

Chapitre 1 : contexte économique et social – évolution depuis 2003

1. Le contexte d'ensemble lié à la situation de l'économie et du marché du travail

En 2003, après une évolution du PIB français orientée à la baisse au premier semestre (+ 0,1 % au premier trimestre et - 0,4 % au second trimestre) la croissance est repartie à la hausse, et l'activité économique est restée soutenue pendant les quatre trimestres suivants, notamment dynamisée par la vigueur de la demande interne. Puis, elle s'est à nouveau ralentie au second semestre 2004. Le taux de croissance moyen annuel français a progressé de 0,5 % en 2003, puis de 2,3 % en 2004, une situation relativement favorable par rapport à celle constatée pour l'ensemble de la zone euro (+ 1,8 %). En mars 2005, alors que des incertitudes pesaient sur la croissance économique, le taux de croissance prévisionnel du PIB était de + 0,6 % au premier trimestre, de + 0,3 % au second trimestre et l'acquis de croissance pour l'année était estimé à + 1,6 %.

Le contexte économique a influé sensiblement sur l'évolution de l'emploi. En 2003, tous secteurs confondus, l'emploi a diminué pour la première fois depuis dix ans (- 0,4 % en glissement annuel), avec un repli marqué dans l'industrie (- 2,5 %), une croissance ralentie dans le tertiaire marchand (+ 0,2 %) et une diminution dans le tertiaire non marchand (- 0,1 %), la construction a été le seul secteur épargné (+ 1,0 %). En 2004, la progression de l'emploi a été globalement faible (+ 0,1 % en glissement annuel), avec en parallèle une augmentation marquée de la productivité apparente du travail. Les signes d'amélioration concernent toutefois l'ensemble des secteurs : moindre recul dans l'industrie (- 1,9 %), poursuite de la croissance dans la construction (+ 1,3 %), reprise dans le tertiaire marchand (+ 0,8 %) et légère augmentation dans le tertiaire non marchand (+ 0,1 %).

Dans un contexte de croissance ralentie de la population active par le processus de vieillissement démographique, l'évolution de l'emploi s'est traduite par une remontée du chômage en 2003, suivie d'une stabilisation en 2004. Le taux de chômage est ainsi passé de 9,3 % fin 2002 à 10,0 % fin 2003. Resté stable à ce niveau tout au long de l'année 2004, il s'établissait à 10,2 % à la fin du mois d'avril 2005. Les jeunes ont été les plus touchés par cette dégradation de la situation du marché du travail : le taux de chômage des 15-24 ans est passé de 19,9 % fin 2002 à 23,3 % fin 2004, soit une hausse trois points, contre + 0,7 point pour les 25-49 ans et une stabilité pour les 50 ans et plus. La hausse a par ailleurs été un peu plus marquée pour les hommes (+ 1,0 point contre + 0,6 point pour les femmes), du fait du repli de l'emploi industriel.

2. Éléments sur l'évolution récente de la pauvreté

Des trois approches de la pauvreté généralement retenues : pauvreté monétaire, pauvreté en termes de conditions de vie et pauvreté dite « administrative », mesurée par les minima sociaux, seules les deux dernières peuvent être mobilisées pour appréhender les évolutions récentes. Les données utilisées pour estimer la pauvreté monétaire, basées sur l'analyse des revenus fiscaux des ménages, ne sont disponibles actuellement que jusqu'à la seule année 2001.

Concernant l'approche en termes de conditions de vie, l'indicateur synthétique, basé sur 27 indicateurs élémentaires, dessine une amélioration en 2003-2004.

L'amélioration porterait plus spécifiquement sur les conditions de logement en termes de confort (diminution des déclarations d'absence dans le logement de salle de bains, de toilettes, de système de chauffage...). Le sous indicateur relatif aux retards de paiement, qui inclut ceux relatifs aux loyers et charges, reste stable par rapport à 2002.

L'approche fondée sur les minima sociaux dessine une évolution qui semble plus en phase avec les difficultés observées sur le marché du travail. Il convient toutefois d'interpréter les données avec précaution car les évolutions des nombres d'allocataires de minima sociaux sont sensibles aux modifications de réglementation : celles concernant les minima sociaux eux-mêmes, mais aussi celles d'autres dispositifs comme par exemple l'indemnisation du chômage. Après avoir diminué au cours des années 2000 à 2002, le nombre d'allocataires de minima sociaux s'est accru de 1,6 % en 2003, les données 2004 n'étant pas encore disponibles pour l'ensemble des minima sociaux. Fin 2003, 3,3 millions de personnes étaient allocataires de l'un des neuf dispositifs destinés à garantir un minimum de ressources aux personnes ou aux ménages. En incluant les ayants droit (enfants et conjoints des allocataires), 6 millions de personnes étaient ainsi couvertes par les minima sociaux. Parmi les différents dispositifs, le revenu minimum d'insertion (RMI) concerne le plus grand nombre, regroupant environ un tiers des allocataires de minima sociaux. Il constitue un filet de sécurité pour les personnes de 25 ans et plus ayant des ressources très réduites (ou de moins de 25 ans si elles ont au moins un enfant à charge) et ne pouvant prétendre aux autres dispositifs plus ciblés (pour les personnes âgées, les personnes handicapées, les personnes isolées ayant un enfant de moins de trois ans...). Après avoir diminué au cours des années 2000 et 2001, le nombre d'allocataires du RMI a augmenté de 1,6 % en 2002, de 4,9 % en 2003 et de 8,2 % en 2004¹. Ces évolutions reflètent largement les difficultés persistantes sur le marché du travail, accentuées dans le contexte économique. La forte augmentation constatée en 2004 est aussi une conséquence de la réforme du système d'assurance chômage décidée fin 2002.

3. Des contraintes persistantes en matière de logement

En matière de logement, le contexte général est celui de la persistance d'un décalage entre l'offre et la demande de logement, notamment dans le secteur du logement social, et d'une hausse assez vive des loyers au cours de la période récente, tant dans le secteur privé que dans le secteur social (en 2003 : + 2,4 % dans le secteur privé et + 2,9 % dans le secteur social, soit + 2,6 % en moyenne). Si la plupart des ménages pauvres disposent néanmoins d'un logement (le parc HLM accueillant notamment un tiers d'entre eux,) les inégalités en termes de confort se sont atténuées. Le poids des dépenses de logement a eu tendance à peser de plus en plus lourd dans le budget des ménages, entraînant des difficultés particulières de paiement pour les ménages pauvres en logement privé. Le taux d'effort net, après aides au logement, de 16,2 % en moyenne en 2002, descend à 10,0 % pour les ménages pauvres en logement social, mais culmine à 25,7 % pour les ménages pauvres en logement privé.

4. Une amélioration de l'accès aux soins qui reste à poursuivre

Dans son rapport 2003-2004, l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale a dressé un bilan des études et enquêtes récentes sur les inégalités sociales en matière de santé. Les personnes en situation sociale difficile apparaissent, tout au long de leur vie, plus exposées que la moyenne à des risques de santé, que ce soit par leur histoire familiale, leurs conditions de vie, des

¹ Données brutes, France entière, champ CNAF + MSA.

comportements directement ou indirectement préjudiciables pour leur santé, un recours moindre à des examens préventifs. Dans ce contexte, la mise en place au 1er janvier 2000 de la CMU (couverture maladie universelle), en instituant une couverture de base sur critère de résidence et en offrant une couverture complémentaire gratuite aux personnes démunies, a contribué à améliorer le recours aux soins de la population pauvre et à diminuer les situations de renoncement. Au-delà des raisons financières, les inégalités d'accès aux soins prennent toutefois également racine dans les différences de perception individuelle de la santé, de connaissance et de reconnaissance des problèmes de santé. Ainsi, on constate que les plus pauvres ont plus souvent recours à l'hôpital, un constat qui peut sans doute être relié à une sous-consommation des soins de médecine de ville et de prévention, laquelle peut conduire à des prises en charge tardives.

Chapitre 2 : Evaluation globale de la stratégie : priorités, objectifs, indicateurs

Confrontée à des difficultés tant structurelles que conjoncturelles, la France a choisi, dans le Plan national d'action pour l'inclusion sociale 2003-2005, de mettre l'accent sur trois orientations prioritaires pour :

- créer les conditions innovantes et durables du développement de l'emploi (1)
- prévenir les risques d'exclusion (2)
- renforcer la proximité et mobiliser tous les acteurs de la lutte contre l'exclusion (3)

Cette stratégie, tendant à apporter des réponses aux situations de grandes difficultés auxquelles sont confrontées des personnes durablement éloignées de l'emploi et/ou ne pouvant exercer l'ensemble de leurs droits sociaux, économiques ou familiaux, a été mise en œuvre dès 2003. 90% des dispositions prévues dans le PNAI ont été réalisées.

(1) En matière d'emploi, il est apparu nécessaire de donner un nouvel élan à la politique gouvernementale. C'est pourquoi, le Plan et la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005, dans le sillage des orientations du PNAI 2003-2005, ont posé comme « priorité absolue » le retour à l'activité, privilégiant la sortie des logiques d'assistance :

- avec un service public de l'emploi rénové, plus réactif et mieux coordonné, un accompagnement renforcé et plus individualisé des demandeurs d'emploi en difficulté ;
- une meilleure insertion professionnelle des jeunes, notamment par une relance de la formation en apprentissage ;
- une réorganisation des contrats aidés et la création du contrat d'avenir directement accessibles aux titulaires de minima sociaux ;
- diverses mesures en faveur du développement de l'activité économique et de la création d'entreprises ;
- un soutien accru au secteur de l'insertion par l'activité économique pour mieux répondre aux attentes d'un public particulièrement fragile.

(2) La prévention des situations d'exclusion a également fait l'objet d'un renforcement dans le cadre du Plan et de la loi pour la cohésion sociale, qu'il s'agisse des dispositifs relatifs au logement ou à l'égalité des chances pour les enfants en fragilité.

