI alors que ce pourcentage devait réglementairement atteindre 17%.

Le rapprochement des données de la CNAF et de la DREES permet d'analyser les disparités départementales<sup>59</sup> en matière d'aide sociale. La dispersion la plus forte concerne le nombre d'allocataires de RMI et la plus faible le nombre de bénéficiaires de l'aide aux personnes âgées par rapport aux populations potentiellement concernées. Plus les dépenses par bénéficiaires sont élevées, moins on observe, en proportion, de bénéficiaires. L'accès à l'aide départementale apparaît plus homogène que ne l'est la couverture assurée par les minima sociaux correspondants (minimum vieillesse, allocation adultes handicapés). Enfin, la richesse des départements est un facteur explicatif important des disparités observées en matière d'aide sociale.

En ce qui concerne plus particulièrement l'aide sociale facultative des départements<sup>60</sup>, en 2002, la distribution de colis ou de repas, l'hébergement (règlement de factures de gaz ou d'électricité), le transport ou le versement d'un secours financier constituent les principales

---

<sup>57</sup> Christine BONNARDEL avec Annie MESRINE, Les dépenses d'aide sociale de 1996 à 2000, Etudes et Résultats n°164, mars 2002, DREES.

<sup>58</sup> Christine BONNARDEL, Les dépenses d'aide sociale des départements en 2001, Etudes et Résultats n°198, octobre 2002, DREES

<sup>59</sup> Claire BAUDIER-LORIN et Christine BONNARDEL, Les disparités départementales en matière d'aide sociale, Etudes et Résultats n°269, octobre 2003, DREES.

<sup>60</sup> Claire BAUDIER-LORIN, L'aide sociale facultative des départements en 2002, Etude à paraître, DREES

aides des fonds de solidarité départementaux en direction des personnes en difficulté sociale.

Certains départements prennent en charge des heures d'aide ménagère complémentaires pour des ménages disposant de faibles ressources ou présentant des problèmes de santé pour faciliter leur maintien à leur domicile. D'autres prennent en charge des dépenses de soins pour des personnes ne bénéficiant pas de la CMU, notamment pas de la CMU complémentaire, ou qui sortent du dispositif.

Enfin, un certain nombre de départements dispensent des aides financières aux jeunes de moins de 25 ans en difficulté en plus de leur participation aux côtés de l'Etat aux fonds d'aides aux jeunes (FAJ). Ces aides facultatives peuvent prendre la forme d'une allocation complémentaire de ressources dans le cadre d'une démarche d'insertion sociale et professionnelle, d'un soutien financier aux foyers de jeunes travailleurs ou encore d'aides aux étudiants (prise en charge des intérêts bancaires d'un prêt étudiant, prêt d'honneur).

## **5.2 L'action sociale des communes : orientée vers le logement et l'aide alimentaire pour les communes de taille moyenne**

D'après une enquête<sup>61</sup> réalisée auprès de 1 832 municipalités, l'aide en faveur des personnes en difficulté sociale ainsi que des enfants et adolescents concerne 4 communes sur 10. Plus la commune est grande, plus les champs de l'action sociale communale sont diversifiés. Les communes de plus de 10 000 habitants proposent davantage que les communes moyennes de logement-foyers pour les personnes âgées et de logements d'urgence aux personnes en difficulté. Les prestations en nature sont plus fréquentes que celles en espèces.

Une analyse<sup>62</sup> de l'action sociale des communes de 100 à 5 000 habitants permet de dégager trois groupes de communes :

- le groupe le plus important concentre ses actions sur les personnes âgées
- un second groupe, rassemblant les communes de plus grande taille, mène une politique sociale intense et diversifiée
- le troisième réunit des communes petites et moyennes dont les interventions sont à la fois moins fréquentes et moins tournées vers les personnes âgées.

Une étude<sup>63</sup> à paraître sur les communes de 5.000 à 200.000 habitants, soit 5% de l'ensemble des communes mais 53% de la population française, permet de connaître les bénéficiaires de l'action sociale de ces communes et le type d'actions menées.

Les communes de plus de 5 000 habitants privilégient dans le cadre de leur politique sociale à destination des personnes en difficulté sociale des services plutôt que des établissements : c'est le cas de moins de deux communes de 5 000 à 200 000 habitants sur dix mais de près

---

<sup>61</sup> Nathalie DUTHEIL, L'action sociale des communes : premiers résultats, Etudes et Résultats n°195, octobre 2002, DREES.

<sup>62</sup> Nathalie DUTHEIL, L'action sociale des communes de 100 à moins de 5 000 habitants, Etudes et Résultats n°271, novembre 2003, DREES.

<sup>63</sup> Nathalie DUTHEIL, L'action sociale des communes de 5.000 à moins de 200.000 habitants, Etudes et Résultats n° 307, mai 2004, DREES.

de trois communes de 25 000 habitants à 200 000 sur dix. Près de quatre communes de 5 000 à 200 000 habitants sur dix fournissent une aide au logement que cela se traduise par une sous-location immobilière ou par des logements ordinaires d'urgence mis à disposition. Parmi elles, plus de la moitié ne proposent que des logements ordinaires d'urgence. La fréquence de l'aide au logement augmente avec la taille de la commune. Moins d'un quart des communes disposent d'un service d'accueil d'urgence et parmi les communes de 25 000 à 200 000 habitants, quatre communes sur dix sont concernées.

Près de trois communes sur dix sont gestionnaires d'une banque alimentaire dont l'objet est d'approvisionner les associations humanitaires et caritatives en denrées comestibles mais aussi d'accompagner les associations dans leurs actions. Une commune sur dix a mis en place une épicerie sociale et l'intensité de cette action augmente avec la taille de la commune : c'est le cas de moins d'une commune sur dix de 5 000 habitants à 10 000 habitants et deux communes sur dix de 25 000 à 200 000 habitants.

Les communes de 5 000 à 200 000 habitants participent à des fonds pour près de sept sur dix d'entre elles que ce soient les fonds d'aide aux jeunes de moins de 25 ans (FAJ), les fonds d'impayés ou les fonds de solidarité de logement (FSL). La moitié des communes enquêtées délivrent des prêts ou des avances remboursables

\*  
\*     \*

**BIBLIOGRAPHIE**  
**Publications sur le champ de la pauvreté et de la lutte contre les exclusions**  
**de l'INSEE, la DARES, l'ONPES et la DREES**  
**- 2001/2004 -**

Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, *Rapport 2003-2004*, La Documentation française, 2004.

Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, *Travaux 2003-2004*, La Documentation française, 2004.

Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, *Rapport 2001-2002*, La Documentation française, 2002.

Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, *Travaux 2001-2002*, La Documentation française, 2002.

Cédric AFSA, État de santé et insertion professionnelle des bénéficiaires du RMI, *Études et Résultats* n°7, février 1999, DREES

Marie ANGUIS, avec la collaboration de Elisabeth ALGAVA, Jean-Marie CHANUT et Christel GILLES, Les allocataires de minima sociaux en 2001, *Études et Résultats* n°209, décembre 2002, DREES

Marie ANGUIS avec la collaboration de Jean-Marie CHANUT et Christel GILLES, Les allocataires de minima sociaux en 2002, *Études et Résultats* n°276, décembre 2003, DREES.

Marie AVENEL (DREES) et Julien DAMON (CNAF), Les contacts avec les intervenants sociaux des sans-domicile usagers des services d'hébergement et de distribution de repas chauds, *Études et Résultats* n°277, décembre 2003, DREES

Gérard BADÉYAN, Danièle FONTAINE, Marie-Claude MOUQUET, Alain TRUGEON, Hervé VILLET, Les risques d'alcoolisation excessive chez les patients ayant recours aux soins un jour donné, *Études et Résultats* n°192, septembre 2002, DREES

René BALLAIN, Pauvreté, exclusion et logement, *Travaux de l'ONPES, 2003-2004*

Dominique BAUBEAU, Valérie CARRASCO, Motifs et trajectoires de recours aux urgences hospitalières, *Études et Résultats* n°215, janvier 2003, DREES.

Claire BAUDIER-LORIN et Benoît CHASTENET, Les bénéficiaires de l'aide sociale départementale en 2000, *Études et Résultats* n°121, juin 2001- Les bénéficiaires de l'aide sociale départementale en 2001, *Études et Résultats* n°180, juillet 2002, Les bénéficiaires de l'aide sociale départementale en 2002, *Études et Résultats* n°255, août 2003, DREES.

Claire BAUDIER-LORIN et Christine BONNARDEL, Les disparités départementales en matière d'aide sociale, *Études et Résultats* n°269, octobre 2003, DREES.

Anne BELLEVILLE, Insertion sociale et conditions de vie des bénéficiaires de minima sociaux, *Études et Résultats* n°300, mars 2004, DREES.

Emmanuel BERGER, Les entrées en CIE en 2002, *Premières Informations* n° 50-2, décembre 2003, DARES - Le CIE : un retour durable à l'emploi, *Premières Synthèses* n° 44.5, octobre 2003, DARES.

