

PNAI -FRANCE :
implantation et mise en œuvre
2001-2003

**Rapport d'expertise réalisée pour la Direction Générale
Emploi et Affaires Sociales**

Commission européenne

Michel Legros

Politiques d'inclusion et de protection sociale
Groupe des experts non gouvernementaux

juillet 2003

RESUME

1 . Le PNAI mis en place en France en juillet 2001 prolongeait un important programme de lutte contre la pauvreté engagé avec la loi de lutte contre les exclusions (LCE) votée en 1998. Cette loi et ce programme, en mettant l'accent sur l'accès aux droits et sur la mobilisation des différents acteurs, constituaient une nouvelle stratégie de lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

2 . Décidé et mis en place dans des délais très courts, le PNAI, tirant profit de l'expérience acquise depuis 1998, présentait une grande diversité d'actions et de dispositifs souvent innovants, testés au cours des années précédentes.

3 . Engagé dans une période de croissance économique et de baisse du chômage, le PNAI français a été mis en œuvre, en particulier dans la seconde moitié de la durée impartie à cet exercice, dans un climat économique moins favorable, caractérisé par une reprise du chômage.

4 . A mi-parcours du déroulement du PNAI, le gouvernement et la majorité gouvernementale qui le soutenait ont été changés à la suite des élections présidentielles et législatives de mai-juin 2002.

5 . En dépit des contraintes économiques et d'un portage politique faible, le PNAI a été mis en œuvre sans discontinuité importante. En mars 2003, le gouvernement a même relancé la dynamique en proposant un plan de renforcement de la lutte contre la précarité et les exclusions.

6 . Plus qu'une approche nouvelle de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, le PNAI a permis d'enraciner dans la durée des mesures déjà engagées depuis 1998 comme le programme TRACE pour l'accès des jeunes à l'emploi ou les programmes régionaux pour l'accès à la prévention et aux soins (PRAPS).

7 . S'il est certain que l'ampleur des investissements et la durée sans doute trop courte de mise en œuvre du PNAI n'ont permis d'agir que de façon marginale sur l'accès à l'emploi et au logement, la conjugaison de l'instauration d'une couverture maladie universelle et les nombreux programmes régionaux de santé (PRS) ont eu une incidence qu'il reste à mesurer sur l'accès aux soins des populations les plus pauvres.

8 . A côté de ces dispositifs lourds sur l'emploi, le logement et la santé, le PNAI a aussi constitué une forte opportunité pour expérimenter, de façon sans doute trop timide, de multiples dispositifs dans les domaines de la culture, de l'enfance, de la justice et, plus généralement, de l'accès aux droits.

9 . On regrettera que le PNAI n'ait pas eu une très grande visibilité sociale. Resté confiné aux instances publiques chargées de son élaboration, connu des seules têtes de réseau associatives, le PNAI n'a pas créé d'effet d'entraînement dans le secteur privé, voire dans les collectivités territoriales.

10 . Dans le secteur public, les interventions sont restées très séparées les unes des autres. Les gestionnaires et animateurs des différents volets du PNAI n'ont pas été suffisamment incités à intégrer leurs efforts et à créer des synergies entre leurs différents domaines.

11. Si un effort très important a été accompli en matière de production d'indicateurs chiffrés, ces outils ne seront utilisables que dans le prochain PNAI.

12 . Le changement de gouvernement s'est traduit, à la fois, par une réaffirmation, politique et institutionnelle, de la priorité accordée à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, mais en même temps par l'adoption de nombreuses mesures en matière de sécurité intérieure, mesures dont certaines peuvent contribuer à donner une représentation dévalorisante des populations pauvres.

13 . Ce brouillage d'image et le fait que le plan de renforcement proposé en mars 2003 laissait de côté des pans importants de la lutte contre la pauvreté et les exclusions, en particulier dans le domaine de l'emploi, contribuent à donner une importance plus grande aux logiques et stratégies qui seront mises en avant dans le prochain PNAI.

14 . La comparaison des défis auxquels était confronté le premier PNAI et ceux auxquels va devoir faire face le nouveau plan sont fortement similaires : la précarité d'une large part de la population, les inégalités territoriales, l'accès aux droits existants et l'émergence de nouvelles demandes de droits, l'existence de populations restant à la marge. Cela est sans doute autant lié à l'ampleur des problèmes à traiter qu'à la pertinence sans doute trop limitée jusqu'alors de nos outils d'intervention dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

Table des matières

PNAI -FRANCE :	1
RESUME	2
AVERTISSEMENT	5
1 - CONTEXTE ET PRIORITES DU PNAI	6
1.1 - LE CONTEXTE ECONOMIQUE DE LA MISE EN ŒUVRE DU PNAI.....	6
1.2 - LE CONTEXTE POLITIQUE DU PNAI	8
1.3 - LES STRATEGIES FRANÇAISES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE ET L'EXCLUSION.....	10
1.4 - LES PRINCIPAUX THEMES DU PNAI 2001-2003.....	12
2 - LA MISE EN ŒUVRE DU PNAI : 2001-2003	14
2.1 - L'ACCES A L'EMPLOI.....	14
2.2 - LA SANTE : PRAPS, CMU ET PASS, DES AVANCEES REELLES	16
2.3 - LE LOGEMENT	17
2.4 - LA SOLVABILISATION DES MENAGES	19
2.5 - L'ACCES AUX DROITS ET L'INFORMATION	20
3 - FORCES ET LIMITES DU PNAI	21
3.1 - UN PNAI PEU VISIBLE	21
3.2 - UNE FAIBLE PARTICIPATION	22
3.3 - LES BONNES PRATIQUES	23
3.4 - LA FORMATION DES ACTEURS.....	23
3.5 - MONITORING MAIS PAS D'EVALUATION	24
3.6 - LA FAIBLESSE DE L'INTEGRATION DES POLITIQUES – MAINSTREAMING-	25
3.7 - L'ACCES A L'ASILE	26
3.8 - UNE APPROCHE PAR GENRE LIMITEE	27
4 - D'UN PNAI A L'AUTRE	27
4.1- 2002-2003 : LE RENFORCEMENT DE LA LUTTE CONTRE LES EXCLUSIONS.....	27
4.2- LES PRIORITES RENFORCEES ET LES AUTRES	30
4.3- LES ENJEUX DU PROCHAIN PNAI	32
PRINCIPALES REFERENCES	34
PRINCIPAUX SIGLES	35

AVERTISSEMENT

Le PNAI français a été implanté et mis en œuvre entre juillet 2001 et juillet 2003. Ce découpage temporel est difficilement compatible avec l'utilisation de données chiffrées. Outre le fait que deux moitiés d'années soient comprises dans cette période, les statistiques relatives à l'année 2002 ne sont pas encore toutes disponibles dans certains domaines.