Diverses dispositions prévues dans le cadre du programme quinquennal de rénovation urbaine ont été réévaluées. Ainsi, ce sont 250 000 logements locatifs sociaux nouveaux et 400 000 réhabilitations qui sont programmés pour une période qui s'étend jusqu'en 2011, auxquels s'ajoutent pour les cinq ans à venir la remise à disposition de 300 000 logements privés. En outre, les différentes mesures relatives à la prévention des expulsions présentées dans le PNAI ont été mises en œuvre, notamment le guide d'information sur les procédures préventives, en direction des travailleurs sociaux.

En mettant l'accent sur la nécessité de développer les apprentissages fondamentaux, le PNAI a donné une inflexion forte à la politique de l'éducation dans les petites classes afin de d'apporter une réponse à l'une des causes principales de l'échec scolaire et des difficultés rencontrées par certains jeunes au moment de leur insertion dans le monde du travail. Aussi, la prévention de l'illettrisme et du décrochage scolaire est-elle un des objectifs du PNAI, qui a bénéficié d'une mise en place rapide ainsi que d'un développement dans le Plan de cohésion sociale avec la création d'équipes de réussite éducative.

La situation des populations vulnérables a fait l'objet d'une attention particulière, eu égard à la fragilité de certaines personnes ou à leur extrême dénuement. Si la stratégie adoptée à leur égard n'est pas de les « confiner » dans une assistance dont ils ne pourraient ensuite se départir, les pouvoirs publics ont toutefois à anticiper et à répondre à ces situations. Les actions figurant dans le PNAI, qu'elles concernent les questions d'hébergement, de logements adaptés ou d'aide alimentaire, ont été engagées. De même, afin d'accélérer le relogement des personnes hébergées, la loi de cohésion sociale créé un critère de priorité pour leur accès au logement social.

Enfin, les orientations prises dans le PNAI tant en matière d'intégration des personnes d'origine étrangère, d'autonomie des personnes handicapées ou d'égalité entre femmes et hommes, ont toutes été mises en chantier : contrat d'intégration, dispositions législatives sur le handicap, loi relative à l'égalité professionnelle.....

(3) Les obstacles auxquels se heurtent les personnes en difficulté sont multiples, ce qui a pour conséquence de mobiliser différents champs d'intervention et de nombreux interlocuteurs, aux niveaux de compétence, tant territoriaux qu'institutionnels, variés. Aussi, la mobilisation des acteurs et la constitution d'un partenariat efficace représentent des questions cruciales pour les politiques d'inclusion sociale. La réunion d'une conférence nationale, en juillet 2004, suivie d'un comité interministériel de lutte contre l'exclusion, a permis de renforcer les échanges entre les différents acteurs institutionnels, associatifs, élus, partenaires sociaux..., afin de dégager de nouvelles pistes de travail. Enfin, comme le prévoyait le PNAI, la prise en compte de l'expression directe des personnes en situation d'exclusion a été encouragée grâce à diverses initiatives, dans le but d'offrir de meilleures réponses aux besoins des populations vulnérables, notamment en matière d'accès aux droits.

Au regard de cet état des lieux de la mise en œuvre des principaux axes de la stratégie développée dans le PNAI 2003-2005, et à partir de quelques dispositifs pris à titre d'exemple (cf. détails dans la partie 3), il apparaît que les priorités dégagées en 2003 restent tout à fait valides en 2005 et font l'objet d'une mise en œuvre active depuis l'élaboration du Plan national d'action, malgré les nécessaires ajustements commandés par le contexte conjoncturel international.

Les 13 objectifs chiffrés, annexes du PNAI, restent tout à fait pertinents : ces « mouvements de fond » correspondant à des objectifs de résultat nécessiteront toutefois un recul de plus de deux ans.

Concernant les objectifs assignés à un dispositif en particulier :

- le taux de 90 % de signature du contrat d'accueil et d'intégration, a été atteint puisque plus de 60 000 contrats ont été signés entre juillet 2003 et mai 2005 ;
- l'objectif de créations annuelles de Conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD) et de Maisons de la justice et du droit (MJD) a été approché avec 5 créations de CDAD par an, au lieu de 6 prévus et 15 MJD créées par an pour 20 prévues sur la période 2003/2005 ;
- 363 400 logements ont été mis en chantier tandis que l'objectif était de 350 000.

En outre, le document statistique annexé au présent bilan permet de mesurer la montée en charge des principaux dispositifs de politique publique annoncés dans le Plan national d'action.

Chapitre 3 : Réalisation et impact des politiques menées : coordination, suivi et mesure de l'impact des politiques d'inclusion sociale

3-1 Promouvoir la participation à l'emploi et l'accès de tous aux ressources, droits, biens et services

Emploi

En dépit d'un contexte économique difficile, le gouvernement a poursuivi ses réformes structurelles. Les allègements de cotisations sociales patronales sur les salaires ont été accrus. Cela a permis de stimuler plus avant l'emploi des personnes peu qualifiées, en limitant la hausse du coût du travail qu'aurait pu engendrer la convergence des rémunérations minimales. Ce processus d'unification des salaires horaires minimaux a en effet conduit à un relèvement significatif depuis 2003 du Smic horaire (plus de 5 % par an), qui aurait pu peser sur le coût du travail si ces hausses n'avaient pas été compensées par des baisses de charges sociales. La hausse des plus bas salaires a soutenu le pouvoir d'achat et la consommation des populations à bas revenu, et permis de faire du travail une option plus attractive, comme le préconise la SEE. Ces évolutions se poursuivent encore en 2005.

Des mesures ont également été mises en œuvre pour stimuler l'emploi et les salaires, notamment dans le secteur de l'hôtellerie et de la restauration. Un plan de développement des services à la personne, reposant sur des incitations financières accrues, est également en cours d'adoption par le parlement (cf. chapitre actualisation). Ces mesures, outre de nouvelles créations d'emplois, sont également destinées à révéler du travail actuellement non déclaré, et à améliorer la couverture sociale des salariés.

Le Plan de cohésion sociale, adopté en juin 2004 et qui vient dynamiser le PNAI, est particulièrement centré sur l'insertion des publics les plus en difficulté. Ainsi, les dispositifs ciblés d'aide à l'emploi ont été simplifiés, en créant de nouveaux contrats aidés ou en modernisant certains déjà existants. Dorénavant, on distingue trois types de dispositifs : le premier est destiné au secteur marchand : Contrat Initiative Emploi, Contrat d'Insertion Revenu Minimum d'Activité et Contrat Jeunes en Entreprise ; le second est destiné au secteur non-marchand : Contrat d'Accompagnement vers l'Emploi et le Contrat d'avenir, enfin, le dernier dispositif vise la formation en alternance : le Contrat d'Apprentissage et le Contrat de Professionnalisation.

La mise en œuvre des CA et CI-RMA fait largement appel aux collectivités territoriales, en particulier le département, dont la loi de décentralisation du RMI et la loi de programmation pour la cohésion sociale ont entendu renforcer les compétences en matière d'insertion professionnelle des publics les plus éloignés de l'emploi.

L'apprentissage implique également fortement les régions, en charge de cette compétence depuis 1983, et dont la loi de programmation pour la cohésion sociale prévoit qu'elles pourront signer avec l'Etat, les chambres consulaires, une ou plusieurs organisations représentatives d'employeurs et de salariés, des contrats d'objectifs et de moyens visant au développement de l'apprentissage.

Les contrats CIE et CAE ont été déconcentrés au niveau régional, fondus au sein d'une enveloppe unique au sein de laquelle il est possible d'arbitrer localement entre dispositif marchand et dispositif non marchand, ainsi qu'en terme de prise en charge par l'Etat du financement de ces contrats. Les budgets alloués à ces dispositifs ont été augmentés et font l'objet d'une loi de programmation qui couvre plusieurs années, jusqu'en 2008.

Par ailleurs, le Plan de cohésion sociale met l'accent sur un nouvel équilibre entre devoirs et droits des demandeurs d'emploi en rappelant, les obligations des demandeurs d'emploi en contrepartie de l'effort fourni par l'Etat. Les demandeurs d'emploi doivent, par divers actes positifs et répétés, prouver l'effectivité de leur recherche d'emploi et participer activement à toute action d'aide, d'insertion et de formation proposée par le SPE, sous peine d'être sanctionnés par l'extinction du droit au revenu de remplacement. Enfin, le Plan de cohésion sociale prévoit la consolidation et le développement de l'insertion par l'activité économique (cf. chapitre actualisation).

L'amélioration de la participation des femmes au marché du travail suppose de lever un certain nombre d'obstacles à la reprise d'un emploi, notamment celui de la garde des enfants : la création, en 2000, de l'aide à la reprise d'activité des femmes (ARAF) répondait à cet objectif pour les femmes reprenant une activité à l'issue de l'Allocation Parentale d'Education ou de l'Allocation Parent Isolé. Elle permet de faire face aux premières dépenses liées à la garde des enfants de moins de 6 ans. L'aide est d'un montant de 305 ou de 460 euros si l'enfant n'est pas scolarisé. Elle a bénéficié, au total, depuis 2000, à 75 830 femmes dont 17 225 personnes en 2004.

La loi pour l'égalité salariale, votée en première lecture à l'assemblée nationale le 11 mai 2005 comprend un volet sur la réconciliation de la maternité et de l'emploi. Le projet comprend un dispositif de neutralisation de la période du congé de maternité pour les augmentations salariales individuelles, une aide financière pour le remplacement des salariées en congé de maternité dans les PME, une incitation à la majoration de l'allocation de formation pour les frais de garde d'enfants et une aide fiscale à la formation à la suite d'une démission pendant un congé parental. Des indicateurs de l'articulation vie familiale vie professionnelle devraient être introduits dans le rapport de situation comparée : ils sont actuellement à l'étude au sein d'un groupe de travail du Conseil supérieur de l'égalité professionnelle.

L'accord cadre signé entre l'ANPE et le Service des droits des femmes et de l'égalité se donne pour objectif de lever l'obstacle des frais de garde.