Emmanuel BERGER, Manon DEFOSSEUX, Jean-Philippe DE PALMAS, Karl EVENS, Stéphanie MAS, Ruby SANCHEZ, Philippe ZAMORA, Les bénéficiaires des politiques de l'emploi : des parcours sensibles aux mouvements conjoncturels de l'économie, *Premières Synthèses* n° 52.3, Décembre 2002, DARES

Bénédicte BOISGUERIN, Christine DE PERETTI, Sergine TELLIER, Qui sont les patients des consultations externes hospitalières ?, *Études et Résultats* n°167, avril 2002, DREES

Bénédicte BOISGUÉRIN, Claude GISSOT, Laurence AUVRAY et Michel GRIGNON, Les opinions sur la couverture maladie universelle et ses bénéficiaires au 1<sup>er</sup> trimestre 2000, *Études et Résultats* n°123, juillet 2001, DREES

Bénédicte BOISGUÉRIN, La CMU au 31 décembre 2000, *Études et Résultats* n°107, mars 2001, DREES – Les bénéficiaires de la couverture maladie universelle au 31 mars 2001, *Études et Résultats* n°128, août 2001, DREES – Les bénéficiaires de la couverture maladie universelle au 30 juin 2001, *Études et Résultats* n°141, octobre 2001, DREES - La CMU au 31 mars 2002, *Études et Résultats* n°179, juillet 2002, DREES -Les bénéficiaires de la CMU au 30 juin 2002, *Études et Résultats* n°211, décembre 2002, DREES - Les bénéficiaires de la CMU au 31 décembre 2002, *Études et Résultats* n°239, mai 2003, DREES- Les bénéficiaires de la CMU au 30 juin 2003, *Études et Résultats* n°287, janvier 2004, DREES

Synthèse des rapports de Daniel SZEFTTEL, Annie MAGUER, Françoise VOLPINI et Jacques SORIA par Bénédicte BOISGUERIN, Martine BURDILLAT et Claude GISSOT, La mise en place de la CMU : une synthèse d'études qualitatives sur les premiers mois du dispositif, *Études et Résultats* n°151, janvier 2002, DREES- Etat de santé et recours aux soins des bénéficiaires de la CMU : un impact qui se consolide entre 2000 et 2003, *Études et Résultats* n°294, mars 2004, DREES

Bénédicte BOISGUERIN, Claude GISSOT, L'accès aux soins des bénéficiaires de la CMU : résultats d'une enquête réalisée en novembre 2000, *Études et Résultats* n°152, janvier 2002, DREES

Pierre BOISSELOT, Santé, famille, protection sociale, exclusion : les opinions des Français de 2000 à 2002, *Études et résultats* n°223, mars 2003

Christine BONNARDEL avec Annie MESRINE, Les dépenses d'aide sociale de 1996 à 2000, *Études et Résultats* n°164, mars 2002, DREES.

Christine BONNARDEL, Les dépenses d'aide sociale des départements en 2001, *Études et Résultats* n°198, octobre 2002, DREES

Jacques BOUCHOUX, Dominique DEMAILLY, Jean-Luc OUTIN, Les contrats d'insertion du RMI : pratiques des institutions et perceptions des bénéficiaires, *Études et Résultats* n°193, septembre 2002, DREES

Frédérique BOURGEOIS (Forum Réfugiés), Sophie EBERMEYER, Mélanie SEVIN (Economie & Humanisme), Demandeurs d'asile, réfugiés statutaires et déboutés dans les dispositifs d'accueil : étude exploratoire dans le département du Rhône, janvier 2004.

Sophie BRESSE, Nathalie DUTHEIL, Les bénéficiaires des services d'aide à domicile : des publics divers, *Dossiers Solidarité et santé* n°1, janvier- mars 2003

Cécile BROUSSE, Bernadette de la ROCHERE, Hébergement et distribution de repas chauds : Qui sont les sans domicile usagers de ces services, *Insee Première* n°824, janvier 2002, INSEE.

Laurent CAILLOT, Les enseignements des travaux récents autour de la pauvreté et de l'exclusion : une relecture des études menées sous l'égide de la DREES en 2002, *Dossiers Solidarité et Santé* n°4, 2002, DREES

Emmanuelle CAMBOIS, Jean Marie ROBINE. Problèmes fonctionnels et incapacités chez les plus de 55 ans: des différences marquées selon les professions et le milieu social. *Études et Résultats* n°295, mars 2004, DREES.

Emmanuelle CAMBOIS, Les personnes en situation sociale difficile et leur santé, *Travaux de l'ONPES* 2003-2004.

Sophie CAZAIN, Stéphane DONNE (CNAF), Marie ANGUIS, Christel GILLES (DREES), Le nombre d'allocataires du RMI au 31 décembre 2003, *Études et Résultats* n°301, avril 2004, DREES.

C. CHAMBAZ, M. FUGAZZA, S. LE MINEZ, B. LHOMMEAU, M. PUCCI (DREES), V. ALBOUY, F. MURAT, N. ROTH, C. STARZEC (INSEE), Du revenu initial au revenu disponible : le point sur le système socio-fiscal en 2001, in *France, portrait social*, édition 2002-2003, octobre.

Roza CEALIS, Anna SMYK, Insertion par l'activité économique : plus de la moitié des salariés retrouve un emploi hors structure, Premières Synthèses n°26.1, juin 2003, DARES.

Christine CHAMBAZ, Les familles monoparentales en Europe : des réalités multiples, Etudes et Résultats n°66, juin 2000, DREES.

Jean-Paul CHANTEAU, Martine KHERROUBI, Brigitte LARGUEZE, Exclusion sociale, exclusion scolaire, Travaux de l'ONPES, 2003-2004.

Christel COLLIN, Danièle GUILLEMOT, Patrick PETOUR, Hélène ZADJELA, "Le retour à l'emploi des allocataires du RMI : les enseignements de l'enquête sur le " devenir des personnes sorties du RMI """, Dossiers Solidarité et Santé n°1, janvier-mars 2002, DREES

P. COURTILOUX, A. LAPINTE, S. LE MINEZ, M. PUCCI (DREES), V. ALBOUY, F. BOUTON (INSEE), Les effets redistributifs et les avantages familiaux du système socio-fiscal, in *France, portrait social*, édition 2003-2004

Audrey DANIEL, Les bénéficiaires de l'APE, de l'AGED et de l'AFEAMA, Etudes et Résultats n°217, février 2003, DREES.

Manon DEFOSSEUX, Les entrées en CES et CEC en 2002, Premières Informations n°50-1, décembre 2003, DARES - La formation au cours du CES : une influence durable sur les parcours mais un accès limité, Premières Synthèses n°44-2, octobre 2003, DARES.

Jean-Claude DRIANT, Christelle RIEG, Les conditions de logement des ménages à bas revenus, Insee Première n°950, février 2004, INSEE.

Nathalie DUTHEIL , L'action sociale des communes : premiers résultats, Etudes et Résultats n°195, octobre 2002, DREES - L'action sociale des communes de 100 à moins de 5 000 habitants, Etudes et Résultats n°271, novembre 2003, DREES - L'action sociale des communes de 5.000 à moins de 200.000 habitants, Etudes et Résultats n°307, mai 2004, DREES

Martine EENSCHOOTEN, Les personnes âgées en institution en 1998 : catégories sociales et revenus, Études et Résultats n°108, mars 2001, DREES

Marie-Thérèse ESPINASSE, Pauvreté et précarité des étrangers, Travaux de l'ONPES, 2001-2002

Gosta ESPING-ANDERSEN, "Un Etat-providence pour le XXIème siècle" in Christine DANIEL, Bruno PALIER (dir.), La protection sociale en Europe, La Documentation française-DREES-MiRe, 2001

Michel FORSE (CNRS) et Maxime PARODI (OFCE), Stabilité et évolution des opinions à l'égard de l'Etat-providence entre 2000 et 2002, Etudes et Résultats n°273, novembre 2003

Gilles FRIGOLI, Jessica JANNOT (SOLIIS-URMIS), L'hébergement des demandeurs d'asile comme enjeu local, janvier 2004.

Georges GLOUKOVIEZOFF, L'exclusion bancaire et financière des particuliers, Travaux de l'ONPES, 2003-2004.

Catherine GORGEON, Les fonds d'aide aux jeunes, Études et Résultats n°213, janvier 2003, DREES

Nathalie GUIGNON avec la collaboration de Gérard BADEYAN, La santé des enfants de 6 ans à travers les bilans de santé scolaire, Etudes et Résultats n°155, janvier 2002, DREES

Agnès GUIMIOT, Tristan KLEIN, Que deviennent les allocataires du RMI et de l'ASS passés par un dispositif de la politique de l'emploi ?, Travaux de l'ONPES, 2003-2004.

Éric JOUGLA, Éliane MICHEL, La mortalité liée à l'imprégnation éthylique chronique en France en 1998, *Études et Résultats* n°153, janvier 2002, DREES

Cécile LEFÈVRE, Jean-Paul ZOYEM, Les contrats d'insertion du RMI : quelle perception en ont les allocataires ?, *Études et Résultats* n°45, décembre 1999, DREES

Sylvie LE MINEZ, Bertrand LHOMMEAU, Muriel PUCCI, L'impact des prestations familiales sur le revenu des ménages en 2001 : une estimation à l'aide du modèle de microsimulation INES, *Études et Résultats* n°174, mai 2002, DREES.