Aucune évaluation globale du premier PNAI français n'est actuellement disponible. En revanche, certains sous-programmes ont fait l'objet d'une évaluation ou tout au moins d'une expertise. Des données relatant le déroulement de certaines activités sont parfois disponibles et, surtout, dans le cadre du PNAI, un effort important a été accompli de compilation et de création d'indicateurs. Lorsque ces chiffres sont accessibles, nous les avons utilisés. L'essentiel des informations utilisées dans ce rapport d'expertise provient de données de gestion, d'échanges avec les acteurs de ces programmes, d'entretiens avec des responsables associatifs et surtout d'une connaissance personnelle des politiques de lutte contre la pauvreté acquise dans le champ de l'étude et dans celui de l'observation des situations de pauvreté.

Enfin, rappelons que ce document est une étape dans la procédure dite de « méthode ouverte de coordination », qu'il doit éclairer des aspects particuliers de la mise en œuvre et de l'implantation du PNAI français, qu'il doit favoriser la comparaison avec les PNAI mis en place dans les autres pays de l'Union mais qu'il n'a pas vocation à se substituer à une évaluation ex ante et externe du PNAI français. Celle-ci resterait à élaborer.

Quatre aspects sont successivement examinés dans cette note. Le premier décrit le contexte d'implantation du PNAI français et rappelle les principaux axes de son contenu ; le second souligne les avancées les plus importantes acquises dans différents domaines. Une troisième partie s'intéresse aux faiblesses et aux limites de l'exercice français ; enfin, la dernière partie de cette note pointe les évolutions récentes et les enjeux du prochain PNAI.

1 – CONTEXTE ET PRIORITES DU PNAI

La période d'implantation et de mise en œuvre du PNAI correspond à une double transition. La première est économique. Elaboré dans une période de croissance plus soutenue, le PNAI français a été engagé sur le terrain à un moment de ralentissement économique marqué par une reprise du chômage. La seconde transition est politique. Les élections présidentielles et législatives de l'année 2002 se sont traduites par un changement de majorité gouvernementale. De ce double fait, le PNAI apparaît comme un plan de transition entre deux logiques assez différentes de lutte contre la pauvreté.

1.1 – le contexte économique de la mise en œuvre du PNAI

De la fin de la seconde guerre mondiale jusqu'au milieu des années soixante-dix, la France a connu une très longue période de croissance économique forte et constante. Ces années de croissance furent aussi celles de la réduction régulière de la pauvreté. L'instauration du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) en 1970, la mise en œuvre de minima sociaux, la prise en charge financière des personnes handicapées à partir de juin 1975 et, surtout, l'arrivée à maturité des systèmes de retraite firent passer au dessus du seuil de pauvreté un nombre important de personnes. Si l'on ajoute à cela l'extension du travail salarié féminin, l'idée d'une éradication de la pauvreté n'apparaissait plus une utopie hors de portée au milieu des années soixante-dix.

Ce mouvement global de réduction de la pauvreté s'est infléchi en 1983 et 1984 lorsque les premières restructurations industrielles firent augmenter le nombre des chômeurs de plus de 250 000 personnes chaque année, au moment même où les tensions économiques conduisaient les gouvernements de l'époque à réduire l'indemnisation du chômage. On se mit à parler de «nouvelle pauvreté» pour désigner la situation de ces adultes qui ne pouvaient accéder au marché du travail ou qui étaient contraints d'en sortir précocement en utilisant des procédures de pré-retraite. L'instauration en 1988 d'un revenu minimum d'insertion permis d'amoindrir les effets les plus visibles de ce retour de la pauvreté mais, dès les années 1991-1992, l'accentuation du chômage fit de nouveau sentir ses effets.

La phase active des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion a été engagée en 1998 dans un contexte économique caractérisé par une croissance retrouvée. Entre 1997 et 2000, le taux moyen annuel de croissance a été de 3,7 %, soit 0,7 points de plus que la moyenne de la zone euro. Pendant toute cette période, l'inflation est restée faible, elle a été de 4,2 % en cumul contre 7,7 % sur la même période pour l'ensemble de la zone euro. L'évolution du marché du travail connaît une tendance semblable : 1,8 million de salariés ont pu trouver un emploi et la diminution du taux de chômage a été de 3,5 points sur la période.

L'année 2000, dernière année de ce cycle, a été particulièrement favorable. La croissance du PIB, avec 3,1 %, a été l'une des meilleures depuis que la France est

sortie de cette période de croissance dite molle (faible croissance et maintien d'un taux de chômage élevé). L'inflation à 2,7 % est restée très modérée et les créations d'emploi (+ 580 000) élevées. Le taux de chômage a baissé de 16,2 % sur l'année pour s'établir à 9,2% (au sens du BIT). La décrue, en un an, du chômage de longue durée (-24,8 %), la baisse particulièrement sensible du taux de chômage chez les jeunes de moins de 25 ans (-18%) et le rythme également soutenu de cette baisse au cœur de la population active des 25-49 ans (-17 %) associée à l'augmentation de la part des emplois en contrat à durée indéterminée laissaient penser, à la fin de l'année 2000, que la pauvreté allait reculer de façon significative. Le recul de 1,4 % du nombre des allocataires du revenu minimum d'insertion (RMI) venait conforter cette perspective.

Cette situation explique probablement qu'un nouveau programme de lutte contre la pauvreté n'avait pas été formellement envisagé par les autorités françaises au sortir du plan d'accompagnement de la loi de juillet 1998. Certes, on notait que plus de 80 % des emplois créés depuis 1997 l'avaient été à un niveau inférieur à 1,3 fois le SMIC et que le nombre d'allocataires du RMI restait à un niveau élevé mais l'augmentation de l'emploi liée à la réduction volontariste du temps de travail ainsi que les effets du programme «emplois-jeunes» ne semblaient pas à la fin de leurs effets. Là encore, cette situation explique sans doute le moindre accent mis sur les mesures du plan de 2001 en matière d'emploi et cela contrairement à l'avis du Conseil économique et social portant sur la conjoncture du second semestre 2001 qui indiquait que « *la politique contre l'exclusion n'a pas obtenu de succès tel qu'elle aurait permis un recul décisif du nombre des personnes concernées. Il convient donc de se donner les moyens de mettre réellement en œuvre l'objectif de réduction de pauvreté solennellement affirmé par la loi* ».

