



*Conseil national des politiques de lutte
contre la pauvreté et l'exclusion sociale*

**Avis du CNLE
sur la mise en œuvre
du Plan national d'action pour l'inclusion sociale
(PNAI)**

**Bilan du plan 2006-2008
et préconisations pour 2008-2011**

*Synthèse des propositions du groupe de travail du CNLE
« Suivi de la mise en œuvre du PNAI »*

Juillet 2008

En janvier 2007, le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) a constitué un groupe de travail, composé de vingt membres, pour suivre et analyser la mise en œuvre du Plan national d'action pour l'inclusion sociale (PNAI).

En 2008, les travaux de ce groupe ont abouti à une analyse critique méthodique de chacun des axes du PNAI 2006-2008 afin de formuler un bilan et des préconisations qui seront adressés à l'administration en vue de la rédaction du PNAI 2008-2011.

Ce document de synthèse porte sur les trois axes du PNAI 2006-2008 :

- I- Favoriser l'accès et le retour à l'emploi des personnes qui en sont le plus éloignées ;
- II- Intervenir pour l'insertion sociale et professionnelle des jeunes ;
- III- Développer l'offre de logement social et d'hébergement de qualité.

Sommaire

Axe I

Favoriser l'accès et le retour à l'emploi des personnes qui en sont le plus éloignées 8

Eléments de contexte.....	10
A - Améliorer l'incitation à l'emploi, qu'elle soit financière ou d'autre nature	12
➤ Les services à la personne.....	12
➤ Les contrats aidés.....	12
➤ Le revenu de solidarité active (RSA).....	13
B - Améliorer l'accompagnement vers le retour à l'emploi.....	16
➤ Le service public de l'emploi.....	16
➤ La lutte contre les discriminations	18
➤ Faciliter la mobilité.....	19
C - Poursuivre la création d'activités spécifiques.....	20
➤ L'insertion par l'activité économique (IAE).....	20
➤ La création d'entreprise	24

Axe II

Intervenir pour l'insertion sociale et professionnelle des jeunes..... 26

A - Formation initiale et orientation des jeunes	28
➤ Le bilan des politiques menées par l'Education nationale.....	28
➤ La création d'une Délégation interministérielle à l'orientation.....	29
B - Politiques d'insertion professionnelle des jeunes.....	32
➤ Le Contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS).....	32
➤ Le Soutien à l'emploi des jeunes en entreprise (SEJE)	33
➤ L'alternance.....	33
➤ Le PACTE.....	34
➤ Les plates-formes de vocation	34
➤ Le parrainage.....	34
➤ Le Fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ).....	35
➤ Le Volontariat insertion défense.....	35
C - Politiques menées pour le logement des jeunes.....	36

Axe III

Développer l'offre de logement social et d'hébergement de qualité..... 38

A - La situation du logement.....	40
B - La situation des gens du voyage.....	44
C - La refonte de l'hébergement des personnes sans domicile	46
D - L'articulation et le pilotage du dispositif d'hébergement et d'accès au logement.	50

Annexes

Annexe 1 : Composition du groupe de travail du CNLE	54
Annexe 2 : Ordre du jour et intervenants de la réunion du 30 janvier 2008	55
Annexe 3 : Ordre du jour et intervenants de la réunion du 13 mars 2008	56
Annexe 4 : Ordre du jour et intervenants de la réunion du 5 juin 2008	57

Axe I du PNAI 2006-2008 :

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

Éléments de contexte

Le bilan du PNAI 2006-2008 est l'occasion de revenir sur la période de consolidation de la mise en œuvre du Plan de cohésion sociale, qui a été suivie d'une période de réflexion annonçant de nombreuses réformes et chantiers, aujourd'hui lancés ou en préparation.

Pour l'administration, l'un des enjeux majeurs des politiques d'emploi au cours des prochaines années est la **hausse du taux d'activité de la population**, pour faire face aux besoins d'emploi dans de nombreux secteurs d'activité. Il est donc nécessaire de mobiliser des personnes qui ont été éloignées de l'emploi, parfois suite à divers accidents de la vie, mais pour lesquelles il est possible, avec un accompagnement adapté, de réintégrer le marché du travail. Au-delà des objectifs sociaux et éthiques (réduire le nombre de personnes privées d'emploi), le succès des politiques d'insertion professionnelle répond donc à un impératif économique : il n'y aurait pas d'opposition entre les logiques d'assistance et la reprise de l'emploi car on peut mettre les premières au service de la seconde. Cette conjonction peut constituer une réelle opportunité à saisir, favorable aux acteurs de l'insertion professionnelle.

Il s'agit en particulier de construire l'articulation entre les nombreux chantiers en cours et leurs calendriers pluriannuels :

- **la mise en place du nouvel opérateur**, avec pour objectif d'améliorer l'offre de services à l'égard de tous les demandeurs d'emploi, y compris des personnes considérées comme étant les plus éloignées de l'emploi ;
- **la réforme de la formation professionnelle** : le groupe de réflexion Ferracci va remettre au Gouvernement ses conclusions, qui devront répondre à l'objectif fixé par le président de la République d'une réforme améliorant l'accès à la formation professionnelle de ceux qui en ont le plus besoin pour sécuriser leur parcours professionnel ;
- **la révision générale des politiques publiques**, qui concerne l'organisation interne de l'Etat mais aura indéniablement des effets sur le pilotage des actions ;
- **le Grenelle de l'insertion**, qui a permis de rappeler que l'organisation de ce secteur en France se caractérise par sa diversité et l'implication de plusieurs acteurs (associations, entreprises, collectivités, service public de l'emploi, Etat, partenaires sociaux, personnes concernées...) qui doivent tous se mobiliser pour faire en sorte que cette diversité soit une richesse, au service de l'efficacité des politiques conduites. Le premier succès du Grenelle a été de mettre autour de la table tous les acteurs et d'identifier certains points de consensus, notamment : remettre les personnes en insertion au cœur du dispositif et leur apporter des réponses, comme de bénéficier d'un accompagnement individualisé en fonction des difficultés qu'elles rencontrent et non de leur statut (bénéficiaires de minima sociaux, demandeurs d'emploi...). La « feuille de route » doit maintenant être concrétisée.

Le contexte européen a également été rappelé : renforcement de la méthode ouverte de coordination (MOC) et réflexion lancée sur l'inclusion active, la flexicurité... mais aussi des aspects plus préoccupants liés à la nouvelle organisation du FSE 2007-2013 (voir p. 13) ou à l'impact de la transposition de la directive « services ».

Annonçant les perspectives pour la présentation de l'axe « Emploi » dans le prochain PNAI 2008-2011, la DGEFP propose les trois grandes thématiques suivantes :

- améliorer l'incitation à l'emploi, qu'elle soit financière ou d'autre nature ;
- améliorer l'accompagnement vers l'emploi ;
- encourager la création d'activités et le développement d'activités spécifiques (dispositifs transitoires par le biais de l'IAE, ou plus pérennes comme les services à la personne ou la création d'entreprise).

Le fil conducteur de cette présentation sera l'amélioration du taux d'activité. Malgré un découpage en dispositifs et programmes, c'est la cohérence d'ensemble entre toutes ces politiques et entre les acteurs qui les conduisent qui sera constamment soulignée.

D'emblée, les membres du CNLE rappellent que la question de la **gouvernance** du PNAI leur paraît centrale, ainsi que celle de **l'évaluation** et de la mesure des effets des politiques menées, à partir d'une bonne définition des critères de suivi et, au besoin, de la création d'indicateurs de résultat spécifiques.

A - Améliorer l'incitation à l'emploi, qu'elle soit financière ou d'autre nature

➤ *Les services à la personne*

Bilan et contexte

Un plan de développement des services à la personne a été mis en place en 2005 : nouvelles modalités d'agrément, mise en place de l'Agence nationale des services à la personne, accord cadre avec les principaux employeurs... Les Assises de la professionnalisation, en décembre 2006, ont défini une feuille de route : amélioration des conditions de travail, de rémunération, accès à la formation... En 2007, des travaux sur la mise en place d'une démarche qualité ont permis l'élaboration d'un nouveau référentiel de certification, ainsi que la négociation du salaire minimal conventionnel grâce à l'implication des partenaires sociaux.

Cependant, les résultats obtenus sont différemment appréciés : alors que la DGEFP estime le secteur en forte croissance et avance une estimation de création nette de 80 000 emplois par an (avec un volume d'heures travaillées en hausse), l'Agence nationale des services à la personne fait état, dans son dernier rapport annuel, de 46 000 ETP créés en 2007.

Préconisations du CNLE

- Il est regrettable que l'IAE ait été relativement exclue des différentes aides institutionnelles : la FNARS par exemple (avec son réseau « Ménage service ») revendique la spécificité de l'IAE dans le domaine de l'accompagnement d'un public en difficulté. Plus largement, l'IAE peut être un acteur central dans les secteurs en tension.
- Il faudrait accorder le budget nécessaire à la professionnalisation pour sortir ces métiers de la précarité.

➤ *Les contrats aidés*

Bilan et contexte

Il existe actuellement quatre dispositifs de contrats aidés : deux de ces contrats sont dédiés aux bénéficiaires de minima sociaux (le contrat d'avenir dans le secteur non marchand et le CI-RMA dans le secteur marchand). Ils ont permis un rapprochement avec le droit commun, par l'application des conventions collectives, et favorisé l'implication des conseils généraux dans l'accompagnement des personnes éloignées de l'emploi. Leur **montée en charge progressive** dans le secteur non marchand est réelle, notamment celle du contrat d'avenir.

En revanche, on déplore :

- des **rigidités**, la complexité du système, des **changements impromptus** de configuration ;
- un **manque d'information** récurrent des publics sur l'ensemble des dispositifs ;
- la **stigmatisation** persistante des bénéficiaires et les difficultés de retour à l'emploi (les personnes passent d'un contrat aidé à l'autre et ne trouvent pas de perspectives d'avenir) ;
- alors que les précédents contrats CES avaient un volet formation de 400 heures payées par l'Etat, on assiste à la **disparition de la formation des salariés** dans les contrats aidés (qui suivent essentiellement des formations d'adaptation au poste). Avec la suppression de l'aide de l'Etat, l'accès à une formation professionnelle, qualifiante ou non, n'est plus systématique, alors que le volet formation est prescrit dans les contrats d'avenir ;

- enfin, une **orientation trop systématique des femmes vers les secteurs non marchands**, qui ne peuvent leur assurer une voie d'insertion pérenne.

Perspectives

Une solution a été ouverte par le Grenelle : dès 2009, mise en place d'un **contrat unique d'insertion (CUI)**, découplé entre secteur marchand et non marchand, offrant de la souplesse à la personne chargée d'orienter en contrat aidé, une simplification, une baisse de la stigmatisation des salariés. C'est vers la sécurisation des parcours et un équilibre entre les besoins des entreprises et la sécurité des salariés qu'il faut aller dorénavant. Les CUI seront définis dans leur durée et leurs modalités, non à partir de statuts administratifs mais à partir des besoins des personnes.

Préconisations du CNLE

- La mise en œuvre de cette réforme suppose : une meilleure coordination des différents intervenants et organismes pour l'accompagnement des salariés, une articulation du SPE avec les conseils généraux, une articulation départements/région.

- Il importe aussi de clarifier les responsabilités de chacun : celles de l'employeur, dont le métier n'est pas l'insertion mais qui a bien une responsabilité d'insertion en tant qu'utilisateur d'emplois aidés, et celles du futur opérateur unique qui doit assurer le suivi de tout le parcours d'insertion, en coordination avec les autres acteurs. Tous partagent l'objectif d'insertion dans l'emploi durable.

- Le CNLE insiste sur la nécessité que soit défini et consolidé le budget public consacré aux contrats aidés et porté par l'Etat et les collectivités locales.

- Le futur opérateur devra clarifier l'obligation d'accès à la formation : le contrat aidé n'est pas une subvention aux associations, c'est une aide à la personne qui passe par l'Etat et qui est placée sous la responsabilité de l'employeur.

➤ *Le revenu de solidarité active (RSA)*

Contexte

Le RSA devrait constituer l'un des éléments importants de la stratégie d'inclusion active, dont le premier pilier a pour objectif d'assurer une vie décente et digne. Il doit rendre le travail financièrement plus attractif pour les allocataires d'aides sociales. A terme, son objectif est double : d'une part inciter les personnes bénéficiant d'un minima social à reprendre un emploi, d'autre part réduire le nombre de travailleurs pauvres en leur assurant un complément de revenu.

Le RSA correspond à l'orientation principale du Grenelle de l'insertion, qui fixe l'accès au travail comme finalité de l'accompagnement.