Accès aux ressources

Différentes mesures ont été engagées par les CAF dans le but de prévenir la rupture de versement des allocations aux bénéficiaires de minima sociaux. C'est ainsi qu'au 31 décembre 2003, près de 88% des courriers des bénéficiaires de minima sociaux étaient traités en moins de 21 jours par les CAF. Au début 2003, 80% des CAF assuraient, en cas de nécessité, le versement d'avances et d'acomptes. Le renforcement de la continuité des droits se réalise grâce à plusieurs moyens : relance téléphonique, courriers, visites à domicile, ou prises de rendez-vous. Un dispositif de transmission électronique des dossiers a été installé afin de limiter les ruptures de paiement lors du renouvellement des droits. La prise en compte des ressources des allocataires dans la récupération des indus a fait l'objet de diverses initiatives, telles que le recouvrement personnalisé des indus. Enfin, la généralisation de la procédure d'information des usagers est en cours puisque 66% des CAF, au début de l'année 2003, informaient les allocataires de la fin des droits trois mois avant la fin de leur échéance.

Logement

Les maisons relais - pensions de famille constituent une offre alternative de logement pour les personnes en situation de grande exclusion. Un programme a été lancé par voie de circulaire du 10 décembre 2002. 1 799 places étaient réalisées à la fin 2004.

La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 prévoit la création de 4 000 places supplémentaires en maison relais - pensions de famille d'ici à 2009. Par ailleurs, est également prévue la création de 4000 places de CADA et de 1 800 places en CHRS. Ainsi la capacité globale de l'ensemble du dispositif atteindra 100 000 places. De plus, les personnes hébergées en hébergement d'urgence ou d'insertion, ou logées en résidences sociales seront prioritaires pour bénéficier d'un logement locatif social.

Au 31 décembre 2003, le parc de logements sociaux se chiffrait à 4 258 362 logements contre seulement 4 217 547 en 2002. Durant l'année 2004, ce sont 74 948 logements sociaux neufs qui ont été construits contre 56 426 en 2003.

La loi d'orientation et programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1er août 2003 fixe pour la période 2005 à 2011 un objectif d'offre nouvelle de 250 000 logements locatifs sociaux dans les zones sensibles, 400 000 réhabilitations et 250 000 démolitions de logements sociaux. L'Agence nationale pour la rénovation urbaine, créée par un décret du 9 février 2004, a validé au 31 mai 2005 pour 12,6 Mrds € de travaux sur les 5 années à venir. Plus de 200 quartiers sont bénéficiaires du dispositif et prévoient 55 000 démolitions, 102 000 réhabilitations et 50 000 constructions. Pour faciliter la mise en œuvre du volet logement du Plan de cohésion sociale, l'Etat et l'Union sociale pour l'habitat ont signé une convention le 21 décembre 2004. Cet engagement vise à relancer la production locative sociale, à améliorer la qualité de service rendue aux habitants et à favoriser la mobilité dans le parc. Il est décliné au niveau régional ainsi qu'au niveau de chaque organisme affilié à l'USH.

S'agissant du parc privé, la loi de programmation pour la cohésion sociale prévoit, pour les cinq ans à venir, la réhabilitation de 200 000 logements à loyers conventionnés ou réglementés et la remise sur le marché de 100 000 logements vacants.

Afin de mieux tenir compte de la diversité des besoins en logement sur le territoire, la loi relative aux libertés et responsabilités locales donne, à compter du 1er janvier 2005, aux départements, en charge de la coordination de l'action sociale sur leur territoire et proches des bassins d'habitat, la pleine responsabilité des fonds de solidarité pour le logement (FSL). Elle étend la compétence de ces fonds aux aides pour les impayés d'eau, d'énergie et de téléphone qui étaient jusqu'alors attribués par des fonds spécifiques.

D'abord expérimenté sur 11 départements, le programme de lutte contre l'habitat indigne a été étendu à l'ensemble du territoire. Les dispositions relatives à la mise en œuvre et au financement des opérations de résorption de l'habitat insalubre irrémédiable ont été améliorées par la circulaire du ministère du logement du 5 mai 2003. Une enquête d'évaluation de l'action menée sur l'ensemble du territoire a été lancée en 2005 et est en cours de traitement. Cette enquête constituera une banque de données de l'organisation et des actions mises en œuvre à l'échelle locale. Par ailleurs, des mesures de simplification des procédures par voie d'ordonnance seront prises d'ici la fin de l'année 2005.

L'accroissement de l'offre de logement pour les grandes familles et les personnes isolées a été inscrit dans la circulaire du 18 février 2004 relative à la mise en œuvre de la politique du logement et de la programmation des financements pour 2004.

Des commissions départementales de concertation sur le logement des saisonniers composées des services de l'Etat, des élus et des professionnels ont été mises en place à titre expérimental dans les 10 départements les plus concernés par le problème. Une convention nationale a été signée le 15 juillet 2004, entre l'Etat et l'Union d'économie sociale, pour le logement, pour une durée de 3 ans, dans le but notamment de mobiliser le 1% patronal pour un objectif de production de 1000 logements par an avec une enveloppe annuelle affectée de 10 millions d'euros.

Santé, accès aux soins

L'élaboration de la deuxième génération des programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins (PRAPS) est en voie d'achèvement. Le renforcement des permanences d'accès aux soins de santé (PASS) est en cours avec la création de 22 nouvelles PASS en 2004 portant leur nombre à 397. Enfin, les ateliers santé ville, qui prévoient la mobilisation des acteurs et des professionnels de proximité dans les domaines de la santé, se sont développés, passant de 80 ateliers opérationnels à la fin 2003 à 130 un an plus tard.

Au cours de l'année 2004, le vote d'une loi relative à la politique de santé publique², puis d'une loi réformant en profondeur l'assurance maladie³, ont fortement modifié le paysage en matière de santé. La première prévoit (article 2) que figure parmi les objectifs pluriannuels nationaux « la réduction des inégalités de santé, par la promotion de la santé, par le développement de l'accès aux soins et aux diagnostics sur l'ensemble du territoire » et inscrit au code de la santé publique que « l'accès à la prévention et aux soins des populations fragilisées » constitue un objectif prioritaire de la politique de santé. Les programmes de santé publique mis en œuvre par l'État ainsi que par les collectivités territoriales et les organismes d'assurance maladie prennent en compte les difficultés spécifiques des populations fragilisées. Pour ce faire, l'article 3, instituant dans chaque région un Plan régional de santé publique regroupant tous les programmes destinés à répondre aux 104 priorités de santé publique figurant en annexe de la loi et constituant des objectifs chiffrés à l'échéance de cinq ans, y précise la présence obligatoire du programme régional d'accès à la prévention et aux soins des personnes démunies (PRAPS) créé à la suite de la loi de 1998 relative à la lutte contre les exclusions. Il s'agit donc à la fois d'une confirmation de la politique menée jusqu'alors et d'une déconcentration à niveau régional, tout en redistribuant l'effort de la lutte pour l'inclusion sociale à l'intérieur de chacun des dispositifs de droit commun correspondant aux divers objectifs de santé publique.

La loi réformant en profondeur l'assurance maladie, dans le souci de préserver l'accès de tous aux soins sur l'ensemble du territoire, focalise les efforts sur l'accès aux traitements les plus onéreux résultant des derniers acquis de la science, ce qui, en contrepartie, justifie une élévation de la participation des assurés aux soins moins coûteux, et l'imposition de règles (obligation d'un « médecin traitant » assurant le suivi d'un « protocole de soins ») pour ouvrir des droits à la couverture optimum.

Le lissage de l'effet de seuil de la CMU par l'instauration d'un crédit d'impôt a été décidé par la loi du 13 août 2004. Une circulaire, en date du 15 février 2005, précise les modalités d'application du dispositif d'aide à la souscription d'une couverture complémentaire.

² LOI n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique

³ LOI n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie

Un plan périnatalité a été mis en œuvre pour les années 2005-2010. L'un des volets de ce plan concerne l'accès aux soins et la prise en charge des grossesses de femmes en situation de vulnérabilité ; un financement de 0.150 M€ par an permet la création ou le renforcement de 3 permanences d'accès aux soins de santé par an pendant 5 ans. Une circulaire a déjà permis d'appliquer la notion de « soins urgents » dans tous les établissements de santé publics ou privés pour permettre une prise en charge immédiate, même pour des étrangères en situation irrégulière⁴. L'Institut national pour la prévention et l'éducation en santé (INPES) doit mettre en place à destination des professionnels un programme de sensibilisation aux enjeux d'un accompagnement approprié des futurs parents et des parents vivant en milieux exposés durant la période périnatale.

Education

L'accès effectif à l'éducation suppose de lutter contre l'échec scolaire. C'est pourquoi le gouvernement a engagé une politique de renforcement des apprentissages fondamentaux en créant des cours préparatoires (CP) à effectifs réduits ou renforcés par la présence d'un maître supplémentaire et en mettant en place un plan d'action pour les enfants atteints d'un trouble spécifique du langage oral ou écrit. Pour l'année scolaire 2004-2005, ce sont un peu plus de 5 050 classes de CP qui bénéficient ainsi de conditions de fonctionnement améliorées (soit en décembre 2004, 650 classes de plus qu'en septembre 2004) : 483 classes ont des effectifs réduits, 1 982 reçoivent l'aide d'un maître supplémentaire à temps partiel et 2 589 celle d'un assistant d'éducation.

Par ailleurs, la loi n°2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école dispose dans son article 16 : « A tout moment de la scolarité obligatoire, lorsqu'il apparaît qu'un élève risque de ne pas maîtriser les connaissances et les compétences indispensables à la fin d'un cycle, le directeur d'école ou le chef d'établissement propose aux parents ou au responsable légal de l'élève de mettre conjointement en place un programme personnalisé de réussite éducative».

Concernant les primo arrivants de 16-18 ans, une expérimentation de l'accueil et de la formation a été mise en place à partir de juin 2004 dans 6 services départementaux, dans l'objectif de leur permettre d'accéder à une qualification. Sur 729 jeunes accueillis, 81% ont été orientés et affectés dans une formation de type scolaire.