Le PNAI français a été mis en place dans des conditions économiques devenues rapidement très différentes de la période précédente. Dès le second semestre de l'année 2001, les créations d'emploi n'étaient plus que de 128 000 alors qu'elles atteignaient 238 000 au cours du semestre précédent. La perception d'un retournement de cycle économique aux USA, aggravée par l'insécurité générée par les événements du 11 septembre 2001, l'effondrement des économies japonaise et sud-américaine constituent les causes dominantes de ce changement de donne économique dont les effets durables n'ont pas été envisagés de façon nette avant le début de l'année 2002, en dépit des révisions régulières à la baisse du taux de croissance, de la remontée du chômage et de l'élévation du nombre des allocataires du revenu minimum d'insertion.

Le PNAI au risque des inflexions de la croissance.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
PIB : Variation annuelle en pourcentage	+0,3	+3,1	+2,9	+4,1	+1,8	+1	+ 1,1
Déficit public en % du PIB	3	2,7	2,2	1,3	1,4	2,8	3,6
Taux de chômage en % de la population active	12,4	11,7	11,3	11	8,8	9,1	9,2
Nombre d'allocataires du RMI (en milliers, France métropolitaine)	936,6	987,8	994,5	941,9	918,5	929,2	nc

2003 : prévisions de la Commission européenne et de l'OCDE – Sources : INSEE, DREES, DARES

Le PNAI français n'avait pas anticipé cette évolution économique et, ne mettant pas fortement l'accent sur les questions d'emploi, à la différence du premier programme, sa mise en œuvre s'est trouvée, dès le départ, prise à contre-pied par cette évolution. Par ailleurs, les contraintes économiques ne contribuaient pas à renforcer l'action du PNAI dans une période où le pilotage de ce programme est resté peu développé, en particulier en raison des incertitudes liées à la campagne électorale puis au temps nécessaire à l'installation d'une nouvelle majorité de gouvernement.

1.2 – le contexte politique du PNAI

Si l'instauration d'un revenu minimum d'insertion résulte, entre autres facteurs, du débat politique des années 82-83 sur «la nouvelle pauvreté», le vote d'une loi de lutte contre les exclusions est lié fortement à la volonté des mouvements associatifs de peser plus fortement sur les politiques de lutte contre la pauvreté. Les représentants de l'association ATD-Quart-Monde au Conseil économique et social impulsèrent à partir de 1994 la réalisation d'une évaluation lourde des politiques de lutte contre «la grande pauvreté». Par ailleurs, un regroupement des principales associations dans le cadre d'un collectif appelé «Alerte» contribua largement à interpellier les pouvoirs publics et le personnel politique sur le thème de la lutte contre la pauvreté.

La campagne pour l'élection présidentielle de 1995 se fit, en très large partie, sur le thème de «la fracture sociale». Ces débats aboutirent en 1995 à la proposition d'un texte de loi portant sur la cohésion sociale puis, après un changement de gouvernement, à l'adoption par la nouvelle majorité, en juillet 1998, d'un texte de loi dit «loi de lutte contre les exclusions» (LCE). Ce texte était accompagné d'un programme triennal (1998-2001) regroupant un ensemble de mesures mettant fortement l'accent sur l'accès aux droits des personnes en difficultés sociales et sur le rôle de l'accès à l'emploi dans la sortie de la pauvreté. Ce programme était en cours de réalisation lorsque l'Union européenne décida d'impulser dans chaque pays et de manière coordonnée, sous le nom de PNAI, un ensemble de programmes nationaux de lutte contre la pauvreté couvrant la période 2001-2003.

Il est probable que le PNAI français 2001-2003 n'aurait pas existé sans cette impulsion européenne. Le plan se situe en effet hors de cet épicycle des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion que l'on peut situer entre 1995 et 1998 avec deux programmes législatifs lourds. Au moment où les pays membres de l'Union s'engageaient dans la réalisation de leur PNAI, ce dispositif, qui existait déjà en France depuis trois ans, arrivait à la fin d'un premier cycle et son renouvellement n'était pas annoncé.

Le programme français, décidé rapidement, sans faire appel à une concertation très large, et en laissant de côté des enjeux relativement lourds, reprenait les aspects prépondérants et les plus novateurs du programme qui avait accompagné la LCE. Le bénéfice des expériences antérieures le faisait apparaître alors comme un plan particulièrement novateur. Lancé en juillet 2001, le PNAI français, n'a pas bénéficié d'un portage politique aussi fort que la loi de lutte contre les exclusions. Le changement de ministre à la tête du ministère des affaires sociales et de la solidarité, Martine AUBRY étant remplacée par Elisabeth GUIGOU, mais surtout l'entrée dans la campagne électorale pour le renouvellement du président de la république ont sans doute contribué à une moins grande attention des échelons politiques à la mise en œuvre de ce programme.

Alors que le thème de la «fracture sociale» avait occupé une place très importante dans la thématique de la campagne pour l'élection présidentielle de 1995, en dépit de quelques interpellations très minoritaires des associations du réseau «Alerte», et d'un débat, mal engagé, sur la réduction du nombre des personnes sans-abri, les questions portant sur la pauvreté, l'exclusion ou la précarité sont restées très marginales dans le débat politique. En revanche, le thème de l'insécurité a occupé une place constante et très forte durant cette campagne. Par insécurité, il fallait surtout comprendre, dans cette campagne électorale, les violences urbaines, les incivilités, les troubles de l'intégration, les agressions physiques, les comportements déviants mais aussi, l'insécurité routière. Les résultats du premier tour de l'élection présidentielle, laissant face à face le président sortant et le candidat d'extrême droite, ne permirent pas, au second tour, l'émergence d'un débat politique serein dans lequel les questions relatives à la pauvreté auraient pu trouver une place. En juin 2002, à la suite des élections législatives, une nouvelle majorité accédait au pouvoir. Dans son allocution devant l'Assemblée nationale, le nouveau premier ministre affirmait sa volonté de confier à un secrétariat d'Etat la mise en œuvre d'un plan de renforcement de la lutte contre la pauvreté et les exclusions.

D'un point de vue strictement politique, il faut constater que le PNAI 2001-2003 n'a pas été véritablement porté en France entre un gouvernement pour lequel ce plan n'était plus une priorité de premier ordre, une période de campagne électorale peu centrée sur ce débat, et une période caractérisée par l'émergence d'un nouveau programme dont l'objectif était de renforcer la lutte contre les exclusions mais dans une logique différente sur laquelle nous reviendrons ultérieurement.