Bertrand LHOMMEAU, Laurent PAUPY, Les effets redistributifs de la politique familiale : un éclairage à l'aide de quelques cas-types, *Études et Résultats* n°100, février 2001, DREES.

Albert MOLLET, Le logement des étrangers et des immigrés, Travaux de l'ONPES, 2001-2002.

Murielle MONROSE, Les demandeurs de Fonds d'aide aux jeunes : résultats de l'année 2000, *Études et Résultats* n°113, mai 2001, DREES - Les Fonds d'aide aux jeunes : bilan de l'année 2001, *Études et Résultats* n°173, mai 2002, DREES - Les fonds d'aide aux jeunes : bilan de l'année 2002, *Études et Résultats* n°253, août 2003, DREES - "Les jeunes adultes de 18 à 29 ans : indépendance résidentielle et niveau de vie" in "Études diverses", Dossiers Solidarité et Santé n°2, avril-juin 2002, DREES

Pierre MORMICHE, "Inégalités sociales et handicaps" in "Handicaps-incapacités-dépendance. Premiers travaux d'exploitation de l'enquête HID", *Document de travail* n°16, juillet 2001, DREES

Jean-Marc NADAL, Christine DE PERETTI, Martine WCISLO, Les patients soignés pour infection à VIH en 1999 dans les services hospitaliers de court séjour, *Études et Résultats* n°149, décembre 2001, DREES

Christine de PERETTI, Katia CASTETBON (InVS), Surpoids et obésité chez les adolescents scolarisés en classe de troisième, *Études et Résultats* n°283, janvier 2004, DREES

Denis RAYNAUD, Les déterminants individuels des dépenses de santé, *Études et Résultats* n°182, juillet 2002, DREES - Les déterminants individuels des dépenses de santé" in "Les dépenses de santé", Dossiers Solidarité et Santé n°1, janvier-mars 2002, DREES - L'impact de la CMU sur la consommation individuelle de soins, *Études et Résultats* n°229, mars 2003, DREES

Cyril RIZK, Le cadre de vie des ménages les plus pauvres, Insee Première n°926, octobre 2003, INSEE.

Bernadette de la ROCHERE, Les sans domicile ne sont pas coupés de l'emploi, Insee Première n°925, octobre 2003, INSEE - La santé des sans domicile usagers des services d'aide, Insee Première n°893, avril 2003, INSEE

Dominique SOMME, Participation et choix des résidents dans le processus d'entrée en institution, Dossiers solidarité et santé n°1, janvier - mars 2003

Christophe TREMOUREUX, Emmanuel WOITRAIN, Les établissements pour personnes handicapées entre 1988 et 1998 : réduction globale des disparités territoriales, *Études et Résultats* n°58, avril 2000, DREES.

## **ENQUETES REALISEES PAR OU POUR LE SYSTEME STATISTIQUE PUBLIC SUR LE CHAMP DE LA PAUVRETE (2001-2003)**

### ***Enquête permanente sur les conditions de vie des ménages, Enquête « Vie de quartier » :***

En partenariat avec l'Insee, la Div, l'Onpes, la Cnaf, la Dares, la Drees, le Puca, l'Ihesi et l'Unhlm, cette enquête a été effectuée dans le cadre du dispositif d'Enquêtes Permanentes sur les Conditions de Vie des Ménages. La collecte s'est déroulée d'avril à juin 2001 auprès de 12.000 personnes représentatives de la population métropolitaine. Environ 10 000 ménages ont répondu aux questionnaires sur une période allant d'avril à juin 2001. Parmi eux, 8 500 habitent dans une unité urbaine et n'ont pas comme personne de référence un étudiant. Les ménages interrogés (ménages dits ordinaires) disposent d'un logement. Les ménages en situation de grande pauvreté (sans domicile, individus hébergés en institution) échappent donc à l'enquête. Si un ménage déclare que l'un au moins des bruits suivants (bruit des transports, bruit de voisinage, bruit lié aux commerces, aux lieux de spectacles ou aux passants...) est souvent une gêne lorsqu'il est chez lui alors le bruit au sens large est considéré comme souvent une gêne. Selon les réponses des ménages sur le nombre de pièces du logement où la pollution de l'air est une gêne et sur sa fréquence, elle est qualifiée de faible à très forte.

### ***Enquête logement 2002 :***

L'enquête logement est l'une des principales enquêtes de l'Insee réalisée tous les 4 ans (47.500 logements en 2002). Elle permet de décrire le parc de logements, les conditions d'occupation par les ménages de leur résidence principale. Les principaux thèmes sont les caractéristiques physiques du parc de logement (taille, confort sanitaire...), la qualité de l'habitat (bruit, sécurité, environnement...), les modalités juridiques d'occupation (propriété, aides de l'Etat...), les difficultés d'accès au logement, les dépenses associées au logement, les ressources des ménages, le patrimoine des ménages, la mobilité résidentielle, l'opinion des ménages sur leur logement, les situations inhabituelles d'hébergement.

L'enquête 2002 a ajouté le thème des enfants de la personne de référence et/ou de son conjoint qui vivent hors du domicile parental ; en outre, les questions de mobilité résidentielle de la personne de référence et de son conjoint ont été développées.

### ***Enquête revenus fiscaux :***

Chaque année, l'enquête revenus fiscaux recueille les déclarations fiscales d'un échantillon anonymisé de ménages ordinaires hors DOM. L'enquête fournit les impôts directs payés et les revenus déclarés à l'administration fiscale sur le formulaire 2042. En revanche, la source ne donne aucune information sur les revenus sociaux ou les transferts qui ne sont pas imposables. A partir de ces données, l'INSEE impute les revenus sociaux.

### ***Enquête auprès des personnes utilisant les services de restauration ou d'hébergement gratuits :***

Cette enquête a été réalisée par l'Insee du 15 janvier au 15 février 2001 dans 80 agglomérations de plus de 20.000 habitants. 4.084 utilisateurs de services d'hébergement gratuits ou de faible participation ou de distribution de repas chauds ont été interrogés, dont 3.525 sans domicile.

### ***Enquête auprès des usagers des urgences hospitalières :***

Cette enquête a été réalisée pendant une semaine en janvier 2002 auprès d'un échantillon d'usagers ayant eu recours à un service d'urgence et ayant pu retourner à domicile après ce passage. 150 services d'urgence ont été préalablement tirés au sort. Un échantillon de patients a été constitué à partir du mois de naissance, parmi la clientèle de ces 150 services. Pour chaque patient de l'échantillon, des renseignements ont été recueillis auprès de l'équipe soignante. A l'issue du passage aux urgences, une fiche d'acceptation d'un entretien téléphonique a été remise à ceux qui n'étaient pas hospitalisés. A partir de 8.765 fiches dont 5.350 exploitables, 3.004 interviews ont été réalisés de manière aléatoire par la société BVA du 28 janvier 2002 au 1<sup>er</sup> mars 2002. L'échantillon a été redressé pour pouvoir être représentatif de la population des usagers non hospitalisés.

### ***Enquête sur la prévalence des problèmes d'alcool parmi les personnes ayant recours au système de soins***

La Direction générale de la santé (DGS) et la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) ont lancé une enquête sur la prévalence des problèmes d'alcool parmi les personnes ayant recours au système de soins, patients hospitalisés et consultants de praticiens libéraux. L'Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT) a participé au financement de cette enquête. Cette enquête, réalisée à la fin de l'année 2000, par les Directions régionales des affaires sanitaires et sociales (DRASS) pour la partie hospitalière et les Observatoires régionaux de la santé (ORS) pour la partie ambulatoire poursuivait trois objectifs :

- mesurer la prévalence des comportements d'alcoolisation excessive dans des populations ayant recours au système de soins
- étudier le lien entre motifs de recours aux soins et consommation excessive d'alcool
- estimer les niveaux et les modalités de prise en charge de ces patients ayant une consommation excessive d'alcool.

Les résultats, représentatifs au niveau national comme régional, permettent en outre d'apporter un éclairage complémentaire pour les programmes régionaux de santé centrés sur ce thème. Le champ de l'enquête couvre, d'une part, les médecins généralistes libéraux et, d'autre part, l'hospitalisation en médecine, chirurgie, gynécologie-obstétrique, psychiatrie et soins de suite et de réadaptation à l'exclusion des urgences, des services réservés aux enfants et des soins de longue durée. L'enquête couvre à la fois les secteurs public et privé et concerne les patients âgés de 16 ans ou plus. Les échantillons constitués pour cette enquête totalisent 1 844 médecins et 50 372 patients en médecine libérale, 916 établissements et 33 795 patients en milieu hospitalier. En médecine libérale l'enquête couvre toutes les régions France entière. Dans son versant hospitalier, la Guadeloupe, la Martinique et la Guyane n'ont pas réalisé l'enquête. En outre, pour l'Auvergne ont été repris les questionnaires collectés dans l'enquête réalisée en 1998 dans cette région. En conséquence, les résultats agrégés présentés ici, comparant personnes hospitalisées et personnes vues par les médecins généralistes libéraux, ne concernent que la France métropolitaine. La standardisation des données du volet médecin de ville et la constitution du fichier national ont été prises en charge par un groupe de travail associant la FNORS et les ORS d'Auvergne, du Centre, de Haute-Normandie, de Picardie et de Provence-Alpes-Côte d'Azur. La constitution du fichier national du volet hospitalier et la définition de ses axes d'exploitation ont été réalisées dans le cadre d'un groupe associant la DREES et les DRASS de Poitou-Charentes, Aquitaine, Basse-Normandie, Midi-Pyrénées, La Réunion, Lorraine, Centre, Franche-Comté, Nord - Pasde- Calais et Île-de-France.