Le dispositif « Ecole ouverte » a été amplifié : 3 100 semaines d'ouverture ont été réalisées en 2003. L'objectif de doublement du dispositif a été poursuivi en 2004. Les classes relais ont été également développées (création de 252 classes relais et 26 ateliers en 2002/2003 et 272 classes et 68 ateliers en 2003/2004).

Enfin, un travail a été engagé pour mettre en place un système de repérage des troubles psychiques des jeunes : élaboration d'un référentiel d'observation, organisation de dispositifs d'accueil à titre expérimental, formations.

Concernant l'illettrisme, des plans régionaux sont élaborés. Ils ont vocation à coordonner l'action des pouvoirs publics, de la société civile et des acteurs de l'économie dans le domaine de la lutte contre l'illettrisme. Des programmes familiaux ont été lancés par une circulaire interministérielle du 27 octobre 2004. 15 sites pilotes vont ainsi être mis en place en 2005.

⁴ CIRCULAIRE DHOS/DSS/DGAS n° 141 du 16 mars 2005 relative à la prise en charge des soins urgents délivrés à des étrangers résidant en France de manière irrégulière et non bénéficiaires de l'Aide médicale de l'État (Article L. 254-1 du code de l'action sociale et des familles, issu de la loi de finances rectificative pour 2003)

Justice

Le Service de l'Accès au Droit et à la Justice et de la Politique de la Ville a poursuivi son soutien au développement des conseils départementaux d'accès au droit (CDAD) et des maisons de la justice et du droit (MJD). Il existe au 15 juin 2005 80 CDAD et 116 MJD. La progression du nombre de structures spécialisées dans le domaine de l'accès au droit permet d'offrir à un nombre de plus en plus important d'habitants des services d'aide à l'accès au droit. Dans ce cadre, parallèlement aux consultations juridiques dispensées par les professionnels du droit, des actions spécifiques ont été engagées pour répondre aux besoins spécifiques de personnes qui connaissent un cumul de difficultés, tant sur le plan juridique que social, dans une optique d'articulation des compétences des acteurs. Ainsi, se sont développés à la fois des permanences dans les structures qui accueillent des publics précaires mais également des points d'accès au droit permettant de regrouper divers types d'interventions (professionnels du droit, associations notamment). C'est ainsi que 12 points d'accès au droit en milieu pénitentiaire ont été subventionnés en 2004. Un nombre identique devrait l'être en 2005 en fonction des projets reçus par le ministère de la Justice.

L'augmentation croissante des crédits dédiés à l'accès au droit et au soutien de l'action des CDAD permet, au plan local, d'engager des projets adaptés aux besoins identifiés des publics exclus, des ménages menacés d'expulsion locative, des jeunes, des détenus... Afin de promouvoir la politique publique de l'accès au droit, les actions innovantes et les bonnes pratiques font l'objet d'une diffusion. Plusieurs groupes de travail ont été créés afin de proposer des orientations méthodologiques aux CDAD sur diverses thématiques, prenant appui sur le Plan national d'action en faveur des publics fragilisés de la justice présenté en conseil des ministres le 21 avril 2004 par le Ministre de la justice. Dans cette perspective, divers projets éligibles aux fonds structurels européens ont émergé des plates-formes Europe créées au sein de 10 cours d'appel, parmi lesquels figurent plusieurs projets en direction des victimes. Le ministère de la Justice porte en effet une attention particulière aux victimes. Un guide de l'action publique relatif aux femmes victimes de violences a ainsi été diffusé en 2004. De même, un second guide est en cours d'élaboration. Un groupe de travail a été créé en février 2004 en vue de développer les bonnes pratiques d'accueil et d'écoute des femmes victimes de violence. Il travaille à la rédaction d'un guide pratique destiné au secteur associatif visant la prise en charge des victimes et auteurs de violences conjugales. Enfin des textes réglementaires ont été promulgués pour permettre l'élargissement de l'aide juridictionnelle au bénéfice des publics en situation précaire.

Culture

Un travail a été engagé entre les administrations d'Etat et les collectivités locales pour développer des plans locaux d'éducation artistique. La continuité du dispositif d'éducation artistique et d'action culturelle dans les ZEP et lycées professionnels a été affirmée.

Tourisme

Le dispositif Bourse Solidarité Vacances a développé un pôle "publics spécifiques" à destination des jeunes, des personnes handicapées et des personnes âgées disposant de faibles revenus, en prospectant des offres spécifiques auprès des professionnels du tourisme. Il permet le départ en vacances d'environ 40 000 personnes en situation d'exclusion par an.

3-2 Prévenir les risques d'exclusion

Prévention des expulsions locatives

Une circulaire interministérielle, en date du 11 mai 2005, rappelle aux préfets l'importance de leur rôle en matière de prévention des expulsions locatives. Elle leur demande, notamment, de mettre en œuvre des chartes pour la prévention des expulsions, afin d'améliorer la coordination de tous les acteurs de terrain concernés en prévoyant un suivi social des ménages. Cette circulaire est accompagnée d'un document pédagogique destiné, à titre principal, aux travailleurs sociaux et aux différents intervenants qui doivent être mobilisés avant toute décision judiciaire. A cet égard, le rôle des conseils départementaux de l'accès au droit est rappelé. Ce nouvel outil vise à donner des préconisations méthodologiques et techniques sur la base de recommandations et de bonnes pratiques qu'il convient d'encourager pour la réalisation des enquêtes sociales.

Exclusion financière

Le dispositif de traitement du surendettement a pour point d'entrée unique, dans chaque département, la commission de surendettement, dont le secrétariat est assuré par la Banque de France. Les commissions de surendettement ont pour mission de trouver des solutions amiables, mais aussi de proposer des recommandations aux autorités judiciaires en cas d'échec des négociations entre le débiteur et ses créanciers. Leur secrétariat est assuré par la Banque de France. Afin d'améliorer les solutions proposées aux particuliers confrontés à des difficultés financières particulièrement graves, la loi d'orientation pour la ville et la rénovation urbaine du 1er août 2003 a mis en place une procédure de rétablissement personnel (PRP), inspirée de la faillite civile, qui est placée sous le contrôle des juges et qui permet l'effacement de toutes les dettes d'une personne. Cette même loi a défini l'encadrement du crédit renouvelable et développé l'information du consommateur. La réforme du fichier national des incidents de remboursement des crédits a été engagée par un règlement en date du 15 janvier 2004.

Les établissements bancaires ont été invités également par le Gouvernement à adapter leurs offres de gammes de moyens de paiement afin que tous les publics puissent disposer d'une carte bancaire.

Enfin, la loi du 18 janvier 2005 relative à la cohésion sociale a créé un fonds de cohésion sociale destiné à garantir des micro-crédits soit à des chômeurs désirant créer leur activité, soit à des ménages exclus du crédit à raison des dispositifs de scoring. Ce fonds de cohésion sociale doté de 73 millions sur 5 ans, dont 4 millions dès 2005, a l'ambition de provoquer l'inclusion financière et la bancarisation de publics fragile et constitue une étape importante de l'insertion économique.

3-3 Agir en faveur des plus vulnérables

Hébergement et insertion

La modernisation et la mise en cohérence du dispositif Accueil Hébergement Insertion ont été engagées, s'appuyant notamment sur un référentiel des prestations qui concerne le renforcement des dispositifs de veille sociale, l'amélioration de la qualité de l'hébergement et le développement de la professionnalisation des équipes. Ce document n'entend pas gommer la diversité des pratiques et des actions de terrain, mais contribue à renforcer l'action des opérateurs du secteur et à rénover les conditions de fonctionnement des structures d'accueil et d'hébergement, en fournissant des références qualitatives et en harmonisant les pratiques. Dans ce cadre, se mettent progressivement en place une réorganisation et une consolidation des plates-formes d'accueil avec en leur centre le numéro téléphonique 115, afin de promouvoir la mise en synergie des différents partenaires intervenant sur un même territoire. L'ensemble du dispositif d'accueil et d'hébergement a été renforcé par le Plan de cohésion sociale

Enfin, un programme de formation des bénévoles des associations distribuant l'aide alimentaire aux plus démunis a été élaboré en septembre 2003 pour une période de trois ans et des formations se sont déroulées en fin 2004 et durant le premier trimestre 2005.

L'égalité entre les hommes et les femmes

Diverses mesures ont été mises en œuvre en matière de lutte contre les violences faites aux femmes :

- un plan triennal de lutte contre les violences faites aux femmes intitulé « 10 mesures pour l'autonomie des femmes » a été lancé le 24 novembre 2004. Il aborde la question des violences faites aux femmes dans sa globalité et optimise l'action publique par le renforcement des partenariats entre les différents services de l'Etat, les collectivités territoriales et le secteur associatif ; une circulaire d'application en date du 24 mars 2005 a été adressée aux préfets, elle porte en particulier sur les questions d'accueil, d'hébergement et de logements des femmes victimes de violences ;
- l'éviction du conjoint violent du domicile conjugal est prévue dans le cadre de la loi relative au divorce du 26 mai 2004 appliquée dès le 1er janvier 2005 ;
- en septembre 2004, un guide de l'action publique à destination des professionnels concernés par les violences conjugales a été publié par le ministère de la justice.

La qualité des emplois ainsi que la mixité entre femmes et hommes dans l'entreprise font l'objet de l'accord national interprofessionnel signé le 1er mars 2004 par l'ensemble des organisations patronales et syndicales. Cet accord prévoit l'ouverture de négociations dans les branches et les entreprises en vue de mettre en œuvre concrètement les orientations politiques qu'il a définies dans les domaines de l'évolution des mentalités, du recrutement, de la formation professionnelle, du déroulement de carrière et de l'égalité salariale. Cet accord a été suivi d'une quarantaine d'accords concernant l'égalité professionnelle dans les entreprises. Un label a été créé pour les entreprises engagées dans une dynamique d'égalité professionnelle.

Un rapport concernant « Les inégalités entre les femmes et les hommes : les facteurs de précarité » a été remis au Ministre en charge de la parité en mars 2005. Il traite plus particulièrement du marché du travail, des femmes immigrées, de la monoparentalité, des femmes allocataires de minima sociaux, des femmes sans domicile et des retraites. Ses nombreuses préconisations pourront alimenter l'action publique en la matière.