1.3 – les stratégies françaises de lutte contre la pauvreté et l'exclusion

A la différence des périodes antérieures dans lesquelles la lutte contre la pauvreté consistait principalement en l'instauration de minima sociaux, à partir du milieu des années 90, la France modifia sa stratégie de lutte contre la pauvreté et les exclusions en développant des politiques publiques selon deux axes. Le premier, affirmant que la pauvreté et l'exclusion résultaient du chômage, mettait fortement l'accent sur une politique de l'emploi. Le second visait à organiser une mobilisation des acteurs pour favoriser un accès aux droits. Il s'agissait alors de promouvoir une approche globale visant à ce que les politiques sectorielles (emploi, logement, santé, éducation, formation, culture, justice) intègrent les problématiques des populations en difficultés et leur permettent de bénéficier du droit commun. La loi de juillet 1998, dite de lutte contre les exclusions obéissait à cette double logique.

Les premiers bilans sur les effets de la loi de 1998 ont montré, dans un contexte de reprise générale de l'emploi, un réel impact de ces mesures sur l'accès à l'emploi, et un moindre effet sur l'accès aux droits, à l'exception de la santé, avec l'instauration d'une couverture maladie universelle (CMU). La stratégie proposée pour la période 2001-2003 ne différait pas significativement de cette orientation. Elle reposait sur le constat du caractère multidimensionnel de l'exclusion et comportait un grand nombre de mesures qui prolongeaient et approfondissaient le programme de 1998. Ces mesures se déclinaient en cinq catégories principales : promotion de la participation à l'emploi, promotion de l'accès de tous aux ressources, aux droits et aux biens et services, prévention des risques d'exclusion, action pour les plus vulnérables et mobilisation des acteurs. Les mesures proposées concernaient des publics bien définis et/ou des territoires spécifiques. Ces mesures étaient rassemblées dans un plan national d'action contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Présenté six semaines après le plan national, le programme de juillet 2001 qui constituait le PNAI, était très proche de ce plan dont il reprenait totalement la stratégie et partiellement les objectifs. Il en possédait également les atouts et les limites. Mieux organisé sur un plan formel, le programme était développé en différents chapitres dont chacun comprenait des éléments chiffrés plus ou moins développés selon les thèmes. Du plan au programme, on constatait plusieurs inflexions, certains thèmes disparaissant, d'autres étant traités de manière différente.

Le programme reprenait la stratégie proposée dans le plan et mise en œuvre depuis 1998 : la sortie de l'exclusion par l'emploi. Le programme intégrait cependant les constats les plus récents sur cette stratégie en indiquant toutefois que «la pauvreté reculait moins que le chômage». S'agissant des objectifs, le programme procédait à une double évolution. Tout d'abord, il reprenait l'objectif 1 du plan : « promouvoir la participation à l'emploi et à l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et services », et en faisait les deux objectifs principaux du nouveau programme :

- favoriser le retour à l'emploi des personnes qui en sont les plus éloignées,
- favoriser l'accès de tous aux droits fondamentaux.

Les objectifs 2,3 et 4 du plan :

- prévenir les risques d'exclusion,
- agir pour les plus vulnérables,
- mobiliser l'ensemble des acteurs,

ne disparaissaient cependant pas totalement mais se retrouvaient classés en partie dans les deux premiers objectifs du programme. De ce fait, des dimensions fortement présentes dans le plan étaient nettement affaiblies dans le programme.

Les mesures proposées dans le programme 2001 tiraient un large bénéfice du programme précédent, des évaluations qui en furent réalisées et de l'expérience des acteurs qui le mirent en œuvre. La présentation des mesures du programme faisait régulièrement référence à ces résultats acquis. Par ailleurs, une large partie du programme portant sur l'accès à l'emploi était proposée en forte cohérence avec le PNAE. Emploi, logement, formation, culture, justice, santé, sports, loisirs, les mesures présentées recouvraient de façon très large l'ensemble des domaines de la vie économique et sociale. Les actions à mettre en place était très nombreuses (de l'ordre de la centaine)

Le programme était également présenté comme le complément d'un ensemble législatif plus vaste, qu'il venait compléter :

- loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002,
- loi solidarité et de renouvellement urbain en matière de logement,
- couverture maladie universelle,
- convention chômage – UNEDIC,
- prime à l'emploi –(réforme fiscale),
- schéma d'orientation des formations sociales,
- engagements déjà pris lors de la conférence annuelle de la famille.

En dehors de certains programmes, TRACE, CHRS, habitat indigne, santé mentale, maisons de la solidarité et nouvelles technologies, qui présentaient des objectifs chiffrés quantitatifs, les autres mesures n'étaient pas accompagnées d'objectifs chiffrés. La programmation s'inscrivait dans une durée très courte : les mesures devaient être mises en place en 2001, poursuivies en 2002. L'année 2003 était plus rarement évoquée.

Le chiffrage de deux milliards de francs annoncé dans la presse lors de la parution du programme était sans doute plus une estimation des apports supplémentaires qu'un chiffrage précis de la totalité des mesures. Si cela devait être le cas, le décalage avec le programme triennal précédent aurait été très important. Rappelons que le programme précédent s'élevait à 38 milliards à la charge de l'Etat sur un total de 51 milliards. Le programme n'indiquait pas de renforcement des moyens des services déconcentrés de l'Etat, or les évaluations de la loi de 1998 montraient les difficultés des services déconcentrés à faire face à l'ensemble des missions qui leur sont attribuées.

1.4 – les principaux thèmes du PNAI 2001-2003

L'énoncé du PNAI 2001-2003 s'inscrivait parfaitement dans les recommandations formulées par l'Union européenne. Il en reprenait les principaux objectifs et surtout bénéficiait de l'antériorité des mesures précédemment engagées dans le programme de lutte contre les exclusions de 1998.

Promouvoir la participation et l'accès de tous aux ressources, aux biens et aux services

L'approche retenue ne consistait pas à créer des droits spécifiques, réservés aux plus démunis, mais à adapter tous les dispositifs de droit commun et à développer des actions de suivi permettant leur mobilisation effective. Les mesures concernaient principalement l'accompagnement vers l'emploi des chômeurs et des publics les plus éloignés du marché du travail, la validation des acquis professionnels, l'établissement des tarifications sociales sur la base du revenu réel des personnes. L'accès au logement, l'amélioration du dispositif d'accès aux soins, et surtout, un effort important en faveur de la prise en charge des souffrances mentales figuraient parmi les mesures nouvelles. Le PNAI proposait également, même s'ils n'étaient pas aussi importants que les mesures précédentes, des programmes d'accès à l'éducation, à la justice et à la culture.