Les 40 expérimentations départementales sont en cours d'évaluation par un comité composé de représentants des conseils généraux, de l'Etat et de chercheurs (premiers résultats attendus en août). L'évaluation permettra de mesurer l'impact des mesures expérimentées, de repérer les lourdeurs et de les corriger dans le dispositif général. La loi généralisant le dispositif est annoncée pour le second semestre 2008. Le RSA sera alors versé comme complément de revenu à toute personne percevant un salaire faible, qu'elle soit ou non allocataire du RMI ou de l'API. Le versement sera a priori assuré par les CAF et ne comporte pas de limite définie dans le temps puisqu'il est fonction de la progression des revenus de la personne.

Rien n'est encore arbitré sur le calendrier de mise en œuvre ni le financement du RSA : l'Etat recherche des modalités de cofinancement acceptables par les conseils généraux, leur garantissant que leur charge financière diminuera fortement lorsqu'ils auront remis les allocataires à l'emploi. Enfin, le RSA ne sera pas soumis à cotisations, n'étant pas une substitution au salaire mais une contribution.

De nombreuses interrogations importantes demeurent et nécessitent des éclaircissements ou des arbitrages :

- sur le dispositif d'orientation, la mise en œuvre de l'accompagnement assuré par un référent unique, l'articulation entre les actions d'insertion de nature sociale et professionnelle ;
- sur le partage à long terme du financement du dispositif entre Etat et collectivités locales, l'intégration complète de la prime pour l'emploi (PPE) dans le RSA, la marge de manœuvre dont disposeront les départements dans sa gestion, les modalités de sortie du dispositif...

Préconisations du CNLE

- L'inclusion active ne consiste pas seulement à entrer dans la compétition du marché de l'emploi, mais aussi à s'inscrire dans une démarche de socialisation, de recherche de logement, de rétablissement de sa santé, de désendettement, etc. Et cette démarche se fait le plus souvent grâce à l'accompagnement social. Le RSA trahirait sa vocation s'il était **isolé d'une politique sociale et économique d'ensemble** et s'il conduisait à faire financer par l'impôt des salaires maintenus à un niveau très bas.
- C'est pourquoi le CNLE souhaite que le SPE reste garant de la **qualité des emplois** et que l'Etat reste vigilant à la **qualité de la négociation salariale**. Parmi les pistes envisagées, il a été proposé que les entreprises qui négligent cette négociation et ne valorisent pas les bas salaires soient pénalisées par une réduction (d'un pourcentage à définir) de leurs allègements de cotisations sociales.
- En termes de gouvernance, il faudra rechercher les moyens de **concilier l'égalité de traitement** des bénéficiaires sur l'ensemble du territoire **et les ajustements nécessaires** pour tenir compte des situations et des contextes locaux. Un allongement de la période d'expérimentation pourrait apporter des éléments de méthode plus probants.
- Le CNLE regrette surtout que ce nouveau dispositif, en ne ciblant que le public des travailleurs pauvres et des personnes qui reprennent un emploi, ne change rien à la situation des personnes qui n'ont pas accès à l'emploi. De plus, la refonte des minima sociaux concernera le RMI et l'API, mais la question de la possible ouverture du RSA aux bénéficiaires de l'ASS, de l'AAH, et aux jeunes de 18 à 25 ans reste posée, ainsi que celle des droits des créateurs d'entreprise.

B - Améliorer l'accompagnement vers le retour à l'emploi

➤ *Le service public de l'emploi*

Contexte et perspectives

- La réforme de Service Public de l'Emploi (SPE) se caractérisera par la mise en place d'un **opérateur unique**, France emploi, au 1^{er} janvier 2009. L'opérateur sera issu d'un rapprochement ASSEDIC/ANPE. Il regroupera plus de 40 000 personnes. Aux côtés de l'Etat, les collectivités territoriales devraient avoir un rôle croissant, et les partenaires sociaux assureront leur responsabilité vis-à-vis de la population active « occupée ou non ». Le nouvel opérateur assurera aussi les partenariats nécessaires avec les entreprises et les conseils généraux.

- L'objectif est d'**améliorer l'offre de services** à l'égard de tous ceux qui cherchent un emploi, et plus particulièrement des personnes les plus en difficulté, notamment par le biais d'un suivi spécifique des bénéficiaires du RSA et des salariés en contrats aidés ou en IAE.

- L'opérateur unique perfectionnera l'accompagnement en augmentant le nombre de personnes bénéficiant d'un **suivi par référent unique** et diminuant le portefeuille de suivi des référents, de 98 personnes suivies, en moyenne, à ce jour à **60 personnes**. Le référent devra mieux appréhender les besoins de main-d'œuvre des employeurs et mieux exploiter les compétences des personnes sans emploi (par exemple, grâce à la méthode de recrutement par simulation qui permet de rassurer les employeurs sur les aptitudes des postulants sans diplôme).

- Les conclusions du Grenelle de l'insertion sur **l'amélioration qualitative** du SPE portent sur :

- le renforcement des actions d'accompagnement des jeunes en insertion, notamment par les missions locales,
- l'intégration des demandeurs d'emploi dans la gouvernance des dispositifs qui les concernent,
- le suivi par le SPE des bénéficiaires de minima sociaux,
- l'accès des demandeurs d'emploi indemnisés ou non aux prestations,
- la coordination de l'orientation vers la formation, avec la participation des branches professionnelles dans son financement,
- l'évaluation du service public de l'emploi.

- Le Grenelle de l'insertion a également proposé la mise en place d'un **référent unique de parcours** ainsi qu'une articulation des rôles. Dès l'inscription au sein du nouvel opérateur SPE, un référent unique pour tout demandeur d'emploi sera désigné. Le SPE pourra déléguer tout ou partie de cet accompagnement à une collectivité territoriale, à une association, voire à un opérateur privé. Dans certains cas, le référent professionnel doit pouvoir mobiliser une offre de services territoriale pour résoudre les freins sociaux à la reprise de l'emploi (garde d'enfants notamment).

Préconisations

Le suivi des personnes en insertion par le service public de l'emploi doit se faire **en fonction de leurs besoins en tant qu'usagers** et non en fonction de la notion statutaire. C'est pourquoi, il est essentiel de leur apporter une offre d'accompagnement globale et de proximité. Le poste du référent unique, tel qu'il existe déjà aujourd'hui dans certains CCAS/CIAS, pourrait servir de modèle¹.

- Dans tous les cas, pour assurer un **équilibre territorial de l'offre d'accompagnement** pour toutes les personnes en insertion, qu'elles soient proches ou éloignées de l'emploi, il convient de développer, en fonction du contexte local, le partenariat avec les acteurs sociaux (dont les CCAS/CIAS) et les acteurs économiques pour réussir l'insertion **vers et dans** l'emploi. Il convient aussi de s'appuyer sur les dispositifs existants plutôt que d'en créer de nouveaux.

- Tout le monde s'entend pour dire qu'il faut un **référént unique de l'accompagnement socioprofessionnel**, mais qui va assurer ce rôle ? Est-ce le SPE, comme le propose le Grenelle ? Est-ce le Conseil général, légitime puisque responsable des politiques d'insertion ? Est-ce le référent généraliste de parcours des CCAS ou encore une association ? Comment réussit-on à la fois l'insertion sociale et l'insertion professionnelle alors qu'à ce jour il n'existe pas de **personnel polyvalent** ? L'articulation entre insertion sociale et professionnelle et l'articulation entre les différents partenaires locaux autour de la question de l'accompagnement socioprofessionnel méritent d'être approfondies. Il est nécessaire que le gouvernement confie une mission de réflexion sur ce sujet à un groupe de travail mixte, issu à la fois du Conseil supérieur du travail social (CSTS) et du Conseil d'orientation pour l'emploi (COE), afin d'associer les deux cultures, les deux mondes du social et de l'emploi, qui travaillent à ce jour le plus souvent parallèlement.

- Enfin, assurer le rôle d'accueil, d'orientation et de référent nécessite **de réels moyens humains, matériels et financiers**. Si l'Etat confie au SPE une mission générale d'accompagnement socioprofessionnel, y compris des personnes les plus éloignées de l'emploi, comme le propose le Grenelle, cela ne pourra se faire que si des moyens importants lui sont délégués pour cela, notamment en termes de formation de ses personnels et de recrutements supplémentaires. A défaut, cette réforme serait inévitablement vouée à l'échec.

- Une **coopération plus étroite entre le Conseil général et le nouvel opérateur** est nécessaire et devrait se traduire par une convention pour la mise en œuvre territoriale du contrat unique d'insertion et pour le financement des SIAE.

- Le CNLE souhaite que la **représentation des usagers** au sein du Conseil d'administration du nouvel opérateur, aujourd'hui assurée par le biais des organisations syndicales, soit renforcée, au plan national et local, par l'instauration de lieux de consultation des associations de demandeurs d'emploi. La reconnaissance de ces associations est dans ce sens à assurer, avec des modalités de représentativité à définir.

- Les **enquêtes de satisfaction** des usagers, notamment sur leur accès aux droits et leurs parcours d'insertion, sont à systématiser.

- Les **possibilités de recours** des usagers à l'encontre des différents organismes du service public de l'emploi ou des organismes sociaux sont à généraliser. Ces recours doivent passer par l'organisation syndicale ou la structure associative au choix de l'utilisateur.

¹ A titre d'illustration, le CNLE s'est intéressé au modèle du référent généraliste de parcours qui existe déjà aujourd'hui dans certains CCAS/CIAS. Ce référent assure la coordination du parcours d'insertion, la fonction d'écoute, d'aide active et de suivi. Il présente l'avantage d'agir localement, au plus près des usagers, et d'être investi dans un processus d'insertion sociale et professionnelle qui s'inscrit dans une logique d'accompagnement global. Il prend en compte tous les aspects de la situation de l'intéressé (difficultés liées au logement, à la santé, à l'exclusion bancaire et financière, etc.).

➤ *La lutte contre les discriminations*

Contexte

La lutte contre la discrimination, élément constitutif de l'insertion et de l'égalité des chances, est à mettre à l'actif du bilan du PNAI.

- De nouvelles mesures sont adoptées pour l'emploi des seniors : un accompagnement renforcé avec un entretien dès le premier mois de reprise d'activité, un club de chercheurs d'emplois seniors, un ciblage spécifique des contrats initiative emploi.

- L'influence de l'Union européenne, notamment à travers le programme EQUAL, a été très positive : 50 % des recours reçus par la HALDE portent sur l'emploi.

- La Charte de la diversité a recueilli 180 000 signatures. Le MEDEF s'est engagé dans le label « Diversité » et s'implique dans le volet insertion des jeunes des quartiers.

- Tant l'accord national interprofessionnel « Diversité » du 12 octobre 2006 que la feuille de route du Grenelle de l'insertion en 2008 font de l'égalité et de l'insertion dans l'entreprise des thèmes à intégrer dans le dialogue social. Un grand nombre de négociations ont été ouvertes sur l'égalité. Une vingtaine d'accords ont déjà été conclus dans les branches, les entreprises et les territoires.

- La loi n°2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations complète le droit existant concernant l'interdiction des discriminations en raison du sexe, en matière de biens et services et d'emploi. Elle définit les notions de discrimination directe et indirecte, condamne explicitement les faits de harcèlement moral liés au sexe de la victime, de harcèlement sexuel, et assimile le harcèlement moral et sexuel à la discrimination.

- Pour favoriser les parcours d'intégration des femmes immigrées et issues de l'immigration, prévenir et lutter contre les discriminations, un accord cadre a été signé le 27 décembre 2007 entre différentes institutions (SDFE, DAIC, DGEFP, DIV, ACSE, ANAEM). Il vise à promouvoir une politique d'accès aux droits personnels et sociaux des femmes immigrées et issues de l'immigration, à favoriser leur insertion sociale et professionnelle et leur participation à la vie de la cité. Pour atteindre ces objectifs, les signataires de l'accord ont souhaité renforcer leur coopération au niveau territorial, dans le cadre notamment des programmes régionaux d'intégration des populations immigrées (PRIPI), des plans départementaux d'accueil (PDA) et des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS).

Perspectives et préconisations

- Le CNLE souhaite que la réflexion se poursuive sur la mise en œuvre de **méthodes de recrutement non discriminatoires**. Le récent rapport du CES sur l'accès à l'emploi des jeunes des quartiers, présenté par Fodé Sylla, a pris position contre le recours au CV anonyme. Le débat reste donc ouvert sur ce point.

- Pour encourager la socialisation des personnes et sortir de la stigmatisation, l'organisation de **l'expression collective** des personnes en insertion, hors et dans l'entreprise, est à encourager. Il en est de même de leur représentation collective et syndicale sur le lieu de travail.

- Le CNLE appelle à mettre fin au **caractère vexatoire et stigmatisant** pour les personnes en insertion que peuvent avoir certains discours émanant du SPE ou de responsables politiques. Il

souhaite que le SPE mène une réflexion sur cette dérive langagière inacceptable et sur les moyens d'éviter le marquage social des personnes en difficulté d'insertion.