### ***Enquête auprès des usagers des consultations externes à l'hôpital***

L'enquête a été réalisée auprès d'un échantillon de 3 008 patients venus en consultation externe à l'hôpital, hors urgences et hospitalisations de jour. Le champ de l'enquête concernait les consultations externes réalisées dans les services de soins de courte durée en médecine (y compris en pédiatrie), chirurgie et gynécologie. Seuls les établissements hospitaliers financés par dotation globale (publics ou privés participant au service public hospitalier) de France métropolitaine (hors Corse) figurent dans le champ de l'enquête.

Les établissements privés non financés par la dotation globale n'ont pas été retenus en raison de l'absence de limites opérationnelles entre les consultations effectuées en cabinet médical et en clinique privée.

Ont été exclus du champ de l'enquête :

- les services effectuant moins de 50 consultations hebdomadaires ;
- les patients passés par le service des urgences pour la consultation ;
- les suivis de grossesse ;
- les spécialités rares et spécifiques, du fait de l'absence de concurrence avec la médecine libérale de ville : examens de santé et bilans, médecine nucléaire, oncologie, radiothérapie, centre antipoison, soins hautement spécialisés en médecine, soins hautement spécialisés en chirurgie, soins hautement spécialisés en gynécologie-obstétrique.

L'enquête a été effectuée auprès de patients qui ont consulté au cours d'une semaine donnée, en novembre 2000. Les entretiens se sont déroulés par téléphone, la semaine suivant la consultation. Si le

patient était un enfant, ou avait été hospitalisé depuis la consultation, c'est l'accompagnant qui était interrogé. Les données ont été redressées et pondérées par les volumes annuels de consultations externes de la statistique annuelle des établissements de santé (SAE), par groupe de spécialités et catégorie d'établissement.

### ***Enquête sur les caractéristiques sociales des patients VIH dans les structures hospitalières de court séjour***

L'enquête a été réalisée « un jour donné » auprès de tous les patients VIH, présents dans les services de soins de courte durée des établissements de santé, publics et privés, et dont l'année de naissance est paire. Le jour du recueil des données a été sélectionné entre le 27 septembre et le 8 octobre 1999, selon les établissements. Relèvent du champ de l'enquête les patients séropositifs pris en charge par ces services en consultation externe, en hospitalisation de jour et en hospitalisation complète et ce, quel que soit le stade clinique de la maladie (A : asymptomatique, B : symptomatique ou C : sida avéré). Le questionnaire, strictement anonyme, comprend 15 questions décrivant les caractéristiques démographiques (sexe et âge), cliniques (mode de contamination, stade de l'infection, ancienneté de la connaissance de la séropositivité, mode de prise en charge hospitalière) et sociales (conditions de logement, couverture sociale, niveau d'études, situation vis-à-vis de l'emploi et ressources financières) des patients.

L'échantillon ainsi constitué comprend 1378 personnes. Une extrapolation nationale a été effectuée sur le taux de sondage (1/2) et, après comparaison avec l'enquête un jour donné de juin 1998, sur l'inverse du taux de retour des départements (1,15). À l'automne 1999, la population atteinte d'infection à VIH et prise en charge un jour donné dans les services de court séjour est ainsi estimée à 3169 patients. Compte tenu de l'impact de l'épidémie dans les régions, l'Île de France et la région Provence-Alpes-Côte d'Azur représentent à elles seules près de 60 % de la population hospitalière présente un jour donné : 45 % pour la région Île-de-France et 14 % pour la région PACA.

### ***Enquête auprès des enfants scolarisés :***

Le cycle triennal d'enquêtes en milieu scolaire est constitué d'une série d'enquêtes menées par les médecins et les infirmiers de la mission promotion de la santé auprès de trois générations d'enfants : en grande section de maternelle, en CM2 et en niveau 3<sup>ème</sup>. Ces enquêtes sont organisées par la Drees, la Desco et la Dep avec l'aide de l'Invs.

Le premier cycle s'est fait auprès de 30.000 enfants scolarisés en grande section de maternelle en 1999-2000. Il s'appuie sur les bilans de santé scolaire, obligatoire à cet âge, où les parents accompagnent les enfants munis de leur carnet de santé. Une enquête prévue pour l'année scolaire 2004-2005 permettra de suivre l'évolution des prévalences pour des enfants de la même génération et permettra de mieux prendre en compte l'influence des disparités socio-économiques grâce aux renseignements concernant la situation professionnelle des parents et la cellule familiale ainsi que l'évolution des disparités régionales de santé.

### ***L'enquête Handicaps, Incapacités, Dépendance (HID)***

L'enquête Handicaps, Incapacités, Dépendance (HID) est une enquête longitudinale couvrant l'ensemble de la population. Elle est constituée de deux vagues séparées de deux ans. La première vague a été réalisée auprès de la population résidant en institutions en 1998 (environ 15 000 entrevues) et auprès de la population vivant à domicile en 1999 (16 500 entrevues).

L'échantillon des institutions a été mis au point par tirage au sort des établissements puis de leurs résidents. Dans les établissements ayant accepté l'enquête, le taux de réponse des pensionnaires tirés au sort est de 95 %. L'échantillon des ménages est issu d'un questionnaire filtre (Vie Quotidienne et Santé), passé auprès de 400 000 individus lors du recensement général de la population de 1999. Le taux de réponse dans l'échantillon des ménages est de 77,8 %. Les questionnaires sont administrés en " face à face " et le sujet pouvait être aidé ou remplacé par une tierce personne en cas de difficultés à répondre (proxy).

### ***Enquêtes auprès des bénéficiaires de la CMU***

La DREES a effectué fin 2000, début 2001 une première enquête auprès d'un échantillon de 3 000 ménages de bénéficiaires de la CMU, qui a permis de décrire les caractéristiques socio-démographiques des bénéficiaires de la CMU, d'analyser leur situation antérieure en matière de protection maladie, leurs modalités d'accès au dispositif, ainsi que leur satisfaction ou leurs difficultés, en liaison avec l'accès aux soins et à la consommation médicale. Cette première enquête concernait de fait une population composée à 70 % d'anciens bénéficiaires de l'aide médicale et n'a pu fournir d'éléments que sur la première année de mise en œuvre.

En 2003 la DREES a effectué une nouvelle enquête auprès d'un échantillon de 3 000 ménages de bénéficiaires de la CMU complémentaire. L'échantillonnage a été réalisé à partir des fichiers d'assurés des caisses d'assurance maladie des trois principaux régimes (régime général, régime des professions indépendantes et régime agricole), en tenant compte de la distinction entre bénéficiaires de la CMU complémentaire affiliés depuis moins d'un an (affiliés entre avril et octobre 2002) et bénéficiaires affiliés depuis un an et plus (renouvelés entre avril et octobre 2002). La collecte s'est déroulée de mars à mai 2003, dans 14 départements métropolitains. Les questions ont été posées en face à face à une seule personne, affiliée à la CMU, et qui répond pour l'ensemble du ménage.

L'enquête porte principalement sur cinq thèmes :

- les caractéristiques socio-démographiques (âge, sexe, statut professionnel, revenus perçus au cours du mois) des personnes du ménage ;
- l'état de santé perçu de la personne interrogée ;
- les modalités d'accès à la CMU et notamment la constitution du dossier ;
- l'accès aux soins, en distinguant pour les bénéficiaires affiliés depuis moins d'un an, le renoncement à des soins pour raisons financières avant l'accès à la CMU et les soins commencés depuis ; pour les bénéficiaires affiliés depuis un an et plus, le renoncement à des soins pour raisons financières dans les douze derniers mois ;
- l'opinion sur la CMU et les relations avec les professionnels de santé.

### ***Enquête sur l'action sociale des communes***

L'enquête sur l'action sociale des communes, réalisée par la Drees en collaboration avec l'Union nationale des centres communaux d'action sociale (Unccas) de février à juin 2002, visait à recueillir des informations sur les domaines d'intervention des communes (hors celles de moins de 100 habitants) en matière d'action sociale, mais aussi sur leurs moyens d'action (personnel, budget...) ainsi que sur leurs modes d'organisation.

L'enquête comportait trois questionnaires différents selon la taille de la commune interrogée. L'un concernait les communes de plus de 10 000 habitants, l'autre était destiné aux communes de 5 000 à moins de 10 000 habitants, le dernier interrogeait les communes de 100 à moins de 5 000 habitants. Les informations demandées étaient relatives aux actions sociales développées au cours de l'année 2000, qu'elles soient directement initiées par la commune ou par le truchement du Centre communal d'action sociale (CCAS).

Parmi les 30 805 communes de 100 à moins de 5 000 habitants, un échantillon d'entre elles tirées au sort en fonction de critères géographiques et de taille a été enquêté. Dans un premier temps, 1 129 communes ont été interrogées (soit près de 4 % de l'ensemble des communes de 100 à moins de 5 000 habitants), dont 730 (soit 65 %) ont renvoyé le questionnaire rempli. Au cours de la collecte, un autre échantillon de communes a été constitué afin de remplacer les communes non répondantes.