Prévenir les risques d'exclusion

La stratégie proposée était cohérente avec le principe de prévention arrêté lors du sommet de Nice. Ainsi, toute une série de mesures concrètes était envisagée afin d'agir en amont par l'intervention ciblée aux moments où risque de se produire une rupture dans les conditions de vie. La proposition d'un accompagnement social des familles en situation de surendettement, la prévention des expulsions du logement, la création de cellules de veille éducative visant à éviter les processus de déscolarisation ainsi que la prévention des ruptures familiales par une aide accrue à la parentalité constituaient les principales mesures de cet axe avec l'extension des lieux d'accès aux nouvelles technologies pour les jeunes et les demandeurs d'emploi.

Aider les personnes et les territoires les plus vulnérables

L'identification des groupes vulnérables était très claire et les actions proposées visaient les personnes et les zones les plus exposées aux problèmes d'exclusion. On retenait principalement une amélioration des services de l'aide sociale à l'enfance qui s'adressait principalement aux enfants de moins de 16 ans vivant dans un ménage pauvre, l'élargissement du programme TRACE pour les jeunes en insertion professionnelle, le développement des activités d'utilité sociale dans les quartiers d'habitat dégradé. Une attention spécifique était portée en direction des territoires et départements d'outre-mer confrontés à l'exclusion.

Mobiliser les acteurs

Le plan reconnaissait que l'efficacité de toute action en matière de lutte contre les exclusions supposait d'assurer une coordination efficace entre tous les acteurs. Celle-ci passait par le renforcement des structures locales d'observation sociale et le développement de lieux d'accueil de proximité rassemblant les différents services publics et sociaux. Une plus grande mobilisation et une meilleure coordination des services déconcentrés de l'Etat devaient accompagner un renforcement des partenariats avec les associations. Le partenariat était un élément essentiel du programme, tant dans son contenu que dans les modalités de sa mise en œuvre. Les mesures proposées reprenaient celles avancées en 1998.

Assurer une plus grande égalité hommes - femmes

L'approche intégrée de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes occupait une place non négligeable dans le plan d'action. La dimension transversale de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes était intégrée dans la plupart des dispositifs et mesures contenus dans le plan. Toutefois, cette volonté se heurtait aux logiques propres à ce secteur de la protection sociale et des rôles familiaux où le modèle de famille dans lequel seul le père a un travail rémunéré reste sous-jacent dans de nombreuses mesures.

L'identification des défis majeurs en début de plan faisait apparaître des écarts entre hommes et femmes en matière d'emploi et de situation familiale (85 % des parents isolés sont des femmes). En conséquence, les initiatives positives concourant à réduire les inégalités de genre au détriment des femmes avaient trait surtout à l'accès à l'emploi, tel les objectifs quantifiés de participation au programme TRACE des jeunes femmes peu qualifiées, et l'aide à l'autonomie économique des bénéficiaires de l'allocation de parents isolés. Les hommes particulièrement marginalisés, ex-prisonniers, sans abri, délinquants, travailleurs migrants en foyers, bénéficiaient aussi dans plusieurs objectifs tels l'emploi, le logement, la santé, l'accès à Internet, d'une attention voire de mesures particulières. Le développement de l'accompagnement social individualisé/personnalisé permettait aussi de prendre en compte les besoins spécifiques des hommes et des femmes dans les domaines de l'emploi, de la santé, du logement, de la justice.

La prise en compte de la dimension de genre posait cependant la question de l'élaboration d'objectifs opérationnels d'égalité des chances entre hommes et femmes, de la sélection des indicateurs de suivi et d'évaluation et du réajustement des mesures en fonction des résultats. Ainsi, le plan proposait d'accorder une attention toute particulière à la déclinaison des indicateurs selon le genre afin de renforcer le ciblage des mesures sur les femmes, souvent principales victimes des situations d'exclusion. Le plan prévoyait que cette déclinaison par genre ferait l'objet d'un suivi attentif, afin de pouvoir corriger le cas échéant le ciblage des dispositifs (notamment au regard du pourcentage respectif d'hommes et de femmes bénéficiant de tel ou tel type de mesure), mais aussi pour apprécier les effets d'ensemble des politiques mises en œuvre sur la situation générale des femmes au regard de la pauvreté et de l'exclusion.

Le PNAI ne mentionnait pas explicitement les interventions cofinancées par le FSE. Les passerelles étaient néanmoins perceptibles en ce qui concerne la politique préventive poursuivie. A ce titre, dans le cadre du programme Objectif 3 pour la période 2000-2006, le FSE apportait un soutien particulier en matière de renforcement de l'approche préventive. En effet, les mesures représentaient 65,5 % de l'enveloppe nationale totale (soit environ 3 milliards d'€ de contribution FSE).

2- LA MISE EN ŒUVRE DU PNAI : 2001-2003

Décidé dans une certaine urgence, sans une concertation très développée, le PNAI a été cependant mis en place rapidement, bénéficiant de l'effet de prolongation du programme précédent. De ce fait, les mesures les plus innovantes n'ont certainement pas bénéficié d'un portage assez dynamique pour leur mise en œuvre. En fait, le PNAI ne comportait que peu de mesures totalement nouvelles. Il s'agissait le plus souvent de mesures prolongeant, renforçant, ou aménageant des dispositions contenues dans la loi du 29 juillet 1998. Par ailleurs, de nombreuses mesures figurant dans le PNAI renvoyaient à des dispositifs organisés dans d'autres cadres législatifs. La mise en œuvre des différents volets du PNAI a par conséquent pu se faire de manière assez dissemblable d'un secteur à l'autre. Bénéficiant de l'engagement fort des pouvoirs publics sur l'emploi lors du programme précédent, ce domaine a constitué un élément important du nouveau PNAI. Il en a été de même pour l'accès à la santé des populations les plus démunies qui a bénéficié d'un portage sectoriel fort de la part des pouvoirs publics et des conséquences de la mise en œuvre de la couverture maladie universelle(CMU). La mise en œuvre du PNAI a également été fortement tributaire des trois étapes de l'agenda politique : une première phase de lancement, une phase de campagne électorale, l'installation d'une nouvelle majorité engageant des changements de politiques très sensibles. Cette situation politique nous conduit à affirmer que le PNAI 2001-2003 peut être considéré comme un programme intermédiaire.