Enfin, le Plan de cohésion sociale a défini un programme destiné à favoriser l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes (programme n° 11).

Le programme européen EQUAL ESPERE concernant l'action du service public de l'emploi dans la lutte contre les discriminations a inscrit la lutte contre la double discrimination à son agenda.

Population étrangère et d'origine étrangère

La mise en œuvre du programme d'actions arrêté en avril 2003 par le comité interministériel à l'intégration et présenté dans le PNAI 2003-2005 se poursuit et s'amplifie.

S'agissant de la refonte de la politique d'accueil des nouveaux migrants, la loi n° 2005-35 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale consacre le dispositif d'accueil des nouveaux migrants expérimenté en 2003-2004 dans 26 départements et prévoit sa généralisation à toute la France d'ici le 1er janvier 2006 (une quarantaine de départements couverts fin juin 2005). Un service public de l'accueil assure, à tous les étrangers admis pour la première fois au séjour en France en vue d'une installation durable sur l'ensemble du territoire, un accueil personnalisé sur une plate-forme spécialisée où leur sont proposés des informations pratiques en vue de leur installation en France, un examen de leur situation individuelle et, si besoin est, un suivi social par un assistant de service social. Il leur est proposé, dans ce cadre, de conclure avec l'Etat un contrat d'accueil et d'intégration (CAI) par lequel l'Etat offre une formation civique d'une journée destinée à présenter les fondements institutionnels et sociaux de la vie en France (notamment les valeurs républicaines de démocratie, de laïcité, d'égalité entre les sexes, etc.) ainsi que, si nécessaire (soit environ dans 30 % des cas), une formation linguistique, prise en charge par les pouvoirs publics, qui peut atteindre 500 heures de cours de français. Une journée d'information « Vivre en France » est également organisée pour présenter aux signataires du CAI les principaux services publics auxquels ils sont susceptibles d'avoir recours. Enfin, des partenariats sont organisés avec l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et avec les missions locales plus spécialement chargées des jeunes. En échange, le migrant s'engage à respecter les valeurs de la République et à suivre les formations qui lui ont été prescrites. Le taux de signature de ce contrat, pourtant non obligatoire, est supérieur à 90%. L'opérateur principal en charge de ce service public de l'accueil est l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM), qui procède du regroupement de missions et de moyens de deux structures : l'offices des migrations internationales (OMI) et le service social d'aide aux émigrants (SSAE). Ce regroupement permet de doter l'agence de près de 1 000 agents.

Tous les dispositifs de droit commun mobilisés en faveur de ces catégories de population, notamment sur les territoires où elles sont le plus fortement représentées (quartiers en difficulté par exemple), portent tout particulièrement sur l'éducation, la formation, l'accès à l'emploi (ciblage de l'attribution des bourses au mérite, relance du parrainage vers l'emploi, soutien à la création d'activité, etc.). Cette politique s'est traduite par de nombreux partenariats entre la direction de la population et des migrations et d'autres services publics (éducation nationale, ville, droits des femmes, délégation à l'emploi, ANPE, missions locales, etc.). Cette politique d'intégration volontariste s'inscrit dans une perspective républicaine.

En complément de ces politiques de soutien aux personnes étrangères ou d'origine étrangère, qui doivent leur permettre de bénéficier d'une réelle égalité des chances, le gouvernement a donné un souffle nouveau à la lutte contre les discriminations, de telle sorte que cette égalité des chances se traduise au quotidien par une réelle égalité d'accès aux droits. Tout d'abord en direction de la société, il a été entrepris une démarche de valorisation de l'image des immigrés et de l'immigration, qu'illustre le Plan d'action positive pour l'intégration, présenté le 28 janvier 2004 par le président de France Télévision.

En matière d'accès à l'emploi, facteur essentiel d'intégration, a été développée une politique de sensibilisation et de formation des agents du service public de l'emploi et des intermédiaires privés du marché du travail à la prévention de pratiques de discrimination à l'embauche. De même a été engagée la sensibilisation des entreprises à la nécessité de diversifier davantage leurs recrutements, des partenariats ont été conclus en ce sens avec des entreprises ou groupements et les entreprises prennent elles-mêmes, désormais, des initiatives dans le même sens.

Le 3 février 2005, une Conférence nationale de l'égalité des chances a été réunie par le Premier ministre pour appuyer ces initiatives et mobiliser les partenaires sociaux sur trois objectifs : l'accès à l'emploi, à la formation initiale et continue et la promotion professionnelle.

En matière de lutte contre toutes les discriminations une Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) créée par la loi du 30 décembre 2004, dotée de moyens importants et de vastes pouvoirs d'investigation, de contrôle, d'intervention et de recommandation. Cette autorité indépendante est compétente pour toutes les discriminations, directes ou indirectes.

Sur le terrain, il a été demandé aux préfets d'animer et de coordonner acteurs et projets dans des « plans départementaux de l'accueil » des migrants (PDA) et des « programmes régionaux d'intégration des populations immigrées » (PRIPI), instruments d'action stratégiques précisément adaptés aux réalités de chaque territoire. Concernant la prévention des discriminations, des commissions spécialisées, les COPEC (commissions pour la promotion de l'égalité des chances) ont été mises en place depuis septembre 2004 dans tous les départements. Présidées par les préfets, elles réunissent tous les acteurs publics et privés concernés par ces questions, et sont chargées de mettre en place des plans départementaux de lutte contre les discriminations.

Des actions de citoyenneté en direction de la jeunesse ont été engagées : des cellules de veille et de suivi des incidents à caractère raciste et antisémite ont été mises en place dans chaque académie. Un correspondant a été nommé dans chaque académie en vue d'assurer la coordination des actions de prévention et de lutte contre le racisme et l'antisémitisme.

Handicap

Des mesures prioritaires ont été engagées en faveur des personnes handicapées afin d'accroître significativement l'offre d'accueil et différentes formes d'aide. L'offre quantitative d'insertion professionnelle en milieu protégé pour les travailleurs handicapés nécessitant un soutien médico-social (CAT)⁵ a été augmentée de 6 000 places. Des crédits complémentaires d'assurance maladie ont permis de poursuivre le développement des équipes menant une action médico-sociale précoce et d'accompagnement (CAMSP) auprès des enfants handicapés et de leur famille (51 projets financés) ; de faciliter l'intégration et le maintien en milieu ordinaire des élèves handicapés par le développement des services de soins et d'éducation spéciale (SESSAD)⁶ intervenant notamment au sein de l'école (2 718 places créées) ; de répondre aux besoins encore insatisfaits de places pour personnes lourdement handicapées (3 958 places créées en maisons d'accueil spécialisé, foyers d'accueil médicalisés) ; d'adapter les modalités de prise en charge aux besoins spécifiques et évolutifs, notamment du fait du vieillissement des personnes accueillies au moyen de l'accueil temporaire ou séquentiel (564 places créées). Les financements alloués aux services d'auxiliaires de vie ont été augmentés afin de leur permettre d'intervenir auprès d'un nombre accru de personnes ayant besoin d'une assistance très soutenue dans la vie quotidienne.

Le plan quinquennal pour l'intégration des élèves handicapés lancé en janvier 2003 a permis la création de 400 nouvelles unités pédagogiques d'intégration en collège et lycée. Les modalités de formation des enseignants du premier et second degré ont été améliorées et les crédits nouveaux permettant d'équiper les élèves en matériels pédagogiques adaptés ont été consolidés.

Enfin, une loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées a été publiée le 12 février 2005. Elle retient trois grands axes : la garantie aux personnes handicapées du libre choix de leur projet de vie grâce à la compensation des conséquences de leur handicap et à un revenu d'existence favorisant une vie autonome digne, la participation à la vie sociale par l'organisation de la cité autour d'un principe d'accessibilité généralisé et le placement des intéressés au centre des dispositifs qui les concernent, notamment par la création de maisons départementales des personnes handicapées, qui seront plus particulièrement chargées de l'accueil, de l'information, de l'accompagnement des personnes handicapées ; elles offriront un accès unique aux droits et prestations prévues par la loi.

⁵ CAT : Centre d'Aide par le Travail

⁶ SESSAD : Service d'Education Spéciale et de Soins à Domicile

Pour améliorer la coordination des acteurs locaux de la politique du handicap, ces maisons réuniront autour du département, l'Etat, les organismes locaux d'assurance maladie et d'allocations familiales et les associations de personnes handicapées.

Au-delà, la loi introduit pour la première fois dans le code de l'action sociale et des familles une définition du handicap inspirée de la classification internationale du fonctionnement, du handicap et de la santé, établie par l'organisation mondiale de la santé.

Les territoires confrontés à l'exclusion

La loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine a été promulguée le 1er août 2003. Elle permet la relance de zones franches urbaines puisque 41 nouvelles zones ont été créées à compter du 1er janvier 2004, s'ajoutant aux 44 existantes. Ce dispositif permet d'accorder aux entreprises de moins de 50 salariés, présentes dans ces zones et exerçant une activité économique de proximité, des exonérations de charges fiscales et sociales pour une durée de cinq ans. Ces exonérations ont concerné, en année pleine, 11 758 embauches enregistrées en 2004 contre 8 376 en 2003, soit une hausse de 40,4%. L'Agence nationale pour la rénovation urbaine créée par la loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine a été mise en place (décret du 9/02/2004).

Concernant le secteur rural, une loi relative au développement des territoires a été publiée le 24 février 2005. Ses objectifs sont notamment de développer le soutien aux zones de revitalisation rurale, l'amélioration des conditions de travail saisonnier, de consolider les services au public et de développer l'offre de soins.