➤ *Faciliter la mobilité*

Souvent l'obstacle à l'emploi réside dans le manque d'autonomie en moyens de transport (absence de permis et problème de prise en charge du coût des formations). Le coût des transports en commun et l'impossibilité de les utiliser pour les travaux de nuit, en zone rurale ou en horaires décalés constituent également un frein à la mobilité.

Préconisations

- On peut étudier les moyens de faciliter l'accès aux transports pour tous et dans toutes les régions par, au minimum, une aide proportionnelle aux revenus des personnes. La gratuité des transports en commun doit être envisagée. Certaines régions ont mis en place des dispositifs spécifiques pour les demandeurs d'emploi : par exemple, gratuité des transports en Midi-Pyrénées ; un réseau de bénévoles offre également l'hébergement chez l'habitant. Un inventaire des aides mises en place et des difficultés rencontrées devrait permettre de trouver les solutions opérationnelles aux problèmes de mobilité.

- Pour les plus éloignés de l'emploi, il y a d'abord la difficulté psychologique de la mobilité qui est proportionnelle à la socialisation (ainsi, certaines personnes peinent à s'adapter au milieu urbain ou au milieu rural parce qu'elles n'en sont pas issues). Surmonter cette difficulté suppose un sentiment de sécurité et de confiance en soi que visent à procurer l'accompagnement social et la résolution des handicaps sociaux.

- En corollaire, il est nécessaire de développer les crèches d'entreprise, et d'adapter les horaires des modes de garde aux besoins des personnes qui travaillent avec des horaires spécifiques.

C - Poursuivre la création d'activités spécifiques

➤ *L'insertion par l'activité économique (IAE)*

Bilan et contexte

- **Bilan globalement positif sur ce secteur** : l'application du Plan de cohésion sociale a permis une hausse des moyens consacrés au secteur durant toute la durée du plan, qui s'achève en 2009. Cela s'est traduit par une augmentation des crédits (de 110 M€ en 2004 à 200 M€ en 2006), la création d'une aide à l'accompagnement dans les ateliers et chantiers d'insertion (ACI), et une hausse des moyens du fonds départemental d'insertion (FDI).
- Cependant, on redoute un **effet « palier »** : certains projets d'entreprise d'insertion ne sont plus aidés par l'Etat parce que le plafond du nombre de postes budgétés en loi de cohésion sociale est atteint ou parce que l'affectation des aides au poste concernant les entreprises d'insertion est rendue prioritaire au détriment des autres types de SIAE.
- L'utilisation des **contrats aidés** pour les ACI a été contreproductive. Elle répond à une logique contra-cyclique (quand le chômage baisse, les contrats diminuent), alors que les parcours d'insertion demandent du temps et que les effets de la baisse du chômage des personnes durablement éloignées de l'emploi se manifestent plus tard.
- **L'IAE est fragilisée**. De nombreux ACI sont menacés de disparition du fait de la gestion difficile de la réduction du nombre de contrats aidés et de la suppression de l'exonération des cotisations sociales « Accidents du travail et maladies professionnelles »². Piégées par leurs **trésoreries déficientes** et l'insuffisance de fonds propres, les structures peinent à affronter le **coût des labellisations** qui leur permettraient de répondre à des marchés publics avec clauses sociales (qui sont encore insuffisants malgré l'effort réalisé).
- Les différents statuts juridiques des bénéficiaires (salariés/chômeurs) compliquent leur **accès à la formation**. La transversalité de l'IAE n'est pas prise en compte dans les plans régionaux de formation professionnelle : les conseils régionaux soutiennent la formation des chômeurs mais pas celle des salariés. Par ailleurs, les organismes de formation professionnelle (comme l'AFPA) peinent à trouver l'équilibre entre objectif d'intérêt général relatif à l'insertion et contrainte de la concurrence. Enfin, l'ingénierie de la formation se trouve compliquée par les différences de rythme, entre alternance, contrats de professionnalisation, et l'insuffisance de son financement...
- On déplore un **déficit d'information très pénalisant**, qui se traduit tant par une méconnaissance du secteur que par l'insuffisante évaluation des politiques d'IAE : les derniers chiffres disponibles remontant à 2006; on ne dispose par exemple d'aucune indication sur le devenir des personnes après leur passage en IAE. Les indicateurs relatifs à ce secteur ne rendent pas compte de la totalité des missions de l'IAE.

² La DGEFP réfléchit actuellement, au sein d'un groupe de travail associant la Direction de la sécurité sociale et la CNAMTS, aux moyens d'atténuer pour les ACI le coût supporté du fait de la suppression de l'exonération des cotisations accidents du travail et maladies professionnelles.

Perspectives

- Les contrats aidés dans le champ de l'IAE seront remplacés, à niveau budgétaire constant, par **une aide au poste modulable et encadrée**. Ce seront ainsi les missions de la structure qui seront financées.

- Perspectives ouvertes par la mise en œuvre du Grenelle de l'insertion : clarifier les objectifs et missions, repenser les conventions fondées sur la négociation des objectifs et des moyens, repenser les modalités de financement des structures.

Préconisations du CNLE

* Sur le rôle et les missions de l'IAE

- Le PNAI actuel parle des SIAE comme d'un « sas » sous statut salarié, avec accompagnement social et professionnel adapté. Si l'on considère l'IAE comme un sas dans un parcours, l'un des principaux enjeux devient la question de la mobilité... Mais on peut aussi considérer l'IAE comme une forme d'économie alternative ayant un potentiel de transférabilité. Ce choix soulève la question de l'articulation entre l'IAE et les secteurs en tension mais aussi celle de l'évolution des modes de gestion de la ressource humaine dans l'économie classique. Aujourd'hui, **l'idée de sas comme mission première de l'IAE devrait être nuancée**. Certes, le passage le plus court possible dans l'IAE demeure l'objectif, cependant aujourd'hui l'expérience, le principe de réalité et l'évolution du contexte de l'emploi marchand doivent conduire à admettre que la sortie des SIAE ne soit plus une règle. On doit l'espérer pour le plus grand nombre mais on doit aussi considérer qu'une aide à l'emploi pour quelques personnes puisse être envisagée sur la durée, tout comme pour le logement. La tension entre objectifs sociaux et économiques doit toujours être au centre des préoccupations des acteurs de l'IAE.

- Le **concept d'accompagnement** dans l'IAE doit être conservé dans sa spécificité socioprofessionnelle. Il ne doit être confondu ni avec la formation professionnelle alternée (comme dans les contrats de professionnalisation), ni avec le concept anglo-saxon de « coaching », qui vise la performance relative dans un contexte de concurrence et se limite à l'adaptation aux exigences de l'emploi marchand, au formatage à l'emploi. Or le rôle de l'IAE c'est l'insertion globale de la personne - l'accès à l'emploi n'en est qu'un aspect, et d'ailleurs les autres dimensions de l'insertion (logement, santé, parentalité, surendettement...) conditionnent largement le succès de l'accès à l'emploi.

- Pour augmenter le nombre de **marchés publics avec clauses sociales**, il semble nécessaire d'augmenter et de qualifier l'ingénierie de pilotage autour de ces clauses. Déjà mise en place dans les plans locaux pour l'insertion par l'emploi (PLIE), cette ingénierie pourrait être portée par les maisons pour l'emploi.

Sur le pilotage et le fonctionnement des SIAE

- **Les crédits FSE ont diminué** de 34,25 % pour la France métropolitaine, suite aux arbitrages faits en France entre FEDER et FSE. N'est-il pas incohérent et contraire aux objectifs de cohésion sociale et d'accès à l'emploi de ceux qui en sont le plus éloignés que les diminutions de la programmation 2007-2013 fragilisent, entre autres, les structures de l'IAE, alors même³ que les dépenses publiques dans l'IAE ne sont pas un coût, mais un bénéfice pour les pouvoirs publics, sur le strict plan financier, dans un rapport de 1 à 2 ? Le CNLE souhaite que les cofinancements FSE et FEDER, rendus possibles par la réglementation européenne, concernent prioritairement les structures d'IAE.

³ Comme l'ont montré les études récentes coût/bénéfice, conduites par le Conseil national de l'insertion par l'activité économique (CNIAE).

- **L'aide au poste** devant être appliquée aux ACI⁴, la répartition des contributions respectives de l'Etat et des pouvoirs publics territoriaux devrait reposer sur un cadre légal sécurisant le financement de l'aide au poste et garantissant l'égalité entre les territoires. L'essentiel est que les ACI ne soient pas contraints d'embaucher les personnes les plus productives et d'exclure les autres, pour des raisons de viabilité économique, ce qui serait contraire à leur vocation.

- Il faut assurer la **pérennité des politiques publiques**, notamment face au risque de rupture dans les dispositifs que pourrait induire la fin du Plan de cohésion sociale, et la résolution de la question du niveau de financement par l'Etat des postes pour les ACI. Il est donc nécessaire d'avancer sur la gouvernance en structurant un **pilotage stratégique**, dans une relation de partenariat entre l'Etat, les collectivités territoriales et les structures de l'IAE. En particulier, la gouvernance au niveau régional et infra départemental doit être améliorée.

- Dans cette architecture, le CDIAE est une instance clé qui doit animer une démarche de dynamisation par la réalisation d'un **plan de développement stratégique de l'offre d'insertion** à partir de diagnostics partagés : seul un état des lieux complet peut permettre l'adéquation des moyens aux besoins.

- Certains membres du CNLE se prononcent en faveur d'une **loi de programmation** pour accélérer la mise en œuvre de cette synergie locale et obliger les partenaires à négocier les objectifs et les moyens en matière d'offre d'insertion. L'Uniopss fait cependant remarquer que l'obligation de négocier localement pourrait simplement être incluse dans la loi sur le RSA et les politiques d'insertion qui va être débattue à l'automne. Quel qu'en soit le support, un cadre légal serait la garantie du droit fondamental de l'accès de tous à l'emploi.

- Les SIAE n'ont pas vocation à courir après les subventions auprès de multiples financeurs ayant chacun leurs propres règles. Pour consolider leur action et lui donner plus de visibilité et de sécurité, il est proposé qu'il y ait désormais un **dossier unique** de conventionnement et un **pilotage unique** à l'échelle territoriale. La rénovation des modalités de conventionnement avec les collectivités territoriales devrait s'appuyer sur la négociation d'objectifs opérationnels, auxquels seraient associés des indicateurs. Ces négociations d'objectifs reposent clairement sur le rôle que va jouer en amont l'opérateur unique dans l'orientation pertinente du public. C'est pourquoi il est proposé que l'opérateur unique signe dorénavant la convention qui engage l'Etat (DDTEFP) et la SIAE.

- Si l'accès aux marchés publics peut être une source supplémentaire de développement pour les SIAE, le **conventionnement pluriannuel** doit rester la norme, avec tout ce qu'il comporte de transparence. L'utilisation excessive des marchés publics comporte en effet un risque évident de dérive : celle d'évaluer la performance des SIAE en fonction de leurs résultats économiques et du taux de retour à l'emploi marchand, ce qui entraînerait l'exclusion a priori des personnes dont la productivité initiale ne correspond pas à l'exigence financière du marché. Pour rappeler la mission première des SIAE qui est la resocialisation et l'accompagnement vers l'emploi par l'activité économique, il leur est nécessaire de **créer des indicateurs adaptés à leur mission**.

- Du fait de la moyenne d'âge des responsables de l'IAE, il faut prendre les mesures nécessaires pour éviter la perte de **transmission** et accompagner la reprise d'entreprises.

⁴ Selon la FNARS, le montant de cette aide devrait s'élever à 25 000 euros / ETP / an.

- Deux diplômes ont été conçus pour développer **la formation des encadrants techniques** de l'IAE où les besoins sont importants⁵. Le CNLE propose qu'un bilan national de ces diplômes soit effectué par un organisme tiers afin d'envisager leur harmonisation et une extension aux régions qui ne mettent pas en œuvre cette formation.

- Deux enjeux pour la **formation des salariés** : la nécessité de bâtir des offres de formation de proximité (les maisons de l'emploi sont parfois devenues des maisons de la formation mais cette dynamique n'est pas suffisamment soutenue) et le lien à maintenir avec la formation professionnelle traditionnelle, faute de quoi les politiques publiques construisent de la discrimination au lieu de s'y opposer.

- Le bilan de la **validation des acquis d'expérience (VAE)** reste modeste en ce qui concerne les personnes en grande difficulté d'insertion. La réforme de la formation professionnelle devrait donc être l'occasion de réfléchir aux conditions susceptibles de leur en faciliter l'accès. Considérant la nécessité d'un accompagnement pour monter les dossiers VAE très longs à instruire, il faudrait rendre compatibles les conditions d'accès à la VAE avec la durée des contrats dans l'IAE.