2.1 - l'accès à l'emploi

En matière d'accès à l'emploi, le PNAI comportait plusieurs dispositifs visant à favoriser l'insertion des jeunes en difficultés et à renforcer la mobilisation des services de l'emploi en direction des publics les plus éloignés du marché du travail. Parmi les mesures les plus importantes, on comptait l'élargissement du programme TRACE, la création de bourses d'accès à l'emploi, la mobilisation des crédits d'insertion, la relance d'un nouveau programme d'action personnalisée et, surtout, dans le cadre de la nouvelle convention d'assurance chômage de l'UNEDIC, entrée en application au premier juillet 2001, la mise en œuvre d'un suivi personnalisé pour les demandeurs d'emploi, y compris dans le cadre du programme "nouveau départ" pour les demandeurs d'emploi non indemnisés. Enfin, le PNAI mettait fortement l'accent sur l'encouragement à la reprise d'emploi des publics les plus éloignés, soit

dans le cadre de la validation des acquis professionnels des demandeurs d'emploi, soit dans le cadre de la redynamisation du dispositif d'insertion du RMI.

Si ce programme a été engagé dès la mise en œuvre du PNAI, en particulier dans le cadre de l'extension du programme TRACE, de la mise en place de la nouvelle convention avec l'UNEDIC, de la réflexion sur une relance du dispositif RMI, c'est probablement dans ce domaine que la dimension transitoire du PNAI apparaît la mieux.

Le gouvernement issu des élections de juin 2002 a souhaité opérer un recentrage des dispositifs vers l'emploi en entreprise et réduire la part des aides en direction des collectivités publiques et des associations. L'arrêt annoncé du programme emplois-jeunes correspond à cette logique. La difficulté est double, d'abord ce recentrage fragilise ces dispositifs alors que les réformes de fond annoncées comme l'instauration d'une nouvelle forme d'aide – le contrat CIVIS- ne sont pas encore prêtes ou mêmes discutées au parlement, comme la transformation du RMI, cela à un moment où l'on assiste à une reprise du chômage.

La nouvelle convention UNEDIC constitue une avancée pour l'aide au retour à l'emploi des chômeurs bénéficiant d'une indemnisation, cependant les associations signalent le risque que les chômeurs non indemnisés ne puissent bénéficier de la part de l'ANPE des mêmes outils en matière d'orientation, d'évaluation des compétences, de formation, d'accès aux emplois aidés.

Si les crédits prévus pour le programme TRACE ont été maintenus et le programme largement recentré sur les publics les plus en difficultés, ce programme atteint plutôt bien ses objectifs, un jeune sur deux ayant un emploi à la sortie de ce programme ; il est prévu que ce dispositif soit intégré dans le CIVIS : contrat très individualisé géré principalement par les missions locales, ciblé sur les jeunes en grande difficulté pouvant s'adapter aux besoins du jeune : soutien à un projet professionnel ou de création d'entreprise, travail dans une association ou dans l'éducation nationale mais il n'est pas prévu de l'ouvrir aux collectivités locales. En revanche, les pouvoirs publics se sont déclarés prêts à réfléchir à la mise en œuvre d'un soutien spécifique aux emplois-jeunes pour leur faciliter l'accès aux emplois statutaires de la fonction publique territoriale. La fin du programme emplois-jeunes constitue un handicap à la fois pour les jeunes qui en bénéficiaient et pour les associations.

La suppression de la bourse d'accès à l'emploi place les jeunes et les associations dans des conditions parfois difficiles, même si le recul est annoncé comme temporaire.

Créé par la loi du 29 août 2002, destiné aux jeunes de 16 à 22 ans ayant un faible niveau de qualification, contrat à durée indéterminée à temps partiel ou complet, prenant la forme d'une aide d'Etat forfaitaire d'une durée de 3 ans attribuée aux entreprises, le nouveau contrat jeune créé par le gouvernement donne accès à des contrats à durée indéterminée et de ce point de vue présente un réel intérêt mais le fait qu'il ne soit pas assorti d'une obligation de formation et d'un accompagnement constitue une lacune. De l'été 2002 à la fin janvier 2003, près de 50 000 dossiers ont été traités. Plus des deux tiers des recrutements concernent des garçons et dans des petites entreprises. Ce contrat semble favoriser la sortie de la précarité pour des jeunes faiblement diplômés.

Dans un premier temps le gouvernement a réduit, puis, face à la montée du chômage, rétabli, le taux de prise en charge par les pouvoirs publics des contrats emploi solidarité. Les associations se sont souvent trouvées en difficultés du fait de ces à-coups.

Le dispositif EDEN (encouragement au développement d'entreprises nouvelles) a connu des vicissitudes en 2002 du fait du gel de crédits intervenu lors du changement de gouvernement. Cette mesure semble avoir fait la preuve de son efficacité. La transformation en prime d'un dispositif initialement prévu sous la forme d'avance remboursable constitue une avancée qui devrait être prolongée au delà de la période d'expérimentation.

2.2- la santé : PRAPS, CMU et pass, des avancées réelles

Qu'il s'agisse du renforcement des programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins (PRAPS), de la mise en œuvre de nouvelles permanences d'accès aux soins de santé, de la couverture maladie universelle (CMU) ou de différentes actions de santé dans le cadre de la santé mentale, de la politique de la ville ou des programmes relatifs à une action globale en faveur de la santé mentale, le PNAI ne faisait surtout qu'installer dans la durée, des dispositifs plutôt innovants mis en place dans le cadre du programme précédent.

Sur l'ensemble de cette politique, on notera d'abord le succès important de la CMU. Au 31 mars 2002, un million trois cent mille personnes étaient affiliées à l'assurance maladie sur critère de résidence (CMU de base) soit 2 % de la population. A la même date, 4,6 millions de personnes bénéficiaient de la CMU complémentaire, soit 7 % de la population en France métropolitaine et 36 % dans les DOM.

Il semble que toutes les personnes qui devraient bénéficier de la CMU n'en aient toutefois pas encore l'usage. A cela on peut voir deux raisons principales : le dispositif exclut encore certains étrangers et est alors mal remplacé par une aide médicale de l'Etat, complexe et trop peu appliquée par la médecine de ville. Elle ne bénéficie pas, en raison de son seuil trop bas, aux titulaires de l'allocation aux adultes handicapés et du minimum vieillesse qui font partie des populations pauvres, cela a conduit les associations à réclamer un relèvement du seuil d'accès à la CMU

Par ailleurs, il est probable que les moins défavorisés, parce qu'ils sont proches du seuil, n'utilisent guère les aides sociales, ne se sentent pas totalement pauvres et de ce fait, ne se pensent pas comme des bénéficiaires potentiels de cette mesure. A l'opposé de cette population, les plus en difficultés ne font pas toujours la démarche d'un accès aux caisses d'assurance-maladie. Le problème le plus difficile est celui de la domiciliation des personnes sans domicile. De nombreux centres communaux d'action sociale (CCAS) hésitent encore à domicilier des personnes pour lesquelles ils n'interviennent plus comme avant, au temps de l'aide médicale d'Etat. Les associations se trouvent souvent en difficulté pour assumer cette fonction lourde de domiciliation.