534 communes ont alors reçu un questionnaire et 289 y ont répondu. 1 019 communes de 100 à moins de 5 000 habitants ont donc au total répondu à l'enquête. La répartition par taille de l'échantillon est proche de celle de l'ensemble des communes de 100 à moins de 5 000 habitants (tableau). Les communes de plus de 1 500 habitants sont un peu sous-représentées.

### ***Enquête auprès des bénéficiaires de minima sociaux***

L'échantillon national inter régimes au 31 décembre 2001 a servi de base de sondage pour l'enquête menée par la Drees au 1<sup>er</sup> trimestre 2003 sur l'insertion sociale des allocataires de minima sociaux. L'échantillon tiré aléatoirement par l'enquête se compose de 2.000 bénéficiaires du RMI et de 1.000

bénéficiaires de chacune des autres prestations (ASS, API, AAH). L'enquête a été réalisée en face à face, par entretien d'une heure environ, entre l'enquêteur et la personne interrogée. Le questionnaire aborde différentes dimensions de l'insertion sociale : les relations avec les organismes sociaux, l'histoire familiale, la vie sociale, la formation, les ressources financières, la situation professionnelle, le logement et la santé. Cette enquête a été co-financée par l'ONPES, la CNAF, le CERC, la DARES et la CDC.

### ***Enquête auprès de 2 000 ménages, allocataires du RMI en février 2000, dans cinq départements***

L'enquête de la DREES a été réalisée entre septembre et décembre 2001, en face à face auprès d'un échantillon de 2 000 allocataires du revenu minimum d'insertion dans cinq départements. Cette enquête s'appuie sur l'étude sur les régimes locaux d'insertion réalisée par une équipe du Matisse. Ce dernier a constitué une base de données individuelles sur les bénéficiaires du RMI en Février 2000 dans cinq départements. Cette base est fondée sur l'extraction d'informations issues des fichiers administratifs des caisses d'allocations familiales, des Commissions locales d'insertion, de l'UNEDIC et de l'ANPE. La base de données contient l'ensemble des allocataires présents dans le dispositif RMI et qui relèvent des caisses d'allocations familiales en février 2000, c'est-à-dire y compris les allocataires dont le paiement de l'allocation n'est pas effectué (droits inférieurs au seuil de versement, droits suspendus quel que soit le motif : ressources non fournies, ressources supérieures au plafond, suspension administrative). La nomenclature des actions utilisée par les CLI a été agrégée autour de 5 grands types d'actions : emploi, formation, logement, santé, action sociale.

Dans le domaine de l'emploi, trois types d'actions ont été distingués :

- L'accompagnement dans la recherche d'emploi (recherche d'emploi accompagnée / non accompagnée) : l'accent est mis ici sur l'orientation ou non vers un intermédiaire spécialisé (rencontrer un agent ANPE ou un chargé de mission RMI, s'inscrire à l'ANPE, suivre un stage de techniques de recherche d'emploi,...),
- Le type d'emploi recherché (recherche d'emploi aidé / non aidé/ activité indépendante) : ce qui renvoie à des segments du marché du travail plus ou moins associés à des dispositifs de politiques publiques pour lesquels les bénéficiaires du RMI sont des publics prioritaires.
- Le maintien du RMI au titre de l'emploi déjà occupé : les contractants sont maintenus dans le RMI tout en occupant un emploi, généralement un emploi aidé, un emploi saisonnier ou des activités réduites.

Dans le domaine de la formation, la formation générale (alphabétisation, lutte contre l'illettrisme, savoirs de base) a été distinguée de la formation professionnelle (y compris bilan de compétences, bilan professionnel, etc.).

Dans le domaine du logement, on a regroupé le suivi logement (démarches, déménagement), l'amélioration du logement et enfin les aides financières ciblées. Dans le domaine de la santé, une seule rubrique, suivi médical, a été retenue.

Dans le domaine de l'action sociale quatre catégories sont distinguées :

- le suivi social et le maintien du RMI au titre de la situation financière,
- les activités d'autonomie sociale,
- les démarches Cotorep, l'attente de la retraite et les démarches administratives diverses,
- les aides financières diverses.

### ***Enquête sur le devenir et les trajectoires des salariés des structures d'insertion***

La DARES a réalisé une enquête téléphonique auprès des salariés des structures d'insertion entre avril et septembre 2002, après une pré-enquête postale exhaustive exhaustive auprès des structures d'insertion pendant l'été 2001 afin d'obtenir les coordonnées des salariés. Les personnes interrogées sont entrées dans une structure d'insertion entre le 1<sup>er</sup> mars et le 30 juin 1999. Pour chaque type de structure, l'âge, le sexe et la taille de la structure d'origine des répondants ont été calés sur ceux de l'ensemble de la population des entrants de 1999. L'enquête a porté sur le contexte et les objectifs du passage dans une structure d'insertion, les formations et l'accompagnement proposés aux salariés, leur opinion concernant l'influence de ce passage sur leur parcours professionnel et leur situation sociale.

### ***Enquête menée auprès des anciens bénéficiaires de CES***

L'enquête menée auprès des anciens bénéficiaires de CES s'inscrit dans le cadre d'un dispositif d'enquêtes par panel menées auprès des populations de bénéficiaires de huit mesures de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle : le Contrat Initiative Emploi (CIE), le Contrat Emploi Solidarité (CES), le Contrat Emploi Consolidé (CEC), le Stage d'Insertion et de Formation à l'Emploi (SIFE), le Contrat de Qualification (CQ), le Contrat d'Apprentissage, le programme Nouveaux Services -Emplois Jeunes (NS-EJ) et le programme TRajet d'ACcès à l'Emploi (TRACE). La population de bénéficiaires de CES interrogés est composée de personnes sorties du dispositif au cours du quatrième trimestre 1999.

Le plan de sondage est stratifié selon le sexe, l'âge, la durée de passage en mesure et l'appartenance aux catégories de publics prioritaires. Il est équilibré selon le niveau de formation à l'entrée en mesure, le statut de l'employeur ayant accueilli le bénéficiaire et la situation du bénéficiaire à l'entrée en CES. Le tirage de l'échantillon a été effectué à l'aide de la macro CUBE. Le redressement de la non réponse totale a été opéré à l'aide d'un calage sur marges (macro CALMAR II). La première vague d'enquêtes a été réalisée entre mars et juillet 2002. 1 709 entretiens d'anciens bénéficiaires de CES ont été ainsi collectés.

L'interrogation portait sur la trajectoire professionnelle. Elle comprenait un calendrier d'activité couvrant cinq années, une description détaillée des situations passées vis-à-vis de l'emploi (jusqu'à cinq au maximum) ainsi que des questions visant à recueillir des informations explicatives des parcours. Elle couvrait également des aspects spécifiques liés au programme lui-même. Le recueil de l'information, réalisé par l'Institut Louis Harris, s'est effectué par voie téléphonique, puis en face-à-face pour ceux qui n'avaient pas répondu au téléphone, enfin par questionnaire postal en dernier recours. La seconde vague d'enquêtes, recourant aux mêmes supports de recueil de l'information et intégrant des questionnements complémentaires, s'est déroulée entre mars et juillet 2003.

### ***Enquête auprès des bénéficiaires des contrats aidés dans le secteur non marchand***

L'instance d'évaluation a commandité, à la fin de l'année 2000, à la société Cinq sur Cinq une étude quantitative visant à interroger à la fois les employeurs et les salariés afin de mieux connaître les stratégies d'utilisation des mesures par les employeurs, la perception des salariés et le déroulement des contrats. Pour ce faire, 400 interviews ont été réalisées auprès d'employeurs et 1 000 interviews auprès des salariés en CES (300), en CEC (300) ou en contrat emploi-jeune (400). Les salariés devaient encore être en poste chez les employeurs interrogés

au moment de l'enquête. L'enquête s'est effectuée par téléphone, les salariés étant joints à leur domicile, avec des

entretiens d'une durée comprise entre 40 minutes et une heure. La construction de l'échantillon a été réalisée en plusieurs étapes. Ont d'abord été sélectionnées, à partir d'une analyse typologique, dix zones d'emploi de France métropolitaine, rendant compte de la diversité des situations observées au regard de trois critères : l'intensité de l'utilisation des mesures par rapport à l'importance du chômage ; les caractéristiques du public dans ces mesures ; les caractéristiques des employeurs.

A ensuite été sélectionné dans chacune des zones, à partir des fichiers du CNASEA, un échantillon d'employeurs en tenant compte de leur hétérogénéité selon les critères suivants : la catégorie juridique de l'organisme, sa taille, les types de contrat aidé qu'il utilise, l'ancienneté d'utilisation de ces contrats. Dans chaque organisme retenu, ont été sélectionnés, par tirage aléatoire, des salariés en emploi aidé ayant débuté leur contrat depuis au moins 4 mois, afin qu'ils aient acquis une certaine expérience et qu'ils aient pu percevoir l'impact de leur emploi sur leur vie quotidienne.