- Les régions, qui soutiennent les politiques d'IAE au niveau de la création et de la dynamique des réseaux, devraient également favoriser **le développement ou le transfert des innovations** d'une région à l'autre.

- **L'IAE n'est pas la seule réponse à l'intégration** et il convient d'associer toutes les initiatives et de maintenir tous les dispositifs ayant prouvé leur efficacité.

⁵ L'un de ces diplômes est piloté par la FNARS (ETIAE), l'autre par l'AFPA (ETI). La DGEFP participe à leur financement par le biais des conventions annuelles de promotion de l'emploi qu'elle signe avec les têtes de réseaux nationales du secteur.

► *La création d'entreprise*

Bilan et contexte

- En 2007, plus de 110 000 demandeurs d'emploi ont créé leur entreprise. De nombreuses aides sont dédiées à ces publics. Pourtant, elles restent insuffisamment coordonnées et ne couvrent pas nécessairement la totalité du parcours d'un créateur. Partant de ce constat, il a été décidé de lancer une **réforme des aides de l'Etat**, attendue en 2009, en vue de les coordonner et de les simplifier, tout en professionnalisant les opérateurs d'accompagnement par une labellisation. La mise en place progressive de ce cahier des charges couvrira la durée du prochain PNAI. Par ailleurs, la future loi de modernisation de l'économie (LME) comportera des dispositifs intéressants pour encourager la création : charges sociales calculées sur un pourcentage du chiffre d'affaires et non sur forfait, allègement du statut de l'entrepreneur...

- On note la **très forte motivation des femmes pour l'entrepreneuriat**, pourtant elles ne constituent que 30 % des créateurs d'entreprise. Le Fonds de garantie à l'initiative des femmes (FGIF) a permis l'aide à la création de 745 entreprises en 2007, correspondant à 885 emplois créés. Le partenariat avec la Caisse des dépôts et consignations (CDC) devrait permettre de renforcer la progression du FGIF.

- Dans le cadre d'un accord sur le développement de l'entrepreneuriat des femmes, signé entre le Service des droits des femmes et de l'égalité (SDFE) et la CDC, une **expérimentation du microcrédit social** est en cours dans cinq régions. Il s'agit de mobiliser le microcrédit social garanti par le Fonds de cohésion sociale pour les besoins annexes des femmes créatrices d'entreprises, comme l'aide au conseil juridique, à l'investissement dans les NTIC, à la mobilité, à la garde d'enfant, ou encore l'aide à la formation et ainsi à la création d'activité. Le niveau d'avancement des différentes régions dans l'expérimentation est très hétérogène et les premiers bilans seront obtenus d'ici fin 2008.

Perspectives et préconisations

- Pour les créateurs d'entreprise, les prestations de protection sociale (retraite, maladie), liées au système de cotisation, sont inexistantes. Il est important de combler ce vide juridique en incluant les créations dans la politique de solidarité afin de maintenir le filet de protection sociale. Ainsi, en cas d'échec du projet, le demandeur d'emploi conserverait des droits à l'indemnisation. A côté des entreprises individuelles, de nombreux dispositifs publics ou privés, comme France active, existent pour financer la création et le développement d'entreprises collectives. C'est pourquoi la création et le développement d'entreprises collectives dans le cadre de l'économie solidaire et sociale devraient figurer dans le prochain PNAI.

Axe II du PNAI 2006-2008 :

Intervenir pour l'insertion sociale
et professionnelle des jeunes

A – Formation initiale et orientation des jeunes

➤ *Les politiques menées par l'Education nationale*

L'objectif réassigné au système éducatif par la loi d'orientation d'avril 2005 (codifiée) est la « réussite de tous les élèves », avec des objectifs quantitatifs : 100 % au niveau V, 80 % au niveau IV et 50 % dans l'enseignement supérieur. **Différentes mesures d'application** en résultent, qui peuvent être synthétisées autour de 2 thèmes : les mesures qui concernent tous les publics (agir le plus en amont possible et tout au long de la scolarité) et les mesures qui sont destinées à ceux qui en ont besoin (dans le cadre de l'individualisation et de l'égalité des chances)⁶.

Pour tous :

- L'instauration d'un **socle commun de connaissances et compétences** que tout jeune doit posséder à l'issue de la scolarité obligatoire.

- La **rénovation des programmes** (école, collège, lycées) - dont la rénovation de la voie professionnelle engagée depuis septembre 2007 (lutte contre les sorties sans qualification et amélioration de l'insertion). A cet égard, le développement du bac pro en 3 ans, directement après la classe de 3^e, ambitionne de mener un plus grand nombre de jeunes au niveau IV de formation sans pour autant mettre de côté la délivrance d'une certification de niveau V en cours de parcours. La formation actuelle en 4 ans (BEP + bac pro) est très sélective : sur 100 jeunes entrés en BEP, seuls 30 obtiendront un diplôme de bac pro. Le développement du concept de « lycée des métiers » sera le levier d'action de cette rénovation puisque cet établissement, construit autour d'un ensemble cohérent de métiers, offre une gamme de diplômes du CAP au BTS, à des publics de statuts différents (élèves, apprentis, étudiants, stagiaires de la formation continue), ainsi qu'une offre de service de validation des acquis de l'expérience.

- L'**ouverture de l'école au monde professionnel**, mise en évidence par la nomination de chargés de missions académiques, par le « Parcours de découverte des métiers et des formations » mis en place dès la classe de 5^e (à la rentrée 2008), par les « classes de découverte professionnelle » mises en place dès la classe de 3^e (option DP : 3 h, et module DP : 6 h) afin que le processus d'orientation soit plus actif. Ce dernier sera pris en charge par les enseignants au sein des établissements, au travers d'entretiens avec le professeur principal, en présence des parents.

Pour certains, et de manière individualisée, notamment :

- Les projets personnalisés de réussite éducative, l'aide individualisée, les classes-relais, le dispositif école ouverte, les mesures de carte scolaire pour favoriser la mixité des publics, les études après la classe...

- Le dispositif de la **Mission générale d'insertion (MGI)**, pour les plus de 16 ans sans solution, en risque de rupture ou ayant quitté le système scolaire depuis moins d'un an. La mise en œuvre des actions, en tant que de besoin, se fait avec les partenaires locaux (notamment missions locales pour les plus de 16 ans).

⁶ Le détail de toutes ces mesures peut être consulté sur : www.education.gouv.fr et sur : www.eduscol.education.fr

➤ *La création d'une Délégation interministérielle à l'orientation*

La DIO a été créée par décret du 11 septembre 2006. Elle est placée sous l'autorité des ministres en charge de l'éducation, de l'enseignement supérieur, de l'emploi et des relations sociales. Son objectif est de participer à l'amélioration de l'orientation pour faciliter l'insertion professionnelle des jeunes, tout en promouvant l'égalité des chances. Son action passe par l'ouverture à l'information sur les métiers et le monde de l'entreprise, en faisant coopérer le système éducatif avec son environnement professionnel, et par le développement d'une éducation pour apprendre à s'orienter bien avant les moments clés de l'orientation, en 3e ou au bac, en disposant d'une information claire et de conseils appropriés.

Un schéma national de l'orientation et de l'insertion professionnelle a été remis au Gouvernement en mars 2007. Une partie des mesures préconisées ont été reprises dans les réformes récentes touchant les universités (dont l'orientation, avec l'insertion professionnelle, est désormais l'une des missions de service public).

La **lettre de mission**, reçue par la DIO en septembre 2007, lui assigne ses principales missions pour l'année en cours, parmi lesquelles :

- améliorer l'information dispensée sur les métiers dans les collèges en développant l'option de « découverte professionnelle » avec le concours du Service public de l'emploi, ainsi qu'en enrichissant l'offre d'information sur Internet dans le cadre d'un portail unique et gratuit ;
- doper les ambitions des jeunes et ouvrir le champ des possibles ; renforcer la mixité des métiers pour une plus grande égalité professionnelle femmes-hommes ;
- développer les observatoires de l'insertion professionnelle des étudiants de l'enseignement supérieur pour apporter aux jeunes une information sur les débouchés des études qu'ils envisagent d'entreprendre ;
- pour les jeunes qui sortent du système éducatif en cours de scolarité ou sans qualification, renforcer le lien entre les établissements scolaires et les dispositifs d'insertion, veiller à la mise en place par les recteurs de plates-formes d'insertion au sein de chaque bassin d'emploi ;
- faire le lien avec les parents d'élèves pour les associer au processus d'orientation ;
- valoriser les aptitudes des jeunes qui sont peu encouragés par leur environnement familial ;
- contribuer à la mise en place d'un service public de l'orientation, doté d'une coordination nationale, régionale et locale des organismes qui concourent à l'information, l'orientation et l'insertion professionnelle des jeunes ; favoriser la synergie entre les structures existantes ;
- publier un rapport annuel d'activité (le rapport d'activité 2007 a été remis en séance).
- assurer la participation française au réseau européen pour l'Orientation tout au long de la vie. Celle-ci fera l'objet d'une conférence à l'occasion de la présidence française de l'Union européenne, permettant l'apprentissage mutuel de pratiques européennes en matière de réussite éducative (le décrochage précoce est un problème répandu) et d'égalité des chances.

Préconisations du CNLE

- Agir au niveau du collège, c'est déjà trop tard... Il faut intervenir dès l'enfance, accorder une attention particulière aux ruptures familiales et à la pauvreté transgénérationnelle, facteurs clés d'exclusion.

- Les participants au projet « Regards croisés » ont insisté sur le fait que les inégalités devant l'apprentissage scolaire commencent très tôt et qu'il y a un déficit important d'**information**. Il y a une méconnaissance des carrières de l'apprentissage et les filières techniques sont dévalorisées. Il faut diffuser les bonnes pratiques en matière de tutorat, notamment celles qui se font au domicile des enfants car elles permettent une prise de contact avec les parents.

- Renforcer les moyens consacrés à l'**orientation professionnelle** (former des volontaires, définir une politique claire...). Les assises de la jeunesse du CES de la République (sept. 2006) ont mis en évidence une forte insatisfaction des élèves sur ce point. Il faut travailler sur la réalité des métiers.

- Dans les situations d'échec scolaire, il faut tout mettre en œuvre pour que la période de **rupture scolaire** soit **la plus courte possible**. C'est la période de tous les dangers ; il faut que les jeunes soient réinvestis dans un projet. Des conventions pour des actions de prévention de l'abandon scolaire sont passées entre l'Education nationale et certaines missions locales, mais elles devraient être pérennisées et des référents au sein de l'Education nationale devraient assurer leur suivi.

- Il est essentiel de **préserver le BEP et les diplômes intermédiaires** sur le chemin du bac professionnel, sans quoi on risque d'augmenter l'exclusion scolaire.

- Les programmes de **formation tout au long de la vie** devraient être inscrits au PNAI et développés.

- Les **politiques d'orientation** doivent être articulées avec les cibles du Programme national de réforme (PNR).

B - Politiques d'insertion professionnelle des jeunes

Contexte

- La France se distingue de nombreux pays européens par la **faiblesse du taux d'emploi** des 15-24 ans (29,3 % en 2006 contre 37,3 % en moyenne dans l'UE-25). Deux raisons à cette situation : les jeunes poursuivent des études en moyenne un peu plus longtemps qu'ailleurs et ils sont peu nombreux (7 %) à occuper un emploi en cours d'études.

- La France se distingue aussi par un **taux de chômage élevé** des 15-24 ans (23,1% en 2006 et 17,3% dans l'UE-25). Ce niveau élevé est le reflet du taux de chômage de la population active française. Depuis 2001, la part des jeunes au chômage en France s'est accrue de deux points.

- Chaque année, environ 760 000 jeunes sortent du système éducatif dont **50 000 sans aucune qualification** (niveau VI et V bis). Au total, 120 000 jeunes sortent sans diplôme ou avec le Brevet uniquement (cela comprend notamment les jeunes ayant échoué aux examens du Bac, du BEP ou du CAP) : **17 %** des jeunes sortant de formation initiale sont **trop faiblement formés**.

- 35% des emplois salariés des jeunes de 15 à 29 ans sont des CDD du privé, des emplois en intérim, des postes de non titulaires du public ou des emplois aidés (contre moins de 15% pour l'ensemble des salariés).

- **Parmi les jeunes non qualifiés** qui occupent un emploi salarié, **plus d'un sur deux est en emploi aidé**.

Principaux chiffres sur l'accompagnement de l'ensemble des jeunes : 485 structures composent actuellement le réseau des missions locales et PAIO. En 2006, elles recevaient **450 M€ de fonds publics**, dont 44 % en provenance de l'Etat (162,64 M€), 9 % du FSE, 21 % des communes et EPCI, 17 % des conseils régionaux et 5 % des départements, et salariaient 11 000 personnes représentant 10 000 ETP. 325 agents de l'ANPE (ETP) sont par ailleurs mis à disposition dans les missions locales à fin septembre 2007.