Une enquête réalisée par l'INSEE auprès d'un échantillon de 3525 personnes sans domicile montrait que 8 % d'entre elles n'avait encore aucune protection sociale et 20 % étaient prises en charge par la couverture maladie universelle. Ces plafonds de la CMU demeurent excluants mais aussi le fait que la CMU ne couvre que de façon trop limitée les soins dentaires et les lunettes. Le délai d'un mois entre l'inscription et la prise en charge des dépenses constitue un point de blocage.

Parmi les autres actions de santé engagées ou développées dans le PNAI, le développement des PASS a été poursuivi même si l'on note un accroissement du risque à faire des PASS des guichets pour pauvres à l'hôpital et non pas un moyen privilégié de permettre aux plus pauvres un accès aux services de droits communs.

Contrairement à ce qui était prévu dans le PNAI, on ne trouve pas actuellement de nouvelles pistes d'action au delà des PASS et des PRAPS portant sur la prévention et l'éducation pour la santé. Le Conseil national de lutte contre l'exclusion (CNLE) insiste sur la lutte contre l'alcoolisme et toutes les toxicomanies, la santé scolaire et universitaire, la santé des chômeurs. La situation des étrangers demandeurs d'asile reste préoccupante en matière d'accès à la santé.

Enfin, le bilan de la lutte contre le saturnisme reste assez faible malgré la loi et les moyens engagés ; il a fallu attendre 2001 pour que les premiers signalements soient enregistrés par les services de l'Etat.

Dans le domaine de l'accès et de l'exercice des droits, une loi de mars 2002 sur la démocratie sanitaire confère aux associations de malades un rôle important mais il reste à faire passer ces dispositions dans les décrets et dans les faits.

Enfin, si le CNLE souligne le caractère positif des projets présentés par le plan de renforcement en matière de protection de la santé, il faut noter que le projet de loi de santé publique actuellement en discussion ne met pas l'accent sur la question explicite de la lutte contre la pauvreté mais davantage sur la sécurité sanitaire. Il faudra être attentif dans le prochain PNAI à la place de la question de la prise en charge sanitaire des populations pauvres.

2.3- le logement

C'est probablement à propos du logement que les écarts entre les projets et les résultats sont les plus importants. Alors que la loi du 29 juillet 1998, prolongeant et renforçant la loi dite Besson adoptée au début des années 90, insistait sur la nécessité d'un véritable droit au logement durable et stable, un arrêt du Conseil d'Etat en date du 3 mai 2002 juge que si le Conseil constitutionnel a qualifié le 29 juillet 1998 d'«objectif à valeur constitutionnelle», «la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent», il « n'a pas consacré l'existence d'un droit au logement ayant rang de principe constitutionnel ». Le droit au logement reste un objectif difficile à atteindre plus qu'une réalité.

La production de logements a retrouvé un niveau significatif de l'ordre de 300 000 par an. Toutefois, la proportion de logement sociaux est de l'ordre de 10 à 15 %. Par

ailleurs, les accords collectifs devant permettre l'accueil dans le parc locatif social de personnes en difficultés adoptent des objectifs trop faibles eu égard à l'importance de la demande. Dans le secteur privé, la tension sur le marché du logement urbain conduit les propriétaires à accroître leurs exigences de solvabilité et de ce fait rend difficile l'accès au logement des populations à bas revenus.

Le mouvement associatif insiste de plus en plus fréquemment sur la dégradation des conditions d'accès au logement, en particulier, le dernier rapport de la Fondation Abbé Pierre sur le mal logement en France développe quatre constats :

- l'augmentation des loyers du parc privé,
- l'augmentation des demandes dans le parc social,
- l'allongement de la durée d'attente pour l'obtention d'un logement,
- la prolongation de la durée de séjour dans les dispositifs temporaires et surtout le constat de la réapparition des bidonvilles.

Les grandes familles, les étrangers, les jeunes défavorisés, les travailleurs précaires, les personnes vivant des ruptures familiales et professionnelles se trouvent plus que d'autres en difficultés d'accès au logement et de maintien dans leur logement en cas de ruptures. L'offre de logements insalubres, les hôtels meublés, constituent des refuges pour les populations défavorisées mais les tarifs très élevés d'accès, les coûts des charges d'énergie, l'absence de régulation par l'Etat font que ce secteur constitue plus une véritable trappe à mal logement.

Les délais de fonctionnement du fonds de solidarité logement aggravent cette situation. Les fonds de solidarité logement (FSL) assurent une couverture essentielle et permettent une inscription des demandeurs à faibles revenus dans le droit commun, mais les attributions fonctionnent sur des critères et une procédure proche de l'aide sociale et de ce fait les situations particulières comme celles des gens du voyage ou des personnes après expulsion, restent mal prises en compte. Ajoutons enfin que la continuité des droits est rarement assurée surtout lorsque les différents systèmes qui prennent en charge l'impayé manquent d'articulation et parfois de cohérence.

Parmi les différentes mesures du PNAI, on note que le «loca pass» est un programme intéressant mais le fait qu'il soit soumis à l'existence de critères d'âge et surtout à la présentation d'un contrat de travail en limite la portée. L'aide à la médiation locative est totalement insuffisante (article 40), il y a très peu de signatures de conventions pluriannuelles et les autorités locales interprètent de manière restrictive la circulaire en limitant les aides à trois ans.

S'agissant du logement locatif social, le dispositif de l'enregistrement départemental unique devant permettre de mesurer l'ancienneté de la demande, élément important de connaissance des processus d'attribution et d'accès à une attribution plus juste, est encore trop rarement mis en place. Enfin, les réquisitions de logement sont rarement mises en œuvre. La gestion des situations d'urgence est défectueuse en raison de la double insuffisance de logements sociaux et de la saturation des centres d'accueils par les demandeurs d'asile.

Analysant le plan de renforcement de mars 2003, le CNLE réaffirmait le droit fondamental au logement passant par une politique de production de logements

sociaux : programmation pluriannuelle portant à la fois sur la création et la réhabilitation, le maintien de l'article 55 de la loi SRU, la résorption de l'habitat indigne selon une programmation à réaffirmer et l'instauration de la couverture logement universelle.

L'aide préconisée pour les gens du voyage qui souhaitent se sédentariser est une orientation jugée très positive par le CNLE mais là encore elle doit trouver sa place dans les dispositifs de droit commun et être reconnue dans les procédures d'emprunt pour l'accession à la propriété. En matière de logement, la participation des associations reste trop faible, qu'il s'agisse des conférences intercommunales du logement ou de l'élaboration, de la gestion et de l'évaluation des plans départementaux pour le logement des plus démunis (PDALPD).