### ***Panel des bénéficiaires de la politique de l'emploi***

Afin d'évaluer les effets des mesures pour l'emploi et la formation professionnelle mobilisées pour lutter contre le chômage et l'exclusion, la Dares a mis sur pied en 2001. Une première exploitation de l'enquête a été réalisée entre mars et juillet 2002 auprès de 43 000 personnes représentant :

- 5 populations de bénéficiaires sortis fin 1999 des mesures suivantes : Contrat Initiative Emploi (CIE), Contrat Emploi- Solidarité (CES), Stage d'Insertion et de Formation à l'Emploi (SIFE), Contrat de Qualification (CQ) et Contrat d'Apprentissage,
- 1 population de bénéficiaires du Trajet d'ACcès à l'Emploi (TRACE) dont l'accompagnement renforcé a débuté fin 1999 et s'est théoriquement terminé mi-2001,

- 1 population de bénéficiaires du Contrat emploi jeune (CEJ) entrés au second trimestre 1999 et toujours en emploi-jeune au moment de l'enquête,
- 1 groupe de contrôle, dit « population témoin », composé de personnes éligibles au CIE et/ou au CES et/ou au SIFE et/ou au CQ au moment où les bénéficiaires sont entrés en mesure, qui ne sont pas entrés dans ces mesures, et qui étaient demandeurs d'emploi à ce moment là.

Une seconde enquête sera conduite à partir d'avril 2003 auprès des répondants à la première interrogation.

### ***Enquête barométrique sur les opinions des Français à l'égard de la protection sociale***

L'enquête barométrique de la DREES permet de mesurer les attitudes et les opinions des Français à l'égard de la santé, de la famille, de la protection sociale, de la pauvreté et l'exclusion, des retraites, et de la dépendance des personnes âgées. Trois vagues de questionnement ont été réalisées, de 2000 à 2002, auprès d'un échantillon d'environ 4 000 personnes représentatives de la population française âgée de 18 ans et plus, résidant en France métropolitaine. Il ne s'agit pas d'un panel dans la mesure où ce ne sont pas les mêmes personnes que l'on interroge d'une année à l'autre. Les personnes interrogées sont sélectionnées suivant la méthode des quotas à partir des données du recensement général de la population de 1990 ou des enquêtes Emploi annuelles, par stratification selon le sexe, l'âge, la profession du chef de famille, la taille d'agglomération, la région, le niveau de diplôme et le statut actif / inactif. Il s'agit d'entretiens en face à face au domicile des personnes enquêtées, le mode de collecte est assisté par micro-ordinateur (système CAPI). 4 000 individus ont été interrogés entre le 11 février et le 5 avril 2000, 4 019 entre le 27 avril et le 13 juillet 2001, et 3 995 entre le 13 mars et le 21 mai 2002.

**ANNEXE N° 6 :**  
**Éléments d'état des lieux**  
**de l'insertion par l'activité économique**  
**pour les publics concernés**  
**à partir des travaux du CNIAE**  
**(Conseil National de l'Insertion par l'Activité Economique)**  
*établi par Jacques DUGHERA,*  
*secrétaire général du CNIAE (mars 2004).*

## Etat des lieux de l'insertion par l'activité économique

### Agrément des publics par l'ANPE

Vœu /avis	date	formulation	suivi	commentaire
Etablir des statistiques régulières permettant de mieux saisir l'offre d'insertion	Rapport 1999	+ non agrément des chantiers d'insertion du secteur mixte (9000 CES agréés en 1999 alors que 35000 sont dans les chantiers d'insertion +difficultés à suivre le nombre d'agréments + impossibilité de connaître le nombre d'extensions d'agrément	Des travaux sont en cours	Le CNIAE devrait obtenir des informations plus régulières à partir de juin 2004  Note V3 intranet dans note technique ANPE L'application sert à délivrer les agréments et les extensions et en opère le comptage.
Faire un véritable diagnostic partagé	Rapport 1999	« les agences locales demeurent dans une logique de l'offre, issue d'une culture d'entreprise tenant compte prioritairement des critères comme la qualification ou les acquis professionnels qui doivent être relativisés dans le cas de personnes en difficulté tant sur le plan professionnel que sur le plan social »	Structuration et organisation des agences locales pour l'emploi pour prendre en compte la spécificité de ces publics.	Fiche n° 3 de la note technique Un cadrage interne précise les responsabilités de l'ANPE et indique des procédures à respecter
Travailler avec les réseaux	Rapport 1999	Des conventions cadre avec les têtes de réseau	Mise en place en 2002	En cours de révision, hypothèse d'avoir des conventions définitives en juin 2004
Réintroduire les prescripteurs sociaux	Rapport 1999 Avis 27 janvier 2003	L'agrément engage la responsabilité juridique de l'ANPE qui a une obligation de moyens sur tout le parcours d'insertion. l'assouplissement demandé concerne le diagnostic de la personne et la mise en relation qui doivent pouvoir être élargis aux prescripteurs sociaux travaillant habituellement avec les structures d'insertion dans le cadre d'une collaboration avec l'ANPE. Ces prescripteurs sociaux sont repérés par une liste validée par le CDIAE et dans les conventions propres à chaque structure.	Circulaire DGEFP /DGAS du 3 octobre 2003 L'assouplissement de la prescription concerne en particulier les personnes qui ne sont pas inscrites à l'ANPE et ne bénéficient pas d'un PAP ND. Ces prescripteurs sociaux sont désignés par le préfet après avis du CDIAE, sur proposition de la DDASS et de l'ANPE. une convention de partenariat est conclue entre l'ANPE et les prescripteurs sociaux	Note DG ANPE du 30 octobre 2003 (code 2052) Emetteur secteur du développement des services et des interventions

Motiver les refus d'agrément  Nécessité d'une réponse rapide et motivée	Rapport 1999  Avis 2003	« la nécessité d'une réponse rapide et motivée des agences locales pour l'emploi dans la délivrance de l'agrément sera rappelée au regard des moyens de l'ANPE »	Règles de délivrance de l'agrément précisées par la circulaire d'octobre 2003	Plaintes d'associations d'insertion à nouveau en 2003 sur ce motif
Mettre en place les CTA sur tous les territoires	Avis 2003	« la mise en place systématique des CTA à l'initiative de l'ANPE, ces CTA, pouvant s'appuyer sur des regroupements ou structures déjà existantes comme les comités opérationnels des PLIE »	Généralisation demandée par circulaire d'octobre	Fiche n° 3 de la note technique de la DG ANPE
Elargir ou Maintenir la durée du parcours à 24 mois?	Rapport 1999  Avis 2003	Le CNIAE met l'accent sur la nécessité de l'allongement et de la sécurisation des parcours, constatant que la circulaire du 26 mars 1999 suggère la possibilité d'allongement des parcours d'insertion tout ne portant pas atteinte à la fonction de SAS.  Dans son avis, le bureau du CNIAE demande le maintien de la durée des parcours à 24 mois mais en introduisant la neutralisation de certaines périodes afin de garantir au bénéficiaire une période EFFECTIVE de parcours d'insertion de 24 mois de remise à l'emploi.  D'autres modifications devront nécessairement être apportées par exemple sur l'adéquation de la durée des parcours pour certains publics en grande difficulté »	Circulaire DGEFP/DGAS du 3 octobre 2003  Adopte le décompte des périodes non travaillées et supprime la procédure de prolongation de l'agrément au delà de 24 mois, mis en place en 2001.  C'est le directeur de l'agence qui accorde les neutralisations dans un délai de 5 jours	Problèmes de la preuve souvent cité par des SIAE  Peut on demander un nouvel agrément après un premier, si nécessaire pour le parcours d'insertion ?
Obliger l'ANPE à des réexamens réguliers de la situation du salarié en parcours d'insertion  Nécessité d'interventions régulières de l'ALE tout au long du parcours d'insertion	Avis 2003	« l'obligation de réexamens réguliers de la situation du salarié en situation d'insertion par l'ANPE, dans les conditions d'intervention de l'agence dans le cadre du PAP/ND et au moins trois mois avant la fin du parcours de 24 mois afin d'envisager sa sortie vers l'emploi	Suivi et accompagnement renforcé prévu par la circulaire de 2003	
Nécessité d'un suivi national de la réforme	Avis 2003	Au plan national un suivi de la mise en œuvre de la réforme sera organisée avec un bilan remis dans un délai de 12 mois au plus tard.		Bureau du CNIAE en juin 2004 consacré à ce bilan.