Plus d'**un million de jeunes** ont été reçus en entretien par les missions locales en 2006⁷. Parmi eux, 480 000 jeunes l'ont été pour la première fois, dont 72 000 résidant en ZUS (15 %). Près d'un jeune reçu sur deux, soit 487 000 jeunes, a eu accès à au moins un emploi ou une formation au cours de l'année. A fin décembre 2006, 640 000 jeunes ont bénéficié d'au moins une intervention au cours des cinq derniers mois (il s'agit de la file active).

Les outils de l'insertion professionnelle des jeunes en 2007

➤ *Le Contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS)*

Depuis l'entrée en vigueur du Plan de cohésion sociale, les missions locales et PAIO sont reconnues comme membres concourant au Service public de l'emploi et, à ce titre, mettent en œuvre le CIVIS, destiné à accompagner vers l'emploi durable 800 000 jeunes de 16 à 25 ans révolus, sur les 5 ans du plan (160 000 jeunes/an).

Principaux chiffres du CIVIS (données DARES)⁸ :

⁷ Bonnevalle L., L'activité des missions locales et PAIO en 2006, *Premières Synthèses* n°02.1, janvier 2008, DARES.

⁸ Sur la mise en œuvre et le bilan des publics touchés par le CIVIS, voir les deux numéros de janvier 2008 du bulletin de la DARES.

- A fin décembre 2007, soit en deux ans et demi, le programme a vu entrer **484 000 jeunes** (dont 51% de jeunes sans diplôme ou qualification et **91% n'ayant pas le bac**).

- A la même date, 231 000 jeunes sont sortis du dispositif, dont **42% avec un emploi durable** (CDD de plus de 6 mois ou CDI). Leur temps de parcours moyen en CIVIS était de moins de 17 mois.

- Parmi les 265 000 jeunes en CIVIS au cours du mois de décembre 2007, 28 % ont occupé un emploi et 16 % ont eu accès à une formation au cours du mois. Au cours de l'année, la proportion de jeunes en CIVIS occupant un emploi au cours du mois varie de 27 % à 34 % et celle de jeunes occupant une formation au cours du mois varie de 10 % à 22 %.

L'objectif poursuivi par l'Etat est d'augmenter les sorties vers l'emploi durable (atteindre 50 %), tout en maintenant un haut niveau d'entrée des jeunes de faible niveau de qualification ou en situation de rupture familiale. Le projet annuel de performance (PAP) du ministère de l'emploi vise par ailleurs un objectif de sortie rapide (en un an) vers l'emploi durable : de 20 % pour 2007 et 25 % pour 2008.

➤ *Le Soutien à l'emploi des jeunes en entreprise (SEJE)*

Depuis juillet 2002, 430 000 jeunes ont bénéficié du SEJE ; 130 000 sont aujourd'hui dans le dispositif, dont 19 % (26 000) de niveau VI et V bis. Mais l'auto prescription de la mesure a provoqué des effets d'aubaine et limité les possibilités de maîtriser les flux pour toucher les jeunes qui en ont le plus besoin (bas niveau de qualification). De plus, le bilan est mitigé.

La DARES signale qu'une enquête a été menée en 2006 auprès de 3 000 jeunes embauchés en « Contrat jeunes en entreprise » (CJE) en 2003 et 2004, afin notamment de comprendre les raisons des **sorties précoces de contrat** et d'étudier les trajectoires professionnelles à la sortie du dispositif. En effet, deux jeunes sur trois embauchés en 2003 et 2004 ont quitté le dispositif avant la fin des 3 ans. Sept fois sur dix, les sorties de CJE dans les premiers mois suivant l'embauche font suite à une démission⁹.

Une fusion du SEJE avec le **Contrat initiative emploi** (CIE), à compter de janvier 2008, permettra à la fois d'améliorer la lisibilité de l'action publique (un contrat aidé unique dans le secteur marchand) et d'optimiser la dépense au plus près des besoins des territoires par la détermination des publics prioritaires et des taux de prise en charge.

➤ *L'alternance*

589 000 jeunes sont en alternance à fin 2007 (416 000 en contrats d'apprentissage et 173 000 en contrats de professionnalisation). Mais les entrées en alternance passent peu par une prescription des opérateurs du SPE (ANPE, missions locales) : sur 396 000 contrats en alternance signés en 2006, seuls 48 500 jeunes suivis par une mission locale étaient concernés, dont 6 400 domiciliés en ZUS. **40,3 % des entrants en contrat d'apprentissage** ont un niveau Infra V, mais seulement 10 % des

⁹ Dans la moitié des cas seulement, la démission est motivée par la perspective immédiate d'une embauche dans un autre emploi. Les autres jeunes choisissent de prendre le risque de se retrouver au chômage ou dans un emploi à durée déterminée à court terme. Le manque de reconnaissance professionnelle, la faible qualification du poste et son défaut d'adéquation au projet professionnel des jeunes accroissent fortement les risques de démission (Casaux S., « Le contrat jeunes en entreprise : une étape dans les parcours d'insertion professionnelle des jeunes peu qualifiés », *Premières Synthèses* n°46.2, novembre 2007, DARES).

entrants en contrat de professionnalisation. Le processus conduisant à la conclusion d'un contrat en alternance reste encore trop piloté par le système scolaire et l'offre de formation en général.

En 2006, L'Etat et les partenaires sociaux (membres du Comité paritaire national pour la formation professionnelle - CPNFP), ont décidé de **cofinancer un programme** pour favoriser l'accès des demandeurs d'emploi, prioritairement des jeunes, aux contrats en alternance. Depuis sa mise en œuvre en mai 2006, 37 900 jeunes engagés dans un CIVIS ont accédé à un **parcours de préparation aux contrats en alternance** : 45 % des bénéficiaires sont en emploi 3 mois après la sortie de programme, 7,4 % sont entrés en contrat en alternance et 9,5 % sont entrés en formation. Si le taux d'accès aux contrats en alternance reste modeste, le programme contribue néanmoins au renforcement de l'employabilité des jeunes.

De même, compte tenu du faible nombre de jeunes filles en apprentissage (31,8 % en 2006), les contrats d'objectifs et de moyens négociés dans ce domaine entre l'État, les régions et, le cas échéant, les branches professionnelles devront désormais comprendre des objectifs de féminisation. Des instructions ont été adressées aux préfets de région et aux services déconcentrés du travail pour qu'ils veillent à ce que cette problématique soit prise en compte lors des prochaines négociations et que des actions en faveur de la mixité soient effectivement prévues.

➤ *Le PACTE*

Voulu comme un contrat de professionnalisation dans le secteur public, le Parcours d'accès aux emplois de la fonction publique, territoriale, hospitalière et de l'Etat (PACTE) s'est heurté à la résistance interne face aux recrutements sans concours et à la concurrence des contrats aidés. En 2007, deux ans après sa création, **500 contrats** étaient signés (alors qu'on en visait 20 000 à terme). Malgré quelques initiatives remarquables en fonction publique territoriale, la Cour des Comptes préconise de renforcer l'apprentissage dans la fonction publique plutôt que de développer cet outil très difficilement appropriable.

➤ *Les plates-formes de vocation*

Conçues dans le cadre du CIVIS et mises en place par l'ANPE, elles recourent à la « Méthode de recrutement par simulation » (mises en situation permettant d'évaluer non des qualifications mais des « habiletés » correspondant à des aptitudes requises pour les postes proposés). L'objectif consiste à faciliter le recrutement des publics de faible niveau de qualification ou peu expérimentés. **41 000 personnes ont été recrutées** par l'intermédiaire des Plates-formes de vocation entre janvier et juillet 2007, dont 43 % de jeunes accompagnés par le réseau des missions locales. Les évaluations sont positives pour 71% d'entre eux mais il n'y a pas toujours de recrutement à la clé, ce qui peut démobiliser les jeunes.

➤ *Le parrainage*

Réalisé par des bénévoles (parrains) du monde de l'entreprise, le parrainage a pour vocation d'accompagner les publics très éloignés de l'emploi jusqu'à l'insertion professionnelle ; il participe autant à l'accès à l'emploi qu'à la lutte contre les discriminations. Avec un taux d'issues positives de 74 %, dont **61 % d'accès à l'emploi**, le parrainage, dont le coût unitaire se limite à 305 € (défraiement et formation des parrains bénévoles), est exemplaire. Les réseaux de parrainage ont permis de mettre en place **25 000 actions** au plan national ; l'objectif poursuivi en 2008 consiste à passer à 30 000 actions – ce qui implique de mobiliser un nombre croissant de tuteurs - et à rechercher des cofinancements (en particulier des collectivités territoriales).

➤ *Le Fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ)*

Outil permettant de lever les freins à l'emploi, à destination des jeunes cumulant les difficultés d'entrée sur le marché du travail, pour réduire le délai d'insertion professionnelle. En 2006, **260 000 jeunes** ont bénéficié des actions du fonds (financement d'actions touchant à la sécurisation des parcours, au logement, à la santé, actions éducatives...), pour 43,5 M€. Parce qu'il s'inscrit **en complémentarité de l'offre d'insertion locale**, le FIPJ favorise la concertation avec les autres financeurs (collectivités territoriales, services de l'Etat...) et constitue un levier de la mise en cohérence des politiques publiques. En 2008, l'action de l'Etat vise le resserrement sur les composantes « emploi » du FIPJ et la formalisation des concertations (documents de cadrage régionaux...).

➤ *Le Volontariat insertion défense*

Le ministère de la défense a mis en place un dispositif d'accompagnement à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes les plus en difficulté (en voie de marginalisation). Les jeunes accueillis dans ce dispositif sont accueillis en internat dans des Centres défense deuxième chance (CD2C) pour un accompagnement et une formation. Ils bénéficient d'une rémunération mensuelle de 150 € (doublée en sortie de dispositif en cas d'insertion concluante). Le fonctionnement du programme soulève des interrogations sur le profil des jeunes accueillis comme sur le coût et la performance de la prestation : en moyenne **1 500 jeunes accueillis** en 2007, pour 57 M€ au titre de la mission travail et emploi, et 8 M€ de FSE).

Les enjeux actuels :

- Il est essentiel d'inscrire ces programmes d'action **dans la durée** car il faut du temps pour que les mesures d'insertion produisent leur effet et pour en cueillir les fruits (Plan de cohésion sociale, CIVIS...).
- Il faut travailler à **réduire la période d'errance** des jeunes, en renforçant l'action en réseau entre les missions locales et les ministères de l'Agriculture, de la Jeunesse et des sports...
- Pour mener à bien les objectifs du CIVIS, il faut **sécuriser le financement des missions locales** et assurer la professionnalisation du réseau. A cette fin, l'Etat a lancé au cours de l'année 2007, avec les représentants du réseau, une démarche de modernisation du financement sur la base de conventions pluriannuelles par objectifs qui sera opérationnelle en 2008.
- S'agissant de la **mise en cohérence des actions** en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes, pour laquelle interviennent différents financeurs (Etat, collectivités territoriales notamment), 14 « contrats d'objectifs et de moyens » ou « protocoles régionaux » ont d'ores et déjà été signés avec des conseils régionaux et certains conseils généraux.

C - Politiques menées pour le logement des jeunes

Le Comité interministériel pour le développement de l'offre de logement (CIDOL), créé le 29 septembre 2005, a défini des objectifs de progrès en matière d'accompagnement des jeunes vers le logement : mieux les informer, améliorer le recensement de l'offre, l'analyse des besoins et la solvabilisation des jeunes, et développer une offre nouvelle par la production de logements sociaux et privés. Le CIDOL vise notamment à augmenter de 500 logements/an l'offre proposée aux jeunes.

Les mesures proposées par le CIDOL, soit les « 32 propositions pour améliorer durablement la situation du logement des jeunes », ont fait l'objet de la publication de la circulaire n° 2006-645 du 4 juillet 2006 relative aux résidences sociales, de la circulaire n° 2006-75 du 13 octobre 2006 invitant les préfets à élaborer un Plan départemental pour le logement des jeunes (PDLJ) impliquant tous les partenaires locaux, ainsi que du suivi des deux conventions Etat-UNHAJ et Etat-ADOMA.

Aujourd'hui, 15 PDLJ ont été actés et, dans 14 autres départements, un « volet jeunes » a été intégré au Plan départemental pour le logement des personnes défavorisées. Le nombre de logements neufs en résidences sociales pour jeunes financées en 2006, en IDF, s'élève à 768 logements.

Réexaminées en début d'année, certaines de ces propositions doivent faire l'objet du projet de loi logement prévu au cours du premier semestre.