3-4 Mobiliser l'ensemble des acteurs

Pour la première fois depuis sa création en 1998, le Comité interministériel de lutte contre les exclusions a été réuni le 6 juillet 2004. Le même jour, la première conférence nationale de lutte contre l'exclusion et pour l'insertion s'est tenue. Quatre groupes de travail autour des thèmes « être acteur », « accès aux droits », « sans abri et territoire », « logement », ont préparé ces événements et permis une mobilisation des acteurs. Dix forums locaux, organisés au cours du mois d'avril 2004 dans 9 départements et une région, animés par un consultant ont rassemblé des usagers en situation de précarité et des professionnels qui ont ainsi participé aux débats, coordonnés par le Conseil national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Le CILE a retenu une quarantaine de mesures nouvelles qui sont venues renforcer le PNAI 2003-2005 sur certains aspects comme celui de l'amélioration de l'accueil du public vulnérable, la prise en compte de l'expression des personnes en difficulté dans ce cadre, la création de nouveaux dispositifs de santé pour les personnes sans domicile fixe.

Afin d'accroître l'efficacité des dispositifs et interventions en direction notamment des publics en difficulté et de donner plus de responsabilités aux élus locaux, la décentralisation du RMI a été mise en place par la loi du 18 décembre 2003 et celle du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a transféré de nouvelles compétences de l'Etat aux collectivités territoriales. La loi du 13 août 2004 reconnaît notamment au département un rôle de chef de file de l'action sociale (entendu comme l'ensemble des actions, dispositifs et services qui concourent au développement social et à la lutte contre les exclusions), chargé à la fois de définir et de mettre en œuvre cette politique publique, en concertation avec les différents acteurs concernés (Etat, autres collectivités territoriales, organismes de protection sociale...) et en tenant compte de leurs compétences propres, et de coordonner l'ensemble des interventions qui y concourent.

Les départements se voient chargés seuls du pilotage de deux outils destinés à prévenir les risques d'exclusion : le fonds d'aide aux jeunes en difficulté (FAJ) et les fonds de solidarité pour le logement. La décentralisation aux départements des fonds de solidarité pour le logement, qui aident chaque année 270 000 ménages en difficulté et leur fusion avec les fonds d'aide aux impayés d'eau, énergie, téléphone, constitue une amélioration pour ces ménages qui s'adresseront à un fonds unique pour faire face à leurs difficultés de paiement de loyers et charges et de factures d'eau, énergie, téléphone.

Enfin, en ce qui concerne la mobilisation des professionnels, on peut noter le développement des formations diplômantes. Depuis 2002, 3 000 places nouvelles sont ouvertes chaque année en formation initiale pour le travail social. Par ailleurs, la validation des acquis de l'expérience (VAE) sera appliquée pour l'ensemble des diplômes en cours de rénovation ou création, elle a été mise en œuvre, dès 2003, pour le diplôme d'auxiliaire de vie sociale. Enfin, la commission professionnelle consultative du travail social et de l'intervention sociale a été installée en mai 2003. La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales confie aux régions la responsabilité de la définition et de la mise en œuvre de la politique de formation des travailleurs sociaux, acteurs de la lutte contre l'exclusion. Un schéma régional des formations sociales sera élaboré par les régions en association avec les départements, ce qui devrait permettre une meilleure prise en compte des besoins de formation dans le champ de l'action sociale.

Coordination, suivi et mesure de l'impact des politiques d'inclusion sociale

Au niveau national, l'organisation du pilotage interministériel repose sur un comité interministériel de lutte contre les exclusions (CILE) présidé par le Premier Ministre, assisté d'un comité permanent composé de représentants des ministres. La dynamique partenariale s'organise, quant à elle, autour du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE). Lieu d'échanges et de dialogue entre ses différentes composantes (en particulier entre les représentants associatifs, les élus, les partenaires sociaux et les pouvoirs publics), il joue un rôle de conseil et d'initiateur. L'implication du milieu associatif a contribué à enrichir les débats au sein de l'instance et permis de susciter des réflexions issues du terrain, utiles aux travaux. Son récent élargissement aux représentants des partenaires sociaux, du conseil économique et social, et de divers organismes sociaux nationaux, devrait permettre de renforcer son rôle dans le suivi des politiques d'inclusion sociale et surtout inciter, aux fins de mieux les prévenir, à une meilleure prise en compte des questions de pauvreté et des processus d'exclusion dans l'ensemble des politiques publiques.

Un autre aspect de la mobilisation des acteurs a été consacré par le Comité interministériel de lutte contre les exclusions dans sa décision de créer un document de politique transversale inclusion sociale (DPT) dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances. Le DPT a pour objet de favoriser la coordination, par un ministre chef de file, d'actions de l'Etat relevant de plusieurs ministères et de plusieurs programmes qui concourent à une politique interministérielle et l'obtention de résultats socio-économiques communs. Le DPT inclusion sociale constitue donc un outil de pilotage par la performance de cette politique. Il présentera des objectifs de performance qui seront assortis d'indicateurs. En annexe, seront indiqués les crédits consacrés à la politique transversale (cf. partie « bonne pratiques »).

Les mesures stratégiques du PNAI 2003-2005, ainsi que l'actualisation 2004, font l'objet d'un suivi deux fois par an sous forme de tableaux de bord renseignés par l'ensemble des départements ministériels concernés et synthétisés par la Direction générale de l'action sociale. Le suivi statistique des 160 indicateurs (dont les 18 indicateurs de Laeken) et des 13 objectifs chiffrés présentés en annexe du Plan national d'action est établi à mi-parcours et en fin de période. L'ensemble de ces informations est porté à la connaissance des partenaires institutionnels et associatifs regroupés au sein du CNLE.

Par ailleurs, une expérimentation est en cours dans trois sites (2 départements et 1 région) en vue de la création d'outils d'évaluation, au niveau local, des politiques d'inclusion sociale, intégrant l'expression des personnes en difficulté elles-mêmes. Cette expérimentation porte notamment sur des dispositifs figurant dans le PNAI : dispositifs d'accès aux soins et à la santé, dispositifs d'insertion par l'activité économique, mesures en faveur de personnes en grande exclusion. A terme, il est prévu de généraliser ce type de procédure qui viendrait compléter les évaluations administratives prévues par la loi du 29 juillet 1998.

Chapitre 4 : bonnes pratiques

1) La HALDE, Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité :

En vue de transposer en France les directives européennes de 2000 et 2002 sur les discriminations, le gouvernement a décidé la création d'une autorité indépendante sur les discriminations, la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), mise en place par la loi du 30 décembre 2004.

La HALDE est compétente pour toutes les discriminations, directes ou indirectes, réprimées par la loi ou par un engagement international ratifié par la France.

Sa structure décisionnelle est constituée par un **collège de 11 membres** désignés par le Président de la République, le Premier ministre, les présidents des Assemblées et du Conseil économique et social, ainsi que par le vice président du Conseil d'Etat et le Premier président de la Cour de cassation. Ce collège est assisté par un **comité consultatif** composé de 18 personnes, permettant d'associer des personnalités qualifiées à ses travaux. Enfin, la HALDE dispose de services administratifs et de quelques délégués territoriaux, dans un premier temps, soit au total environ 50 agents dès 2005.

La Haute autorité se voit confier **deux missions principales : le traitement de cas de discrimination et les actions de promotion de l'égalité.**

Concernant les cas de discrimination, l'autorité peut soit être saisie directement par la victime ou par l'intermédiaire d'un parlementaire ou d'un représentant français au Parlement européen ou encore être saisie conjointement par la victime et une association. Enfin l'autorité peut également s'auto-saisir, si une victime identifiée ne s'y oppose pas. L'auto-saisine est particulièrement importante en matière de discrimination indirecte, où des pratiques collectives excluant des groupes de personnes peuvent être révélées, sans qu'une intention délictueuse puisse être dégagée et sans qu'on puisse toujours identifier précisément des victimes.

Sans empiéter sur les pouvoirs de la justice, la HALDE peut mettre à jour des pratiques discriminatoires en aidant les victimes à constituer leur dossier, grâce à un pouvoir d'investigation important permettant notamment de demander des explications, d'auditionner des personnes, de consulter des documents ou même dans certains cas de procéder à des vérifications sur place. Concernant les services publics, la Haute autorité a la possibilité de demander aux autorités publiques de déclencher des enquêtes par les organismes ou corps de contrôle.

La HALDE peut également organiser une médiation et obliger la partie incriminée à s'y soumettre, sous peine de publication de ses recommandations.

La seconde mission de la Haute autorité est d'assurer la promotion de l'égalité, en conduisant des travaux d'études et de recherches, en suscitant et en soutenant des initiatives d'organismes publics ou privés pour l'adoption d'engagements ou de chartes sur ce sujet. Elle a aussi pour mission d'identifier et de reconnaître de bonnes pratiques en matière d'égalité de traitement.

Enfin, la HALDE peut recommander des modifications législatives ou réglementaires et est consultée par le gouvernement sur des textes ou questions concernant la lutte contre les discriminations ou la promotion de l'égalité.

La HALDE est présidée par Louis Schweitzer et a commencé ses travaux en mai dernier. Elle a déjà reçu plusieurs centaines de saisines, portant plus particulièrement sur les questions d'emploi dans le secteur public et privé, ainsi que sur l'accès aux biens et aux services.

2) Le développement de l'accompagnement social par la Validation des acquis de l'expérience (VAE) :

Face aux besoins croissants de travailleurs sociaux et compte tenu de la pyramide d'âge des travailleurs sociaux (nombre très important de départs en retraite dans les prochaines années), l'Etat, sur la base des projections réalisées dans le cadre du schéma national des formations sociales arrêté par le ministre chargé des affaires sociales, a réalisé un effort exceptionnel pour augmenter le nombre de diplômés de travail social.

Depuis la rentrée 2002, l'Etat a augmenté les crédits afférents à ces formations en mettant en œuvre un plan pluriannuel d'augmentation du nombre de places financées par l'Etat au titre de la formation initiale. Ce plan en 3 ans destiné à atteindre 3000 diplômés supplémentaires chaque année à l'issue du plan produira ses pleins effets en 2005 (à l'arrivée au diplôme d'étudiants ayant accompli 3 ans d'étude).

Au-delà, le plan de cohésion sociale poursuit cet effort d'augmentation du nombre de professionnels qualifiés et prévoit cette année l'ouverture de l'ensemble des diplômes de travail social à la validation des acquis de l'expérience (VAE). La VAE est, en effet, une voie permettant d'obtenir un diplôme au même titre que les voies scolaire et universitaire, l'apprentissage, la formation professionnelle continue.