Accueillir tous les publics en difficulté, inscrits ou pas à l'ANPE	Rapport 1999 Bureau 2004	Le bureau du CNIAE a été saisi de cette question		La formulation de la note précitée de la DG (page 2/9) qui semble limiter l'intervention des prescripteurs sociaux aux seules personnes non inscrites à l'ANPE peut conduire à des incompréhensions sur le terrain.
---	-----------------------------	--	--	---

**ANNEXE N° 7 :**  
**Principaux documents référencés par la**  
**mission.**

## LISTE DES PRINCIPAUX<sup>1</sup> DOCUMENTS REFERENCES PAR LA MISSION

### Documents généraux

- Le bilan de la loi du 29 juillet 1998 présenté au conseil des ministres du 13 septembre 2000.
- Les rapports d'évaluation de l'application de la loi réalisés par l'IGAS :
  - en juin 2000 ; rapport IGAS n°2000-075 de Laure de la BRETECHE, Blanche GUILLEMOT et Michel THIERRY, avec la collaboration de Bénédicte JACQUEY-VAQUEZ
  - en novembre 2002 ; rapport IGAS n° 2002-137 de Jeannine BARBERYE, Jean-Patrice NOSMAS et Roland OLLIVIER (rapport intermédiaire) et rapport de mars 2003 des même auteurs et Charles de BATZ
- L'avis du Conseil Economique et Social de juin 2003, présenté sur la base du rapport de Didier ROBERT : *L'accès de tous aux droits de tous, par la mobilisation de tous.*
- Le Programme National de Renforcement de lutte contre la Pauvreté et l'Exclusion (PNLE), présenté en mars 2003 par Dominique VERSINI, secrétaire d'Etat à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion.
- Les Programmes Nationaux d'Action pour l'Inclusion Sociale (PNAI) 2001-2003 et 2003-2005 avec ses annexes (juillet 2003).
- Les Programmes Nationaux d'Action pour l'Emploi de 2001, 2002 et 2003.
- Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, *Rapport 2003-2004, Rapport 2001-2002* La Documentation française, 2004.
- Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, *Travaux 2003-2004, Travaux 2001-2002*, La Documentation française, 2004.
- ALERTE : *Bilan associatif de la politique de lutte contre l'exclusion telle qu'elle a été initiée par la loi d'orientation de juillet 1998 et le programme d'action de juillet 2001*, 15 novembre 2002.
- ALERTE : *Propositions pour un plan d'action contre l'exclusion*, 15 novembre 2002

### Rapports

- ANAES / DHOS, *Etude recueil et d'évaluation de l'activité médico-sociale des PASS*, 2003.

---

<sup>1</sup> Cette liste est sommaire ; on pourra aussi se reporter aux bibliographies raisonnées de chacun des Rapports de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale

- Jean-Pierre BAUEMLER : *L'école citoyenne : le rôle du comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté*, rapport pour le Premier ministre, janvier 2002.
- JM.BELORGEY, A.FOUQUET, *Minima sociaux, revenus d'activité, précarité*, Commissariat général du plan, mai 2000.
- Bernard Brunhes Consultants, *Evaluation nationale de la première génération des programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins (PRAPS 1)*, juillet 2003.
- Rapport de CAP GEMINI sur la veille sociale, mai 2003.
- Y.CABANA, O.STORCH (IGF), P.DE SAINTIGNON, H.ZEGGAR (IGAS), *Propositions pour une réforme de l'aide publique à la création d'entreprise*, février 2002
- Jean-François CHADELAT, Fonds de financement de la couverture maladie universelle : *Deuxième rapport d'évaluation de la loi CMU*, décembre 2003.
- Comité consultatif du Conseil national du crédit et du titre, *Rapport 2002-2003*, décembre 2003.
- Rapport de la Commission de réforme de l'accès au droit et à la justice, mai 2001.
- Conseil national de l'aide juridique (CNAJ) : *Où va la politique publique de l'accès au droit ?*, 2003.
- Conseil national de l'insertion par l'activité économique (CNIAE), *Rapport d'orientation*, février 2003.
- *Les mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand*, sous la dir. d'Y. ROBINEAU, Conseil national de l'évaluation / Commissariat général au plan, 2001.
- Cour des comptes, *Le rapport public 2002*, Editions des Journaux Officiels, janvier 2003.
- Cour des comptes, *Le rapport public 2003*, Edition des Journaux officiels, janvier 2004.
- Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, *Droit au logement : construire la responsabilité*, novembre 2003.
- DGHUC / DGS, *Projet du Rapport de suivi et d'évaluation des mesures d'urgence et de prévention contre le saturnisme infantile*, avril 2004.
- Evaluation des PDALPD après la mise en place des mesures nouvelles issues de la loi contre les exclusions. Etude commanditée par la DGHUC.
- Rapport Fondation des villes / habitat et société, septembre 2003.
- Marie-Thérèse GEFFROY, *Lutter contre l'illettrisme*, 1999.

- GRES-MEDIATION-SANTE, Etude sur les permanence d'accès aux soins, octobre 2003.
- Jean-Claude HARDOUIN, André HUSSENET, Georges SEPTOURS et Norberto BOTTANI: *Les éléments pour un diagnostic sur l'Ecole*, édit. La documentation française, octobre 2003.
- Rapport conjoint IGA, IGAS, Conseil national des Ponts et Chaussées : *Fusion des fonds d'aide aux impayés eau, énergie et de téléphone et des FSL*, octobre 2002.
- IGAS, *Rapport sur l'évolution de l'aide médicale d'Etat*, février 2003.
- IGAS, *Lutte contre le saturnisme infantile lié à l'habitat indigne. Analyse du dispositif dans trois départements d'Ile-de-France (Paris, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis)*, avril 2004.
- IGAS, *Les politiques sociales de l'Etat et les territoires*, Rapport annuel 2002.
- IGAS, *Evolution de l'organisation territoriale de l'Etat dans le domaine sanitaire et social*, octobre 2003.
- IGAS, *La décentralisation dans le champ de l'action sociale*, août 2002.
- MT.JOIN-LAMBERT avec le concours de F. BONTEMS et G. CLARY (IGAS), *Chômage : mesures d'urgence et minima sociaux. Problèmes soulevés par les mouvements de chômeurs en France fin 1997 – début 1998*, La Documentation française, 1998.
- Rapport LEQUILLIER du groupe permanent de lutte contre l'illettrisme : *22 propositions pour un nouvel élan en faveur de la lutte contre l'illettrisme*, 1996.
- B.SEILLIER et G.MAIGNE : *Pour un contrat d'accompagnement généralisé*, Rapport au Premier ministre, 2003.
- Rapports 2001 et 2002 du Secours Catholique (rapports statistiques sur les personnes prises en charge)
- Rapport de l'Union sociale pour l'habitat, 26 mars 2003.

### Etudes

- Marie ANGUIS avec la collaboration de Jean-Marie CHANUT et Christel GILLES, *Les allocataires de minima sociaux en 2002*, *Etudes et Résultats* n° 276, décembre 2003, DREES.
- BARDAJI, *Un an après la sortie d'un contrat emploi consolidé : près de six chances sur dix d'avoir un emploi*, *Premières synthèses* N° 43-3, octobre 2001, DARES.

- Anne BELLEVILLE, Insertion sociale et conditions de vie des bénéficiaires de minima sociaux, *Etudes et Résultats* n°300, mars 2004, DREES.
- Emmanuel BERGER, Manon DEFOSSEUX, Jean-Philippe DE PALMAS, Karl EVENS, Stéphanie MAS, Ruby SANCHEZ, Philippe ZAMORA, Les bénéficiaires des politiques de l'emploi : des parcours sensibles aux mouvements conjoncturels de l'économie, *Premières Synthèses* n° 52.3, Décembre 2002, DARES
- Synthèse des rapports de Daniel SZEFTTEL, Annie MAGUER, Françoise VOLPINI et Jacques SORIA par Bénédicte BOISGUERIN, Martine BURDILLAT et Claude GISSOT, La mise en place de la CMU : une synthèse d'études qualitatives sur les premiers mois du dispositif, *Etudes et Résultats* n°151, janvier 2002, DREES- Etat de santé et recours aux soins des bénéficiaires de la CMU : un impact qui se consolide entre 2000 et 2003, *Etudes et Résultats* n°294 ,mars 2004, DREES
- E. CAMBOIS, Les personnes en situation difficile et leur santé, *Les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2003-2004*, La Documentation française, 2004.
- Sophie CAZAIN, Stéphane DONNE (CNAF), Marie ANGUIS, Christel GILLES (DREES), Le nombre d'allocataires du RMI au 31 décembre 2003, *Etudes et Résultats* n°301, avril 2004, DREES.
- Roza CEALIS, Anna SMYK, Insertion par l'activité économique : plus de la moitié des salariés retrouve un emploi hors structure, *Premières Synthèses* n°26.1, juin 2003, DARES.
- CNAF, « RMI : ancienneté dans le dispositif et cumul avec une activité rémunérée », *L'essentiel*, n° 21, janvier 2004.
- DARES, L'insertion par l'activité économique en 2002, *Premières synthèses*, N° 52.1, décembre 2003.
- DARES, Formation en alternance : le recul des entrées se poursuit en 2002, *Premières synthèses*, N°07.2, février 2004.
- Manon DEFOSSEUX, Les entrées en CES et CEC en 2002, *Premières Informations* n° 50-1, décembre 2003, DARES - La formation au cours du CES : une influence durable sur les parcours mais un accès limité, *Premières Synthèses* n° 44-2, octobre 2003, DARES.
- D.DEMAILLY (INSEE), C.GILLES et C.LOISY (DREES), « Conjoncture et pauvreté : des effets contrastés selon les indicateurs retenus », *Les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2003-2004*
- A.FLEURET, Les stages de formation pour demandeurs d'emploi organisés par l'Etat, *Premières synthèses*, N°06.1, février 2004, DARES.
- Georges GLOUKOVIEZOFF, L'exclusion bancaire et financière des particuliers, *Travaux de l'ONPES*, 2003-2004.