L'USH signale qu'elle a été auditionnée par l'Association des Régions de France qui engage une réflexion sur le logement des jeunes. Des partenariats sont nécessaires sur les territoires pour produire une offre correspondant aux besoins, informer les jeunes et développer des formules d'intermédiation locative. Les organismes d'HLM sont partie prenante de ces partenariats.

Le CNML observe que 20 % des jeunes suivis en mission locale rencontrent un problème de logement au cours de leur parcours qui peut gravement perturber leur insertion professionnelle. Il a travaillé à l'élaboration de « 32 propositions pour le logement des jeunes », présentées au premier ministre.

Préconisations du CNLE :

- Il faut tirer les enseignements d'un premier bilan du CIVIS (peut-on améliorer l'indemnisation des jeunes : 900 euros ?) et progresser sur les PACTE dans la fonction publique.

- Il faut amener l'ANPE à accompagner tous les jeunes vers l'emploi, y compris ceux qui ne sont pas les plus compétents. Il faut être vigilant à l'effet « d'écrémage » que ces dispositifs peuvent avoir.

- Il serait utile de commander une étude pour mieux comprendre les **facteurs d'échec** des propositions d'emploi qui sont faites à ces jeunes, qu'on retrouve d'un dispositif d'insertion à l'autre... Il faut aussi être plus à l'écoute des jeunes en situation de pauvreté qui réclament de pouvoir bénéficier d'un **accompagnement individualisé**.

- Il est nécessaire de faire le **lien avec le territoire** pour améliorer la coordination de tous ces dispositifs (cf. rapports 2006 du CNLE) et d'effectuer des bilans locaux du marché du travail car cela est déterminant pour l'insertion.

- Le rôle de l'**insertion par l'activité économique** (IAE) auprès des jeunes est important à souligner dans le PNAI, mais l'absence de statistiques territoriales limite l'évaluation de son impact. De plus, la généralisation des bonnes pratiques est freinée par la faiblesse des crédits.

- Pour le **parrainage** et l'accompagnement des jeunes en entreprise, il faut mettre l'accent sur la mobilisation des partenaires sociaux et des associations.

- Il faut former les jeunes à être acteurs de leur parcours, leur donner les moyens d'agir et de choisir. Recherchons comment valoriser les **bonnes pratiques d'entreprise** (par exemple, celles de Schneider Electric, Veolia, Adecco...).

- Il faut ajouter au PNAI un volet « **santé des jeunes** et prévention des addictions » (cf. propositions du CNML).

- Il faut donner de la visibilité au PNAI, y compris en communiquant en direction des **élus** à tous les niveaux, pour un pilotage effectif d'une politique partenariale. Il faut pour cela éviter deux pièges : l'angélisme (tout va bien) ou faire l'impasse sur les sujets trop explosifs...

- Il faut mettre en valeur les bonnes pratiques de **gouvernance** associant l'action de l'Etat, des collectivités territoriales et de la société civile pour la mise en œuvre du PNAI.

Axe III du PNAI 2006-2008 :

Développer l'offre de logement social
et d'hébergement de qualité

A - La situation du logement

Bilan et contexte

- Il faut souligner que la plupart des pays européens connaissent une situation de **crise du logement** assez similaire à celle de la France, qui s'explique en partie par l'insuffisance de l'offre au regard des caractéristiques de la demande et par le renchérissement général des prix du marché.

- La politique du logement n'a pas suffisamment anticipé l'**évolution de la demande** potentielle de logement, liée notamment aux conséquences du vieillissement de la population, de l'augmentation des séparations et divorces, de la précarisation croissante du marché du travail et de l'évolution structurelle de la précarité et de l'exclusion.

- Cette crise du logement abordable est **localisée** sur certains territoires : l'Ile-de-France et les grandes agglomérations. Sur les territoires moins tendus, les difficultés sont essentiellement qualitatives (besoin de logements adaptés, d'accompagnement pour aider à l'accès au logement).

- La construction de logements est devenue une priorité avec, depuis 2005, **plus de 400 000 logements mis en chantier par an**.

- Cependant, on constate un décalage entre cette offre de logements et la capacité des ménages les plus modestes à y accéder. Les **coûts de la construction** augmentent fortement (renforcement des exigences thermiques, acoustiques et des normes d'accessibilité, foncier rare et cher), ce qui se traduit par des loyers élevés, au regard du niveau de ressources des personnes. La **croissance des loyers** sur la période 2000-2006 a atteint, en moyenne, une hausse de 13,6 % dans le parc public et 17,9 % dans le parc privé, tandis que les charges progressent également.

- Face à un marché du logement privé de plus en plus sélectif, les ménages modestes se tournent vers les logements sociaux, mais sur les 3,2 millions de ménages cherchant à louer un logement, seuls 430 000 ont eu accès à un logement du parc social en 2006. L'augmentation de la demande et la diminution de la rotation entraîne un **engorgement du logement social**. La Fondation Abbé Pierre estime qu'il manque aujourd'hui 500 000 logements sociaux. De plus, cette crise du logement contribue à l'engorgement du dispositif d'hébergement et à sa transformation en "logement de substitution" pour les plus défavorisés, y compris pour des travailleurs pauvres.

- Malgré les efforts notables fournis dans certains départements, l'ensemble des indicateurs de l'expulsion locative témoignent d'une augmentation rapide des cas, à tous les stades de la procédure, atteignant + **10,5 % pour les expulsions effectives** (avec intervention de la force publique) dans la période 2000-2006. Les données produites par les pouvoirs publics (ministère de la Justice et ministère de l'Intérieur) ne permettent pas de distinguer la situation du parc public de celle du parc privé. Par ailleurs, cette augmentation des expulsions est liée en partie au fait que l'Etat souhaite limiter le montant des indemnités qu'il doit verser aux propriétaires en cas de refus de concours de la force publique, et qu'il accorde donc ces concours de manière plus large.

- Ces facteurs conduisent à la **concentration des ménages défavorisés** dans des quartiers d'habitat social ou des copropriétés dégradées. Certains acceptent une sur-occupation critique ou des conditions de logement indigne, notamment dans les zones urbaines sensibles (ZUS).

- Par ailleurs, la **loi SRU** (solidarité et renouvellement urbain), qui prévoit une obligation minimale pour le logement social, n'est pas respectée partout. La mise en œuvre des plans se heurte à des résistances dans les territoires qui veulent se « protéger » de l'habitat social.

- De très gros chantiers sont lancés. Des décisions politiques majeures ont été prises mais les logements financés commencent tout juste à être mis en service. On ne voit pas encore les effets des efforts produits depuis 3 ans à cause du décalage entre le financement et la mise en service.

Nouveaux outils et perspectives

Avec le vote de la loi du 5 mars 2007, entrée en vigueur en janvier 2008, qui institue le **Droit au logement opposable (DALO)**, la France s'est dotée d'un cadre nouveau pour lutter contre l'exclusion dans le logement. On passe d'une obligation de moyens, dont on avait constaté les limites, à une obligation de résultats.

- Il serait pertinent d'évoquer dans le PNAI, qui a vocation à être lu par nos voisins, le rôle joué par **l'exemple du DALO écossais** dans la décision de la France : le fait qu'un autre pays européen se soit engagé dans cette voie a été un élément de crédibilisation de la proposition, formulée par le HCLPD et soutenue par le mouvement associatif. Cela a contribué à la décision du Gouvernement et au vote du Parlement. Au-delà des différences liées aux contextes des deux pays, certains éléments de la démarche écossaise ont été repris : inscription du DALO dans un calendrier et mise en place d'un comité de suivi.

- Cette loi doit favoriser l'accès et le maintien des populations dans un logement décent et indépendant. Les demandeurs ont la possibilité de faire valoir leur droit à un logement en exerçant un recours juridique. Ce **renforcement des recours et garanties** est l'avancée la plus significative.

- Pourtant, toutes les **conditions** ne sont pas réunies pour une mise en place tangible de cette loi. Le manque de logements à loyers modérés (logements sociaux et très sociaux) dans les parcs public et privé et l'absence de responsabilisation des collectivités locales sont des freins à sa mise en œuvre. Une large partie des populations défavorisées demeure mal informée et devrait être accompagnée dans son parcours d'accès au droit de se loger.

- Pour résumer, en matière de logement **quatre enjeux se dégagent :**

1. Créer une offre de logements à loyer économiquement accessibles, là où existent des besoins.
2. Mettre en place des moyens de solvabilisation et d'accompagnement des ménages les plus pauvres.
3. Mettre en œuvre un dispositif universel de garantie des risques locatifs dont chacun puisse bénéficier, quelle que soit la nature de ses ressources.
4. Mettre en œuvre les moyens nécessaires pour que la loi DALO soit aussi efficace que concrète, notamment grâce à une mobilisation et une coordination sur les territoires des interventions des différentes collectivités impliquées.

Préconisations du CNLE

- Le CNLE préconise des **approches différenciées** selon les territoires : l'effort doit être centré sur les départements ayant une forte tension du marché et un manque de logements abordables (90 % des recours DALO déposés sont concentrés dans 6 régions). En Ile-de-France, la situation de crise du logement nécessite des mesures exceptionnelles (le HCLPD propose un plan Marshall).

- Il faut **renforcer les PDALPD** (plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées) pour en faire des instruments plus forts d'orientation, de programmations cohérentes de logement et d'hébergement. Pour évoluer vers des plans plus stratégiques et plus politiques, il est nécessaire de recourir à des techniciens experts. Ce renforcement devrait permettre de développer le dispositif de prévention et de suspension des expulsions locatives. Mais il est aussi

essentiel que les PDALPD reposent sur une observation dynamique des besoins, tant quantitatifs que qualitatifs, ce qui n'est pas suffisamment le cas aujourd'hui. Dans les secteurs de marché tendu, et notamment dans les grandes agglomérations, le développement d'une offre abordable repose sur une mobilisation des EPCI, responsables des politiques locales de l'habitat et parfois délégataires des aides à la pierre, qui doivent intégrer dans leurs PLH des objectifs de développement de l'offre correspondants aux besoins. Il faut par ailleurs que les PDALPD soient corrélés avec les PLH et les documents d'urbanisme pour aboutir à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une politique globale du logement à l'échelon des territoires qui intègre bien le droit à un logement pour tous.

- Il faudrait généraliser la mise en place dans chaque département d'un observatoire portant à la fois sur la demande et sur l'offre de logement, et d'une **Maison de l'habitat** avec un guichet unique pour : le retrait et le dépôt de dossiers de demande de logement ; l'accès aux conseils techniques et juridiques.

- Il faudrait mener une analyse de l'évolution des marchés et des coûts de l'immobilier car c'est un facteur d'exclusion important. Des dispositions peuvent être utilisées pour **faire baisser le coût du logement**, telles que : la fiscalité, les politiques locales d'utilisation des terrains, les programmes locaux de l'habitat (PLH) qui peuvent permettre d'agir en amont et de ne pas se laisser déborder quand les prix flambent¹⁰.

- Sur les marchés tendus (Ile-de-France et grandes agglomérations), il n'est pas réaliste de penser que la mise en œuvre du DALO pourrait être satisfaite par le seul contingent préfectoral. Des **débouchés complémentaires** devront être recherchés auprès des autres réservataires concernés sur le territoire (collectivités territoriales, 1 %, bailleurs...), dans le cadre d'une négociation locale que l'Etat et les EPCI devront mener avec eux : les accords intercommunaux d'attribution ou les accords départementaux pourraient servir de support à de tels accords.

- Il faut insister (beaucoup plus que dans le précédent PNAI) sur la nécessaire **mobilisation du parc locatif privé**, dont la participation au logement des ménages en difficulté est un enjeu décisif pour le DALO. Il faudrait ainsi :

- mobiliser dans les plus brefs délais 100 000 logements dans le parc privé, afin de loger au niveau du loyer social les personnes très modestes ;
- imposer à tout programme immobilier de plus de 10 logements de respecter un quota minimum de 20 % de logements à loyers accessibles.

- Les associations, par le biais de l'intermédiation locative, peuvent avoir un rôle facilitateur pour l'accès des ménages modestes à ce parc, mais les procédures et le statut de cette médiation doivent être harmonisés et mieux cadrés par un texte législatif.

- La **mixité sociale** est un objectif à souligner dans le PNAI. La lutte contre la ségrégation spatiale est, en France, un élément très important de la politique d'inclusion. Il faudra se servir de la loi DALO pour favoriser cette mixité. Parmi les mesures proposées :

- raccourcir le terme fixé par l'article 55 de la loi Solidarité renouvellement urbain (SRU), qui impose 20 % de logements sociaux aux communes (par exemple d'ici 2015 au lieu de 2020) ;
- accroître le rééquilibrage des ressources entre les communes ;
- résorber les 600 000 logements indignes en adaptant le budget de l'ANAH et de l'Etat ;
- redonner aux aides personnelles au logement leur rôle de "solvabilisation" ;
- rendre universelle la Garantie des risques locatifs ; dans le parc social, renforcer le LOCAPASS et l'étendre à des publics aujourd'hui exclus du bénéfice de cette aide.