La mise en place de ce dispositif permettra d'accroître le niveau de qualification des personnes engagés dans la lutte contre les exclusions et contre la maltraitance, dans la prévention et la compensation de la perte d'autonomie, des handicaps ou des inadaptations et dans la promotion de la cohésion sociale et du développement social. Il permettra, également, de favoriser la promotion de ces professionnels.

Pour pouvoir pleinement mettre en œuvre la VAE, les diplômes de travail social sont entièrement reconstruits sous forme de référentiels (référentiel professionnel, référentiel de certification et référentiel de formation). De cette manière, les candidats qui réussissent partiellement le diplôme par la VAE obtiennent une partie isolable et significative de ce diplôme et elles peuvent poursuivre leur parcours de professionnalisation en vue d'obtenir la totalité du diplôme soit par la VAE, soit par la formation.

Il s'agit, donc, également de moderniser et de personnaliser les cursus de formation par une meilleure prise en compte des parcours individuels. Les référentiels élaborés permettent d'identifier les compétences partagées par différents métiers et contribuent par là même à développer de manière significative des passerelles (horizontales et verticales) pour les professionnels du secteur.

Enfin, ce chantier s'inscrit plus largement dans la stratégie ministérielle de développement de l'emploi dans le secteur social et les services à la personne. En effet, cette rénovation en profondeur des diplômes de travail social devrait favoriser la mobilité dans le secteur social et médico-social, voire dans le secteur sanitaire. La mise en valeur des possibilités de mobilité permettra une attractivité plus grande du secteur, une fidélisation des professionnels, voire même un élément de lutte contre l'usure professionnelle génératrice de maltraitance.

3) Un outil de mainstreaming en matière de politique d'inclusion sociale : le Document de Politique Transversal (DPT) « inclusion sociale » dans le cadre de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001.

Le comité interministériel de lutte contre les exclusions du 6 juillet 2004 a décidé que la politique d'inclusion sociale ferait l'objet d'un document de politique transversal (DPT). Il s'agit de favoriser

la coordination par un ministre chef de file d'actions de l'Etat relevant de plusieurs ministères et de plusieurs programmes qui concourent à une politique interministérielle et à l'obtention de résultats socio-économiques communs. En l'occurrence le DPT aura pour périmètre l'ensemble des politiques présentées dans le Plan national d'action pour l'inclusion sociale 2003-2005.

Le DPT est composé de trois parties : la première présente les finalités propres à chacun des programmes sectoriels participant à la politique d'inclusion sociale ; la seconde expose la stratégie générale poursuivie, illustrée par quelques objectifs et indicateurs transversaux, retenus en commun par les secteurs ministériels et complétés par des objectifs et indicateurs sectoriels. Enfin, la troisième partie présente l'évaluation des crédits consacrés à la politique transversale. Un suivi et une évaluation des DPT est prévu dans le cadre du bilan général de la mise en place de la LOLF.

Chapitre 5 : actualisation 2005-2006

L'actualisation du PNAI 2003-2005 pour la période 2005-2006 s'inscrit dans la continuité, tout en mettant un accent particulier sur la dynamisation des politiques de l'emploi et du logement.

L'emploi

La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 et ses décrets d'application constituent le cadre législatif et réglementaire pour la mise en œuvre du Plan de cohésion sociale (PCS). Les dispositions concernant le développement des services aux personnes et le plan d'urgence pour l'emploi présenté par le Premier Ministre en juin 2005 viennent compléter et renforcer le volet emploi du PCS. Un effort supplémentaire de 4,6 milliards d'euros sera consacré en 2006 au plan d'urgence pour l'emploi.

Il s'agit de créer les conditions optimales pour le retour à l'emploi de ceux qui en sont éloignés tout en répondant aux besoins de l'économie.

■ **Un meilleur accompagnement des chômeurs vers la reprise d'emploi : la modernisation et la mobilisation du service public de l'emploi et de ses partenaires**, avec en particulier le rapprochement de l'ANPE et de l'Unedic (dossier informatique commun), la coordination des différents acteurs au sein des maisons de l'emploi dont la labellisation se poursuivra, la fin du monopole de l'Agence nationale pour l'emploi concernant le placement des chômeurs et le renforcement des obligations du contrôle des demandeurs d'emploi.

■ **Des actions spécifiques en faveur des jeunes et des seniors**

L'objectif est d'accompagner vers un emploi durable, les jeunes qui rencontrent des difficultés d'accès à l'emploi, déjà sortis ou appelés à sortir du système scolaire sans qualification. Au total 800.000 jeunes seront ainsi accompagnés d'ici 2009. Le droit à un accompagnement renforcé sera mis en œuvre dans le cadre du Contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) conclu avec l'Etat et assuré par un référent unique appartenant aux PAIO et Missions locales. La rénovation du dispositif d'apprentissage sera poursuivie afin que le nombre d'apprentis soit porté de 300.000 aujourd'hui à 500.000 en 2009. L'accès aux fonctions publiques sera développé grâce au dispositif Parcours d'accès à la fonction publique territoriale, hospitalière et d'Etat (PACTE) qui prévoit le recrutement hors concours de jeunes issus des quartiers sensibles afin d'y accroître la mixité sociale.

Des mesures complémentaires seront mises en œuvre dans le cadre du Plan d'urgence pour l'emploi : les 57.000 jeunes au chômage depuis un an seront reçus individuellement par l'ANPE avant fin septembre 2005, le nombre de Contrat d'accompagnement vers l'emploi (CAE) prévu pour les jeunes sortis sans diplôme, ni qualification, sera porté de 20.000 à 100.000, un service militaire adapté, permettant une formation validée et un encadrement, sera proposée aux jeunes qui le souhaitent, avec pour objectif de former 20.000 jeunes en 2007.

L'emploi des seniors

Les limites d'âge des concours de la fonction publique seront reculées ou supprimées. L'assouplissement des règles de cumul emploi retraite sera étudiée ainsi que la suppression de la contribution versée en cas de licenciement d'un salarié âgé de plus de 50 ans dite contribution Delalande.

■ La valorisation de l'activité par rapport à l'assistance

La mise en œuvre du contrat d'avenir (CA), nouvellement créé par la loi de cohésion sociale, sera une priorité absolue pour développer l'embauche massive dans le secteur non marchand des bénéficiaires de minima sociaux. Le CA est placé sous l'égide des collectivités territoriales (communes/regroupements communaux et départements) pour le RMI et de l'Etat pour les titulaires de l'Allocation de soutien spécifique, de l'Allocation parent isolé et de l'Allocation adulte handicapé, ayant une ancienneté d'au moins 6 mois. Le contrat est d'une durée hebdomadaire de 26 heures pour une période de 24 mois pouvant être prolongée de 12 mois. La rémunération est calculée sur la base du SMIC. L'employeur bénéficie d'une première aide de la part du financeur du minimum social calculé sur une base forfaitaire (soit 425 € au 1^{er} janvier 2005) et d'une seconde aide de la part de l'Etat. Une aide forfaitaire de l'Etat s'ajoute pour les employeurs qui recrutent définitivement les titulaires de CA. Le CIRMA sera désormais réservé au secteur marchand, ouvert aux bénéficiaires de l'ASS et de l'API et les droits sociaux des bénéficiaires seront améliorés.

■ La consolidation, le développement et le renforcement des moyens d'accompagnement du secteur de l'insertion par l'économique

Les structures de l'insertion par l'activité économique qui permettent l'insertion sociale et professionnelle des personnes les plus éloignées de l'emploi, par l'acquisition de savoirs être et de savoirs faire, grâce à une mise en situation de travail sous statut de salarié et un accompagnement adapté, sont un outil privilégié de la politique de cohésion sociale. Des objectifs de développement et d'adaptation de l'offre d'insertion aux besoins des publics et des territoires, de qualité de l'accompagnement et de renforcement de la formation sont fixés aux SIAE. Des moyens nouveaux importants de l'Etat sont programmés pour y parvenir et seront mis en œuvre en liaison avec les collectivités locales. 66 M€ ont été inscrits au PLF 2005 (428 M€ supplémentaires ont été programmés sur 5 ans) afin de soutenir les potentialités de développement du secteur, de renforcer les actions d'accompagnement social et professionnel et de sécuriser financièrement les structures. Une circulaire, en date du 31 mars 2005, précise cette montée en charge. L'article 66 de la loi de programmation pour la cohésion sociale a donné un fondement juridique aux chantiers d'insertion et l'article 80 consacre le renforcement du soutien à l'insertion par l'activité économique.

■ Le soutien au développement de l'activité et de l'emploi

Le plan de développement des services à la personne. Le projet de loi vise à stimuler l'offre, accroître la demande de services, en simplifier l'accès et améliorer les conditions de travail des salariés. Il ambitionne la création de 500.000 emplois en 3 ans. Il créera un nouvel instrument de paiement simplifié et de solvabilisation des services à la personne : le chèque emploi service universel (CESU). Le régime des exonérations de charges sociales sera amélioré, les procédures d'agrément des services simplifiées. Une agence sera spécialement chargée d'assurer le développement de ces services et de promouvoir l'attractivité des métiers.

Le développement de l'emploi dans les très petites entreprises (moins de 10 salariés) est privilégié par le plan d'urgence pour l'emploi. Les mesures prévues concerneront la simplification de l'acte d'embauche, la mise en place d'un contrat nouvelle embauche qui allie flexibilité et sécurité ainsi que des aménagements pour encourager les entreprises à aller au delà du seuil des 10 salariés.

■ La sécurisation financière de la reprise d'emploi

Pour compenser les surcoûts engendrés par une reprise d'activité (transports, garde d'enfants..) une prime à l'emploi d'un montant de 1000 euros sera versée aux titulaires du RMI, chômeurs de longue durée reprenant un emploi ; un crédit d'impôt de 1000 euros pour les jeunes prenant un emploi dans les secteurs en pénurie de main d'œuvre serait également mis en œuvre.