- A.GRAMAIN et M.MOMIC, «Opinion des Français sur la pauvreté et l'exclusion en 2002 », *Les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2003-2004*, La Documentation française, 2004
- Agnès GUIMIOT, Tristan KLEIN, Que deviennent les allocataires du RMI et de l'ASS passés par un dispositif de la politique de l'emploi ?, *Travaux de l'ONPES*, 2003-2004.
- A.GUIMIOT, E.MAREAU, Les chômeurs créateurs d'entreprise en 2001-2002, *Première synthèses*, n°37-3, septembre 2003 (DARES)
- Stéphanie MAS, TRACE en 2002 : élargissement du programme d'accompagnement et expérimentation de la bourse d'accès à l'emploi, *Premières synthèses*, N° 42.1, octobre 2003 ; TRACE : un parcours accompagné vers l'autonomie, *Premières synthèses*, N° 44.4, octobre 2003, DARES.
- Jean-Philippe DE PALMAS et Philippe ZAMORA (DARES), Les stages d'insertion et de formation professionnelle à l'emploi (SIFE), *Premières synthèses*, N°10.1, mars 2004
- *Tableau de bord des politiques de l'emploi*, DARES.
- *Les politiques de l'emploi et du marché du travail*, collection Repères de la DARES, septembre 2003.

Sites internet :

- [www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr), Rubrique « banque des rapports publics »
- [www.social.gouv.fr](http://www.social.gouv.fr)
- [www.equipement.gouv.fr](http://www.equipement.gouv.fr)
- [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) ;
- [www.cnaf.fr](http://www.cnaf.fr)
- [www.fnars.org](http://www.fnars.org)
- [www.senat.gouv.fr](http://www.senat.gouv.fr)
- [www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr)
- [www.finances.gouv.fr](http://www.finances.gouv.fr)

**ANNEXE N° 8 :**  
**Liste des sigles.**

## Les sigles utilisés

Aah	Allocation pour adultes handicapés
Accre	Aide aux chômeurs créateurs et repreneurs d'entreprise
Adil	Agence départementale pour l'information sur le logement
Aged	Allocation de garde d'enfant à domicile
Agefiph	Association nationale de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées
Ai	Allocation d'insertion Association d'insertion
Al	Aide au logement
Alt	Aide au logement temporaire
Af	Allocations familiales
Afpa	Association nationale pour la formation professionnelle des adultes
Ame	Aide médicale d'Etat
Aml	Aide à la médiation locative
Anah	Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat
Ancv	Agence nationale pour le chèque vacances
Anlci	Agence nationale de lutte contre l'illettrisme
Anpe	Agence nationale pour l'emploi
Apa	Allocation personnalisée d'autonomie
Ape	Allocation parentale d'éducation
Api	Allocation de parent isolé
Apl	Aide personnalisée au logement
Arh	Agence régionale pour l'hospitalisation
Are	Allocation d'aide au retour à l'emploi
Ars	Allocation de rentrée scolaire
Asf	Allocation de soutien familial
Ass	Allocation de solidarité spécifique
Assedic	Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
Aud	Allocation unique dégressive
Bdms	Base de données des minima sociaux
Bdsl	Base de données sociales localisées
Bep	Brevet d'études professionnelles
Bmaf	Base mensuelle de calcul des allocations familiales
Cada	Centre d'accueil pour les demandeurs d'asile
Cae	Conseil d'analyse économique
Caf	Caisse d'allocations familiales
Cao	Centre d'accueil et d'orientation
Cap	Certificat d'aptitude professionnelle Chèque d'accompagnement personnalisé
Cape	Contrat d'appui au projet d'entreprise
Casu	Commission d'action sociale d'urgence
Ccaa	Centre de cure ambulatoire en alcoologie
Ccas	Centre communal d'action sociale
Cdad	Conseil départemental de l'accès au droit
Cdc	Caisse des dépôts et consignation

Cdd	Contrat à durée déterminée
Cdi	Contrat à durée indéterminée
	Comité départemental d'insertion
Cdiae	Comité départemental d'insertion par l'activité économique
Cec	Contrat emploi-consolidé
Cerc	Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale
Cereq	Centre d'études et de recherches sur les qualifications
Ces	Contrat emploi-solidarité
	Conseil économique et social
Cesc	Comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté
Cgp	Commissariat général du plan
Chrs	Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
Cie	Contrat initiative emploi
Cile	Comité interministériel de lutte contre les exclusions
Ci-Rma	Contrat d'insertion-Revenu minimum d'activité
Civis	Contrat d'insertion dans la vie sociale
Cmu	Couverture maladie universelle
Cmuc	Couverture maladie universelle complémentaire
Cnaf	Caisse nationale d'allocations familiales
Cnaj	Conseil national de l'aide juridique
Cnam	Caisse nationale d'assurance maladie
Cnasea	Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles
Cnavts	Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés
Cniae	Conseil national de l'insertion par l'activité économique
Cnle	Conseil national de lutte contre les exclusions
Cpam	Caisse primaire d'assurance maladie
Cph	Centre provisoire d'hébergement
Cqa	Contrat de qualification adulte
Credoc	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
Crede	Centre de recherche et de documentation en économie de la santé
Credoc	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
Crep	Constat de risque d'exposition au plomb
Cserc	Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts
Dares	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
Ddass	Direction départementale des affaires sanitaires et sociales
Dde	Direction départementale de l'équipement
Dep	Direction de l'évaluation et de la prospective
Desco	Direction des enseignements scolaires
Dgas	Direction générale de l'action sociale
Dgefp	Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle
Dgi	Direction générale des impôts
Dgs	Direction générale de la santé
Dguhc	Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction
Dhos	Direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins
Div	Délégation interministérielle à la ville
Dpm	Direction de la population et des migrations
Dno	Directive nationale d'orientation
Dom	Département d'outre-mer
Drees	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques

Drt	Direction des relations du travail
Eden	Encouragement au développement d'entreprises nouvelles
Ei	Entreprise d'insertion
Erap	Etat de risques d'accessibilité au plomb
Erf	Enquête revenus fiscaux
Etti	Entreprise de travail temporaire d'insertion
Faj	Fonds d'aide aux jeunes
Fapil	Fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement
Fasild	Fonds d'action sociale pour l'intégration et la lutte contre les discriminations
Fdi	Fonds départemental d'insertion
Fjt	Foyer de jeunes travailleurs
Fnars	Fédération nationale des associations de réinsertion sociale
Fsl	Fonds de solidarité logement
Gart	Groupement des autorités responsables de transport
Geiq	Groupement d'employeurs pour l'insertion et la qualification
Geld	Groupe d'étude et de lutte contre les discriminations
Hlm	Habitation à loyer modéré
Igas	Inspection générale des affaires sociales
Igf	Inspection générale des finances
Irill	Insertion, réinsertion, lutte contre l'illettrisme
Inrets	Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
Legos	Laboratoire d'économie et de gestion des organisations de santé
Lfi	Loi de finances initiale
Lfr	Loi de finances rectificative
Lfss	Loi de financement de la Sécurité sociale
Lie	Loi relative à l'initiative économique
Lolf	Loi organique relative aux lois de finances
Lsru	Loi de solidarité et de renouvellement urbain
Mgi	Mission générale d'insertion
Mildt	Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les toxicomanies
Mjd	Maison de justice et du droit
Mous	Maîtrise d'ouvrage urbaine et sociale
Mriice	Mission régionale et interdépartementale d'inspection, de contrôle et d'évaluation
Msa	Mutualité sociale agricole
Olap	Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne
Ondam	Objectif national de dépenses d'assurance maladie
Ong	Organisation non gouvernementale
Onpes	Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale
Ors	Observatoire régional de santé

Paio	Permanence d'accueil, d'information et d'orientation
Pap	Plan d'aide personnalisée
Pare	Plan d'aide au retour à l'emploi
Pare/Nd	Plan d'aide au retour à l'emploi pour un nouveau départ
Pass	Permanence d'accès aux soins de santé
Pdalpd	Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées
Pjj	Protection judiciaire de la jeunesse
Plf	Projet de loi de finances
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
Pnai	Plan national d'action pour l'inclusion sociale
Pnle	Plan national de renforcement de la lutte contre la précarité et l'exclusion
Ppe	Prime pour l'emploi
Praps	Programme régional pour l'accès à la prévention et aux soins
Rep	Réseaux d'éducation prioritaire
Rgp	Recensement général de la population
Rma	Revenu minimum d'activité
Rmi	Revenu minimum d'insertion
Rp	Recensement de la population
Sadjpv	Service de l'accès au droit, à la justice et à la politique de la ville
Sdapl	Section départementale des aides publiques au logement
Siae	Structures d'insertion par l'activité économique
Sife	Stage d'insertion et de formation à l'emploi
Smic	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
Snsi	Système national de surveillance du saturnisme infantile
Spe	Service public de l'emploi
Spip	Services pénitentiaires d'insertion et de probation
Spnde	Service personnalisé pour un nouveau départ vers l'emploi
Stif	Syndicat des transports d'Ile-de-France
Tlv	Taxe sur les logements vacants
Trace	Trajectoire d'accès à l'emploi
Unccas	Union des centres communaux d'action sociale
Unedic	Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie
Uc	Unité de consommation
Ush	Union sociale de l'habitat
Zep	Zone d'éducation prioritaire