10 Voir l'expérience de la ville de Reims et certaines expériences européennes récoltées par le CNH.

- Il faut veiller à ce que les opérations de renouvellement urbain ne réduisent pas l'offre de logements accessibles pour prévenir les expulsions lors des travaux. Il faut également veiller à ce que tous les logements occupés répondent aux normes d'hygiène de base.

- Concernant les commissions d'attribution de logements sociaux, il faudrait informer de leur rôle les personnes vivant la situation et mettre en place une forme de **participation** (par exemple, consultation sur les orientations d'attribution et les règles d'instruction des dossiers). Il faut surtout rendre effective la participation des associations d'insertion dans ces commissions : cette participation est prévue par les textes mais n'est pas mise en œuvre car les modalités réglementaires ne sont pas adaptées. Le CNLE propose une **modification de ces textes** (loi de cohésion sociale + décret d'application).

- Les **logements très sociaux** financés par les prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI) devraient être davantage développés.

- Aucune mesure d'avantages fiscaux ne devrait pouvoir se soustraire à des **contreparties sociales**.

- Il faudrait poursuivre l'objectif d'un **engagement financier de la collectivité** au-dessus de 2 % du PIB.

B - La situation des gens du voyage

L'article 28 de la loi du 31 mai 1990 sur le droit au logement a eu un effet pervers sur l'accueil des gens du voyage car il a occulté tout débat sur l'habitat en caravane et la prise en compte du logement mobile.

L'ANGVC affirme que les communes appliquent une forme de « ségrégation sociale » envers les gens du voyage, en pratiquant des politiques tarifaires exorbitantes sur leurs terrains d'accueil (allant de 10 à 25 €/jour), excluant de fait un grand nombre de familles aux faibles ressources.

- Il faudrait reconnaître la **caravane comme un logement**, pour que les familles puissent bénéficier des prestations sociales qui sont liées au logement. Cette domiciliation permettrait plus facilement l'octroi d'une carte d'identité, l'inscription des enfants dans les écoles et des adultes sur les listes électorales. Une telle reconnaissance permettrait aux équipes communales d'intégrer dans le développement urbain de leurs communes la réalisation de terrains d'accueil, mais aussi de terrains familiaux et adaptés pour les gens du voyage.

- Il serait également souhaitable que le **droit au stationnement** soit un droit effectif, garanti par l'Etat, mais également un droit opposable qui s'applique aux familles dont les ressources sont les plus faibles et qui ne peuvent s'arrêter dans les aires d'accueil.

- Il faudrait combler le retard de production d'aires d'accueil, en se référant à la loi du 5 juillet 2000 qui fixe une obligation d'accueil des gens du voyage aux communes de plus de 5000 habitants.

- Pour répondre aux besoins des gens du voyage qui souhaitent disposer d'un « ancrage territorial » sans pour autant renoncer au voyage, il faut d'une part **s'appuyer sur le PDALPD** qui a vocation à prendre en compte les besoins des familles défavorisées ; d'autre part, mobiliser les dispositifs de droit commun pour le financement de projets, tels que le prêt locatif aidé d'intégration (PLA-I). L'insertion par l'emploi et l'accès à l'éducation leur seront facilités ainsi que l'accès à l'habitat.

C - La refonte de l'hébergement des personnes sans domicile

Bilan et contexte

Des solutions spécifiques d'habitat sont apportées à des personnes, pour faire face à des situations de rupture ou de danger, ou pour les accompagner lorsqu'elles ne peuvent immédiatement accéder à un logement et doivent trouver un appui pour se reconstruire, recouvrer leurs droits et leur autonomie. Ces réponses constituent un secteur composé de près de **63 000 places d'hébergement** (d'urgence, de stabilisation et d'insertion), auxquelles s'ajoutent 4 700 places de maisons relais et quelque 15 000 logements temporaires bénéficiant de l'ALT.¹¹ Il est en augmentation constante.

Cependant, la crise du logement a provoqué un engorgement du dispositif d'hébergement, nuisible à son efficacité. S'il ne peut faire sortir « par le haut » les personnes accueillies dans les centres d'hébergement, ce qui conduit à leur maintien dans le dispositif, il ne peut plus accueillir celles et ceux qui ont réellement besoin d'un hébergement pour se reconstruire et se réinsérer.

La combinaison du **Plan d'action renforcé pour les personnes sans abri (PARSA)**, annoncé le 8 janvier 2007, et de la loi **DALO** devrait apporter des changements importants dans la prise en charge des personnes accueillies :

- le principe de **continuité** de la prise en charge¹² ;
- la transformation d'une grande partie du parc d'hébergement d'urgence en hébergement de **stabilisation** et en CHRS ;
- le développement significatif de **l'offre de logements très sociaux et de logements adaptés** (maisons relais) ;
- le droit au logement et à l'hébergement, qui ne doit pas aboutir à une assimilation de l'hébergement au logement, notamment par défaut de logement.

- En 2007, dans le cadre du PARSA, ont été créées, par transformation de places d'urgence, près de 10 000 places de stabilisation ou d'insertion. Cet effort sera consolidé : les crédits pour l'hébergement inscrits en LFI pour 2008 sont en **augmentation de 81 M €** par rapport à 2007. Début 2008, dans la foulée des propositions que M. Pinte a faites au Premier ministre, 145 M € supplémentaires ont été débloqués. Cependant, la réussite du PARSA et du DALO est conditionnée par le rétablissement d'une fluidité entre dispositifs d'hébergement et de logement.

- Le Parsa conduit également à revoir les modes d'accueil en hébergement, dans la perspective de chambres individualisées pour le respect de l'intimité des personnes. L'humanisation et la réhabilitation des centres d'hébergement qui n'offrent pas ces conditions constituent l'un des axes du plan Pinte (résorption des dortoirs notamment).

- La loi DALO a placé les personnes hébergées ou logées temporairement dans des établissements ou des logements de transition parmi les cinq catégories de demandeurs de logement qui peuvent saisir sans délai la commission de médiation et pourront, le cas échéant, à compter du 1er décembre 2008, saisir le juge pour faire reconnaître leur droit au logement.

- L'application du principe de continuité pourrait avoir un impact sur **l'activité des services de veille sociale** : les 115 en particulier pourraient être moins sollicités puisque les personnes n'auront plus à les appeler régulièrement pour obtenir une place d'hébergement. En revanche, il sera

¹¹ Ne sont pas comptées dans ce nombre les places de CHU ou de résidences sociales bénéficiant de l'ALT.

¹² L'article 4 de la loi DALO impose aux centres d'hébergement d'urgence de renouveler le séjour des personnes accueillies tant qu'ils ne pourront pas leur faire une proposition d'orientation vers une structure d'hébergement stable ou de soins ou vers un logement adapté à leur situation.

nécessaire d'améliorer la **coordination** et le suivi des places disponibles et de renforcer les liens entre les différents services.

Préconisations du CNLE

- Pour permettre au secteur de l'hébergement de jouer pleinement son rôle, il faut donner les moyens aux centres d'hébergement de sortir du fonctionnement en « portes tournantes », avec remise à la rue des personnes sans abri parce que la sortie vers le logement est bloquée en raison de l'insuffisance d'une offre de logement adaptée. Le rétablissement de cette **fluidité**, assortie d'un **outil d'observation** dynamique, permettra d'évaluer la pertinence de créer de nouvelles places d'hébergement, selon des formules diverses (collectif, éclaté...) ¹³, correspondant aux obligations inscrites dans la loi DALO (qui devraient toutefois être modifiées car inapplicables en l'état).

- L'offre d'hébergement étant insuffisante en nombre et en diversité sur certains territoires, Il faudrait développer une **diversité** de propositions d'hébergement ou de logement adapté afin de prendre en compte au mieux les besoins particuliers des personnes (CHRS, aides au logement temporaires, baux glissants, maisons relais...). Les diagnostics locaux auxquels il va être procédé permettront de mesurer les besoins et les inadéquations pour faire évoluer le parc.

- Il convient de développer la mise en œuvre du **principe « d'aller vers »**, et d'aller ainsi vers les personnes qui ne sollicitent pas ou plus les intervenants sociaux. A cet effet, il faut professionnaliser les équipes mobiles dans une logique de pluridisciplinarité, pour assurer une meilleure couverture territoriale et améliorer leur coordination.

- Les réformes en cours ont des conséquences sur la fonction des CHU transformés en centres de stabilisation ou, de fait, d'orientation. Leur activité est désormais beaucoup plus tournée vers l'insertion sociale. C'est un travail professionnel de **diagnostic et d'orientation** qui en sera désormais attendu, nécessitant de mobiliser de nouvelles compétences qui impliquent un renforcement en personnel qualifié.

- Il est donc nécessaire de mener un travail sur les **métiers dits de l'urgence sociale** ainsi qu'une étude des besoins dans ce secteur. Aujourd'hui, les usagers des CHU sont sensiblement les moins bien accompagnés alors que ce sont eux qui ont le plus besoin d'une prise en charge sociale globale et efficace.

- L'ensemble des activités relevant de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion, dont les places d'urgence et de stabilisation, devraient bénéficier du **statut d'établissement social relevant de la loi 2002-2**, avec un financement sécurisé et pérennisé, et un droit d'expression et de participation des usagers.

- Pour mieux répondre aux besoins d'une part non négligeable des personnes accueillies, qui n'y sont que par défaut de logements à loyers accessibles, il faut construire ce type de logements. Il faut également développer des formules d'habitat de type **maison-relais**, qui constituent des lieux de vie pour des personnes en situation de grande désocialisation pour lesquelles l'hébergement n'est pas la réponse adaptée. L'opportunité de transformer progressivement certains CHRS ou CHU en **résidences sociales** devrait être étudiée, notamment à l'occasion d'opérations lourdes en investissement. Tout cela conduit à étudier l'articulation entre les différentes formes d'habitat et de logement temporaire et l'accompagnement social lorsque celui-ci est nécessaire.

- Certaines conventions stipulent l'arrêt de l'accueil des résidents à partir de 60 ans, ce qui peut placer ces personnes dans des situations difficiles. Il convient de mettre en œuvre des synergies

¹³ Dans certains pays du Nord de l'Europe, c'est le logement qui est privilégié, avec en particulier des formules de logement accompagné, et non l'hébergement.

entre les différents acteurs du social et du médico-social. Les CHRS et les acteurs du médico-social doivent créer des **formules adéquates de transition** pour éviter la mise à la rue de ces personnes.

- Le pourcentage de la **participation** demandée aux résidents étant parfois jugé trop élevé, il est proposé, quand ils ont des ressources, de prendre en compte leurs revenus réels (dettes, pensions alimentaires...) pour calculer leur participation à leurs dépenses d'hébergement.

- Il est proposé de contrôler la mise en place effective des **conseils de vie sociale** et le respect des préconisations de la loi 2002-2 dans tous les centres d'hébergement.

D - L'articulation et le pilotage du dispositif d'hébergement et d'accès au logement

Bilan et contexte

L'articulation entre Etat et collectivités territoriales sur la question du logement et de l'hébergement est actuellement une « articulation qui se cherche ». Elle a connu des hésitations au cours des dernières années et le DALO va à nouveau conduire à faire « bouger les lignes » :

- D'un côté, l'appel à **l'Etat** garant du droit et des solidarités. De l'autre, des **collectivités territoriales** qui disposent de compétences et de moyens en matière de définition des politiques locales d'habitat, d'hébergement (via les PLH pour les EPCI), d'urbanisme, d'aide à la pierre, de politiques sociales - et qui sont donc des acteurs centraux de l'observation des besoins et du développement de l'offre inscrits dans des bassins d'habitat.
- D'un côté, **l'article 55 de la loi SRU** ou le recours à des opérations d'intérêt national. De l'autre, la **délégation** par l'Etat de la gestion de ses aides à des collectivités, la délégation du contingent préfectoral, la décentralisation des Fonds de solidarité pour le logement (FSL)...

Préconisations du CNLE

- La loi confie clairement la responsabilité du DALO à l'Etat mais elle ouvre la voie, dans un cadre expérimental, à une délégation à des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Dans un contexte où les compétences sont fortement éclatées entre l'Etat et tous les niveaux de la puissance publique, les documents de programmation tels que les PDALPD et les Programmes locaux de l'habitat (PLH) seront des outils essentiels pour permettre la **mise en cohérence des interventions**. En dernier ressort cependant, l'Etat devra se mettre en situation, si nécessaire, d'imposer des arbitrages, s'il veut être en mesure d'assumer son obligation de résultat. Cela soulève la question de l'Etat garant et de sa capacité à mettre en œuvre cette garantie, notamment par l'exercice d'un droit de substitution lorsque les collectivités locales sont défaillantes.