■ Le soutien aux bassins d'emploi en difficulté

Les services de la DATAR et de la mission interministérielle aux mutations économiques seront regroupés afin de créer un Service public d'aide aux bassins d'emploi en difficulté avec pour mission d'anticiper sur les grandes mutations industrielles, d'apporter les aides nécessaires en cas de reconversion des salariés et lutter contre les délocalisations.

L'accès au logement

Les objectifs du Plan de cohésion sociale sur le rattrapage des retards dans le logement locatif (programme de financement de 500.000 logements sociaux pour la période 2005-2009), la mobilisation du parc privé et le développement de l'hébergement et du logement intermédiaire pour les personnes en difficulté (cf. chapitre 3) seront complétés par un projet de loi Habitat pour tous qui comporte cinq thématiques : le **droit au logement** (avec le renforcement des Plans départementaux pour l'accès au logement des personnes défavorisées qui comporteront nécessairement : un volet prévention des expulsions et lutte contre l'habitat indigne, la simplification de l'attribution des logements locatifs sociaux, un renforcement du rôle de la commission de médiation dans la perspective de la mise en place d'un droit au logement opposable, l'amélioration de la garantie des risques locatifs, la protection des occupants de logements foyers) ; **le développement de l'offre locative sociale**, en donnant aux élus des moyens supplémentaires pour dégager du foncier sur leurs communes, et favoriser la mixité de l'habitat, en modernisant les offices publics d'HLM par la création d'un statut unique « d'office public de l'habitat », en favorisant la libération de logements locatifs sociaux sous occupés, et en autorisant les locataires du parc social à en sous-louer une partie à des jeunes de moins de 25 ans ; le **développement de l'accession sociale à la propriété** ; et **la qualité de l'habitat et la gestion locative**.

L'égalité des chances

Il s'agit d'abord d'accompagner les enfants et les collégiens fragiles. L'objectif général est de repérer et d'accompagner, le plus en amont possible, des jeunes présentant à divers égards des risques de désocialisation. Dans cette perspective, 750 **équipes de réussite éducative** seront créées durant la durée du Plan de cohésion sociale au sein des 900 zones ou réseaux d'éducation prioritaire. L'accueil et l'accompagnement des collégiens seront renforcés par la création de 150 plates-formes de réussite éducative ainsi que l'ouverture de places d'internat afin de prévenir le décrochage scolaire. Il sera également procédé à une réforme des zones d'éducation prioritaire, notamment par la création de pôles d'excellence éducative.

Dans l'immédiat, une des priorités de la rentrée scolaire 2005 sera le soutien aux élèves en difficulté : l'aide aux élèves en difficulté sera intensifiée, notamment par l'augmentation sensible du nombre de classes et ateliers relais qui accueillent temporairement des collégiens en voie de décrochage scolaire. Les efforts entrepris, pour prévenir les sorties sans qualification du système scolaire des élèves de plus de 16 ans, seront poursuivis et les formations en apprentissage au lycée seront développées.

La loi pour **l'égalité salariale entre femmes et hommes** comprend un volet sur la réconciliation de la maternité et de l'emploi. Le projet comprend un dispositif de neutralisation de la période du congé de maternité pour les augmentations salariales individuelles, une aide financière pour le remplacement des salariées en congé de maternité dans les PME, une incitation à la majoration de l'allocation de formation pour les frais de garde d'enfants et une aide fiscale à la formation à la suite d'une démission pendant un congé parental. Des indicateurs de l'articulation vie familiale/vie professionnelle devraient être introduits dans le rapport de situation comparée : ils sont actuellement à l'étude au sein d'un groupe de travail du Conseil supérieur de l'égalité professionnelle.

Il convient ensuite d'agir sur **l'inégalité entre les territoires**. Une modification de la dotation de solidarité urbaine complète les mesures déjà adoptées dans la loi d'orientation et de programmation pour la ville du 1er août 2003. Son montant est doublé et une aide financière particulière est affectée en proportion des populations à risque sur le territoire communal. La loi de cohésion sociale prévoit également un aménagement du régime d'exonération de charges aux associations et aux entreprises des territoires en difficulté, lorsqu'elles embauchent des personnes habitant de l'agglomération où se situe la ZUS.

Le travail sur l'égalité des chances entre les personnes de toutes origines sera poursuivi. Ainsi, le dispositif **d'accueil des nouveaux migrants** sera généralisé à toute la France d'ici le 1er janvier 2006. De même, dès 2006, en application des dispositions prévues par la loi de programmation pour la cohésion sociale, la signature du contrat d'accueil et d'intégration et le respect de ce contrat seront pris en compte pour l'appréciation de la condition d'intégration républicaine de l'étranger dans la société française, pour la délivrance de la carte de résident et l'acquisition de la nationalité française.

En matière de lutte contre les discriminations, outre l'activité de la HALDE qui prendra son plein essor en 2006, il est prévu, en 2007, l'ouverture d'une Cité nationale de l'histoire de l'immigration (CNHI). Le décret n° 2004-1549 du 30 décembre 2004 a créé le groupement d'intérêt public qui préfigure sa réalisation.

La santé

La publication d'une stratégie d'actions santé précarité (SASP) est en préparation pour la fin 2005. Elle est destinée à donner plus de cohérence et de visibilité au vaste ensemble des politiques sanitaires et sociales et dispositifs déjà engagés dans ce domaine et s'inscrit dans les objectifs de la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique.

Le CILE a prévu de multiplier les équipes mobiles de psychiatrie, au rythme de 10 nouvelles par an pendant cinq ans. Cette multiplication s'effectuera dans le cadre du Plan psychiatrie et santé mentale. L'objectif de ces équipes est d'intervenir éventuellement en maraude auprès des personnes les plus désocialisées, mais surtout dans les lieux d'accueil social ou d'hébergement où les travailleurs sociaux constatent des comportements problématiques. La circulaire incitant à leur développement ainsi que le cahier des charges sont en cours de finalisation. Parallèlement, un état des lieux des projets est entrepris. Des lits de repos, dits « lits halte soins santé », seront créés selon un référentiel adopté en 2005 : ils permettront une prise en charge sanitaire des personnes privées de domicile qui rencontrent des problèmes de santé ne justifiant pas d'une hospitalisation.

Dans le cadre du Plan national nutrition santé (PNNS), une déclinaison spécifique pour les personnes bénéficiant de l'aide alimentaire a été mise en place depuis trois ans. Ce programme tend à fournir des outils spécifiques pour sensibiliser ces personnes à l'importance d'une alimentation équilibrée et d'une activité physique.

Il a pour but de créer, dans chaque département, une dynamique d'action entre les associations travaillant dans le champ de l'aide alimentaire et les travailleurs sociaux.

Le programme national de lutte contre le VIH/Sida et les IST 2005-2008 présente trois principaux axes : la prévention, l'incitation au dépistage et le soutien des personnes contaminées. Si les deux premiers axes s'adressent à la population générale, des déclinaisons spécifiques sont prévues à destination de publics cibles (personnes prostituées, migrants originaires d'Afrique subsaharienne). Concernant le troisième axe, ce programme s'attache à la réalisation d'une prise en charge globale des personnes afin d'éviter une précarisation liée au retentissement à court et long terme de la pathologie.

Mobilisation des acteurs

L'articulation des politiques sociales nationales avec les politiques européennes, mais aussi une plus grande interaction entre le niveau national et local, pour mieux mobiliser les acteurs, sur des axes politiques bien identifiés, devront être recherchées. Cette recherche de mise en cohérence doit se traduire par une nouvelle dynamique de pilotage voire de "gouvernance" visant des relations renouvelées entre les différents niveaux et avec les partenaires concernés.

Ces évolutions nécessitent l'adoption de nouvelles approches visant notamment à placer les services de l'Etat en situation d'être des catalyseurs de nouvelles démarches. Moins souvent gestionnaire, l'Etat se voit renforcer dans ses missions de médiateur entre les décideurs locaux, les associations et les usagers. De même, des formes novatrices de partenariat au niveau local doivent être trouvées afin de créer une dynamique autour du Plan national d'action pour l'inclusion sociale, insuffisamment approprié tant par les élus que par les associations locales. Par un travail de mobilisation du partenariat, l'Etat pourra jouer un rôle d'ensemblier, intégrant la parole des citoyens, notamment ceux qui ont souvent été qualifiés de « sans voix ». Il s'agit d'une thématique nouvelle pour l'administration qui transcende les clivages entre administration et société civile, entre échelons centraux et locaux et requiert une forte adhésion de nombreux partenaires sur le long terme. L'Etat entend poursuivre les initiatives dans ce sens tout en s'assurant de la rigueur de la méthode du travail mobilisant la parole des personnes exclues.

Au niveau local, la question de la coordination et du pilotage des politiques publiques, dans le champ social, est d'autant plus fortement posée depuis la deuxième vague de décentralisation que l'on constate l'éclatement des responsabilités entre différents échelons territoriaux. Aussi est-il primordial de créer de nouvelles formes de partenariat entre services de l'Etat et les autres acteurs des politiques d'inclusion sociale. Les réflexions relatives à la réforme de l'Etat au niveau régional et départemental, sous l'autorité des préfets, paraissent de nature à dynamiser les politiques de l'Etat au niveau local, par la mobilisation de l'ensemble des partenaires et l'utilisation de nouveaux outils au rang desquels on peut citer :

- la commission départementale de cohésion sociale : créée en application de l'ordonnance du 1er juillet 2004, cette instance vise à donner aux préfets un outil de coordination, de mise en cohérence des politiques d'inclusion sociale et d'égalité des chances, décidées par l'Etat et les instances européennes (PNAI), destinées aux personnes en situation précaire et aux publics les plus en difficulté ;
- les chartes territoriales de cohésion sociale, prévues dans le cadre du plan de cohésion sociale, devraient permettre aux services de l'Etat, grâce à un partenariat institutionnel et associatif large, de créer une dynamique propice à l'élaboration de véritables plans d'action locaux comme d'autres pays l'ont fait (Espagne, Portugal, Allemagne...).