- La loi Libertés et responsabilités locales a intégré les schémas d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domiciles (AHI) dans les schémas départementaux des établissements et services sociaux et médico-sociaux relevant des conseils généraux (mais c'est le préfet qui fait connaître ses orientations au président du Conseil général). Cependant, il apparaît de plus en plus nécessaire **que le schéma départemental AHI soit plus étroitement lié au PDALPD**, pour plus de cohérence. Leur fusion a été annoncée par le Premier Ministre. Les schémas AHI devront fixer les capacités minimales à atteindre en places d'hébergement d'urgence mais également en places de stabilisation et d'insertion.

- Le **pilotage stratégique national** doit être amélioré et les **outils de suivi** doivent être simplifiés et rationalisés, notamment pour recueillir et centraliser les différentes informations. Il faut aboutir à un véritable **système d'observation national**, décliné sur les territoires, qui recense de façon dynamique l'évolution quantitative et qualitative des besoins des personnes en situation de précarité et d'exclusion, et dont les données, partagées, doivent permettre d'adapter et de faire évoluer collectivement les réponses et les pratiques. La connaissance des besoins des personnes est nécessaire à la programmation des PDALPD. Ceci permettrait de s'appuyer davantage sur l'intercommunalité et d'améliorer la gouvernance.

- Le pilotage doit reposer sur une **logique interministérielle** qui veille à établir des ponts, non seulement entre l'hébergement et le logement, mais également avec d'autres domaines dont l'emploi, la formation, la santé, l'éducation... A cet égard, il faut veiller à ce que les politiques territorialisées de santé, qui vont être élaborées et mises en œuvre dans le cadre des ARS (Agences régionales de santé), prennent en compte les spécificités des personnes en situation de précarité et

d'exclusion et leur apportent des réponses de droit commun. Il est notamment urgent de construire de réels **partenariats entre le secteur social et le secteur de la psychiatrie** sur l'ensemble des territoires.

- C'est dans cette logique que le pilotage doit intégrer une **dimension préventive**. Elle doit avoir notamment le souci que les sorties d'institution (prison, hôpital psychiatrique, aide sociale à l'enfance) ne conduisent pas les personnes à la rue. Cela nécessite de concevoir, entre les acteurs du social et ceux des milieux carcéraux, de la santé, des conseils généraux, des prises en charge et des relais suffisamment en amont.

- **Le DALO doit s'appuyer sur des réponses locales :**

- **articuler les efforts** des collectivités locales et des opérateurs publics et privés dans le cadre des PLH ;

- mettre en œuvre les accords intercommunaux et les commissions de coordination des attributions, entre EPCI, bailleurs sociaux et Etat, pour définir des **objectifs coordonnés** d'accès au logement social, dans la mixité sociale (qui loger dans le parc social, et sur quel contingent ? quels sont les moyens d'accompagnement social ? nécessitent-ils de demander la création d'un fonds local du FSL ? comment organiser l'accueil effectif des ménages et les itinéraires résidentiels ? comment exploiter toute la palette des réponses, du logement social au parc privé ?).

- **Gérer la complexité des territoires** : il faudrait mieux anticiper les modalités de mise en œuvre des grands principes adoptés et atteindre plus de souplesse dans ce domaine, car les acteurs sont différents sur chaque territoire et chacun a une certaine légitimité.

- Le **principe d'accueil immédiat et inconditionnel** doit être rendu effectif par une organisation territoriale des réponses entre les acteurs. Selon ce principe, toute personne, quelle que soit sa situation administrative, son origine géographique, doit être accueillie sans discrimination aucune (ni condition de nationalité, ni de régularité de séjour, ni de résidence sur un territoire). La mise en œuvre de ce principe devrait également conduire à élaborer des réponses pour les personnes qui souffrent de conduites addictives, pour les familles, les personnes accompagnées d'animaux...

- **Articuler hébergement et logement**, deux secteurs qui ont été développés de façon distincte pendant des années... Le logement doit rester la finalité de tous les dispositifs d'accueil et d'hébergement et le mode d'accueil principal, quitte à développer l'habitat adapté et/ou l'accompagnement social en logement ordinaire quand il est nécessaire. La stabilité de l'hébergement est la première étape vers le logement, à condition que :

- l'accompagnement nécessaire soit assuré ;

- le flux ne se transforme pas en « bouchon », quand les publics accueillis ne bougent pas.

- La **réforme de l'Etat en cours** devrait se traduire par la disparition des Ddass et Drass et leur remplacement, pour la partie action sociale, par des directions régionales de cohésion sociale et des directions départementales ou des pôles de cohésion sociale, incluant le logement social. Se pose donc la question des moyens dont ces entités disposeront pour piloter efficacement le secteur de la lutte contre les exclusions sur les territoires et coordonner les actions de l'ensemble des acteurs concernés (associatifs, collectivités locales, bailleurs...).

Préconisations du CNLE concernant le traitement de cet axe dans le PNAI :

* Le PNAI doit mieux refléter la **diversité des territoires**, très hétérogènes en termes d'enjeux, de tension du marché, de nature des difficultés d'accès et de maintien dans le logement (il est donc nécessaire de traiter à part l'Ile-de-France et quelques grandes régions urbaines tendues, comme PACA, Rhône-Alpes...). Il doit également mettre en évidence que la principale condition de réussite du PNAI sur les territoires repose sur des partenariats entre différents niveaux de collectivité. **Il faut que le CNLE propose des modalités de consultation des réseaux d'élus sur ce document.**

* Pour améliorer la **lisibilité** du document, il faut l'organiser autour de quelques axes stratégiques qui regrouperaient les différentes initiatives et mesures ; par exemple : mettre en œuvre la loi DALO, améliorer l'articulation logement-hébergement, renforcer les partenariats sur les territoires.

* Comment enrichir le PNAI, document relativement neutre, de tous ces enjeux ? Il faudrait essayer de réduire le **décalage** entre les affirmations volontaristes de l'Etat et les réalités sur le terrain.

* La participation des personnes directement concernées par ces politiques doit être effective dans l'élaboration du PNAI, comme stipulé dans la loi 2002-2. Il faut à cet effet qu'une **méthodologie** soit mise en place pour favoriser cette participation. Elle pourrait fournir aux personnes en situation de pauvreté une occasion de discuter avec leurs élus locaux sur ces sujets. Il est également proposé d'associer les associations, notamment celles qui ont participé à la Conférence de consensus, à l'élaboration du PNAI.

Annexe 1

Composition du groupe de travail du CNLE

Le groupe de travail est composé de 20 membres, représentant tous les collègues membres du CNLE.

Président :

Bernard SEILLIER

Secrétariat général :

Christiane EL HAYEK

Administrations :

Josette DEROUX (DGUIHC) ;

Catherine DINNEQUIN (DGEFP) ;

Catherine LESTERPT (DGAS).

Elus :

Christine COTE ou Augustin ROSSI (ADF)

Comités / Conseils :

Pierrette CATEL (CNML) ;

Jacques DUGHERA (CNIAE) ;

Didier GELOT (ONPES) ;

Bernard LACHARME (HCLPD)

Associations :

Bruno GROUES (UNIOPSS) ;

Michel MERCADIE ou Samuel LE FLOCH (FNARS) ;

Daniel ZIELINSKI (UNCCAS).

Personnalité qualifiée :

Patrick BOULTE.

Organismes sociaux nationaux :

Juliette FURET (USH) ;

Christelle GUEGAN (CNAF) ;

Colette MACQUART (CCMSA) ;

Laurence RIVALLANT-DELABIE (CNAMTS).

Partenaires sociaux :

Aline de SALINELLES (MEDEF) ;

Jean VANOYE (CFDT)

Annexe 2

Ordre du jour et intervenants de la réunion du 30 janvier 2008

Lecture critique de l'axe II du PNAI 2006-2008 :

« Intervenir pour l'insertion sociale et professionnelle des jeunes »

*Quel bilan à deux ans ?
Comment s'orientent les enjeux actuels ?
Comment évoluent les indicateurs du PNAI ?*

➤ **Interventions des administrations qui pilotent ou animent des politiques dans ce domaine :**

- **La sous-direction des formations professionnelles (DGESCO)** / ministère de l'Education nationale : *Marie-Véronique Samama-Patte.*
- **La délégation interministérielle à l'orientation** : *François Hiller*
- **La Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)** - Mission insertion des jeunes : *Pascale Schmit*
- **La Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES)**, Département formation professionnelle et insertion des jeunes : *Hélène Michaudon.*
- **La Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC)** - Mission du suivi du logement des jeunes : *Martine Cronel-Angebault.*
- **La Direction générale de l'action sociale (DGAS)**, sous-direction des politiques d'insertion et de lutte contre les exclusions : *Catherine Lesterpt.*

➤ **Avec la participation des représentants des acteurs et des bénéficiaires de ces politiques :**

- **Le Conseil national des missions locales** : *Pierrette Catel.*
- **La Fondation Armée du salut** : *Marie Guidicelli - projet « Regards croisés ».*

Débat et prospective avec l'ensemble du groupe sur ces différentes politiques.

Annexe 3

Ordre du jour et intervenants de la réunion du 13 mars 2008

Lecture critique de l'axe III du PNAI 2006-2008 :

« Développer l'offre de logement social et d'hébergement de qualité »

A. Interventions introductives des administrations qui pilotent, animent et évaluent des politiques dans ce domaine :

Quel bilan à deux ans ? Comment évoluent les indicateurs du PNAI ? Quels sont les enjeux actuels ?

- *La Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC) : Isabelle Hennion.*
- *La Direction générale de l'action sociale (DGAS), sous-direction des politiques d'insertion et de lutte contre les exclusions : François Fassy.*

B. L'analyse des conseils et chercheurs :

- *Le HCLPD et le Comité de suivi DALO : Bernard Lacharme*

C. L'analyse de personnes ayant vécu des situations de mal-logement et d'hébergement social :

- *Participant au projet « Regards croisés » piloté par la Fondation Armée du salut : Mahmoud Elmi (groupe de Reims).*

D. L'analyse des acteurs de ces politiques :

- *Organismes de logement social : Juliette Furet (USH).*
- *Associations :*
 - * *Joaquim Soares (Fondation Abbé Pierre),*
 - * *Alice Januel (ANGVC),*
 - * *Jean-Michel David (FAPIL).*

➤ Experts invités :

- *Laurent Chambaud (IGAS),*
- *Isabelle Rougier (IGAS).*

Annexe 4

Ordre du jour et intervenants de la réunion du 5 juin 2008

Lecture critique de l'axe I du PNAI 2006-2008 :

« Favoriser l'accès et le retour à l'emploi des personnes qui en sont le plus éloignées »

➤ **Eléments de contexte et définition des enjeux :**

- Introduction des travaux et méthode : *Bernard Seillier, président.*
- Eléments de contexte : *David Soubrié, chef de la Mission insertion, DGEFP.*

➤ **Revue générale de l'axe I du PNAI 06-08 / quelles stratégies pour le PNAI 2008-2011 ?**

* *Rappel des objectifs 2006-2008*

* *Mesure et analyse des résultats (qu'est-ce que le PNAI a permis de réaliser et comment ?)*

* *Identification des difficultés*

* *Perspectives d'évolution des approches et des outils (à conserver, à faire évoluer ou à créer pour l'avenir)*

Trois sous-thèmes seront traités au cours de la journée :

- **A- Développer l'offre d'activités et d'emplois pour les personnes qui en sont les plus éloignées.**
- **B- Inciter à la sortie des logiques d'assistance et à la reprise d'emploi.**
- **C- Faciliter l'accès au marché du travail par une levée des obstacles et un renforcement de l'accompagnement.**

Pour chacun des sous-thèmes :

- Cadrage, enjeux, éléments d'analyse et de planification par toutes les administrations et les acteurs territoriaux impliqués dans la mise en œuvre de ces politiques ;
- Analyses et positions des conseils, partenaires sociaux, usagers, associations ;
- Discussion : quelles préconisations du CNLE peut-on en dégager en matière d'emploi et de formation professionnelle, pour l'ensemble des personnes les plus éloignées de l'emploi ?

➤ **Experts invités :**

- *David Soubrié (DGEFP);*
- *Laurent Cytermann, Marion Lebon, Nicole Hirsch (DGAS) ;*
- *Anne Corrèze, Amandine Berton-Schmitt (SDFE) ;*
- *Aliette François, Marie Dalberto (DAIC) ;*
- *Dominique Vernaudon-Pratt, Michel Pontezière (ANPE) ;*
- *Marie-Laure Meyer (ARF) ;*
- *Jean-Michel Rapinat (ADF) ;*
- *Alain Pronnier, M. Dezoteux, Marie Guidicelli (projet « Regards croisés ») ;*
- *Laurent Delavigne et Christine Tellier (Mouvement national des chômeurs et précaires).*