Le dispositif de prévention des expulsions locatives ne joue pas un rôle réellement préventif ; faute de moyens des sections départementales des aides personnelles au logement sont débordées. Par ailleurs, la suppression du versement des aides personnelles au logement après résiliation du bail, alors que le ménage en procédure d'expulsion peut continuer à occuper le logement et à payer une indemnité d'occupation, aggrave la situation du ménage. Entre 1999 et 2002, le nombre des personnes expulsées a continué d'augmenter de plus du quart.

Enfin, le programme quinquennal pour l'éradication de l'habitat indigne s'est mis en place avec beaucoup de modération (circulaire du 30 avril 2002, mise en place d'un plan expérimental dans 11 départements).

2.4- la solvabilisation des ménages

La solvabilisation des ménages tient, dans le cadre du PNAI, à une amélioration des procédures permettant de cumuler un minima social et un revenu d'activité. la période pendant laquelle il est désormais possible de cumuler intégralement un minima social et un revenu d'activité a été allongée de 3 à 6 mois. 220 000 personnes ont pu bénéficier de cette mesure en 2002. Il en va de même pour la réforme des allocations logements ou des dégrèvements de la taxe d'habitation. Ces réformes ont atténué les effets de trappes en cas de reprise d'emploi.

On constate une élévation du nombre des personnes surendettées. Au cours des trois dernières années, 140 000 demandes ont été déposées dont 80 000 sont déclarées recevables par la Banque de France. Un décret du 11 septembre 2002 instaure un solde bancaire insaisissable. Ce texte constitue une réelle avancée même si le délai de 15 jours laissé aux personnes pour la saisir est sans aucun doute trop court et si le formulaire à remplir constitue un chef d'œuvre de complexité de rédaction administrative. Un projet de réforme en profondeur du surendettement s'inspirant largement du système de faillite civile en vigueur en Alsace-Moselle devrait concerner de 500 000 à 1 million de familles.

La loi de modernisation sociale, publiée le 17 janvier 2002, renforce les obligations des CCAS en termes de domiciliation. Désormais, en vertu de l'article 79 de cette loi, «les personnes sans domicile fixe peuvent élire domicile auprès d'un CCAS pour

l'application de la législation sur la sécurité sociale et de la législation sur l'aide aux travailleurs sans emploi». On constate que ce droit est loin d'être appliqué dans les mêmes proportions sur l'ensemble du territoire.

Le dispositif de prévention des coupures d'énergie connaît de nombreux dysfonctionnements s'agissant en particulier de la gestion des impayés. Les commissions prévues pour l'eau ne se mettent pas encore en place.

2.5 - l'accès aux droits et l'information

Le PNAI prévoyait une activité forte d'information. Pour pouvoir accéder aux droits il est important de les connaître. Le PNAI envisageait la mise en œuvre de campagnes de communication sur le thème de l'accès aux droits. A l'exception d'une campagne de diffusion du numéro accessible aux sans abris l'hiver dernier, ces campagnes n'ont pas été mises en place. Les associations du réseau Alerte formulent vigoureusement cette demande dans chaque évaluation des programmes de lutte contre la pauvreté. Le dernier plan national pour le renforcement de la lutte contre les exclusions (PNRLE) reprend cette idée et la conforte mais il est probable que sa mise en œuvre sera reportée au prochain PNAI compte tenu des délais de mise en œuvre. Selon le CNLE, cette communication devrait viser trois cibles : les personnes en difficultés, l'ensemble des professionnels et le grand public. Là encore, l'idée de la nécessité d'associer de nombreux partenaires à cette activité apparaît comme une nécessité.

L'accès aux droits nécessite une bonne connaissance des barrières et des blocages qui empêchent cet accès aux droits. Si l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale a rempli correctement cette mission – attention au gel annoncé des crédits sur le second semestre 2003 - avec la publication de deux rapports et de très nombreux travaux, si les contrats de plan Etat-région ont développé plusieurs axes d'observation et de connaissance, si des observatoires se mettent en place dans quelques régions (Rhône-Alpes, Ile-de-France...), si la Direction de la recherche, des études de l'évaluation et de la statistique du Ministère des affaires sociales, de la solidarité et de l'emploi monte en charge avec puissance et régularité, on note que ce travail d'information fine qui devrait être fait par les CCASS reste très largement insuffisant.

Le PNAI prévoyait le renforcement des lieux d'accueil, maisons de la justice et surtout la création de maisons de la solidarité, labellisation donnée à 100 projets pour la création de lieux d'accueil multi-services. Près de la moitié des projets ont été subventionnés mais ce programme ne devrait pas être reconduit par le gouvernement actuel.

En matière de lutte contre l'illettrisme, on note le fonctionnement effectif de l'Agence de lutte contre l'illettrisme, l'accroissement régulier des moyens consacrés à cet objectif, complété par les crédits déconcentrés du Fonds social européen.

3 – FORCES ET LIMITES DU PNAI

Faute d'une évaluation rigoureuse et surtout d'un recul suffisant pour analyser l'impact du PNAI sur l'évolution de la pauvreté, de la précarité et de l'exclusion, force est de constater que la première qualité du PNAI a été son existence. Il a constitué un rappel régulier de la priorité accordée à la lutte contre la pauvreté, il a surtout rappelé, à de nombreux pans de l'administration française, d'intégrer cette priorité dans leurs actions quotidiennes. Toutefois, à la fin de cette période de transition, et à un moment où s'élabore un nouveau programme national, les limites de l'exercice précédant apparaissent assez nettement. Elles portent à la fois sur la faiblesse d'un pilotage politique fort du programme, mais également sur l'absence d'un portage du projet hors des sphères politico-administratives et associatives chargées de sa mise en œuvre.

3.1- un PNAI peu visible

Dans la vie politique française, la question du PNAI est restée étroitement circonscrite aux principaux acteurs de l'administration et des associations les plus directement concernées par ce plan. A la différence d'autres pays, il n'a pas été fait de communication sur cet instrument de lutte contre la pauvreté. Cette absence de visibilité du PNAI est liée sans doute d'abord à la multiplicité des documents et des programmes de lutte contre la pauvreté dans lesquels le PNAI n'apparaissait pas nettement.

Dans la succession des documents, on se souvient que la France a engagé une démarche globale de lutte contre les exclusions appuyée sur la loi du 29 juillet 1998. Cette loi reprenait le programme d'action du 4 mars 1998 pour une durée de trois ans. Un nouveau texte appelé non pas PNAI mais «plan national d'action français contre la pauvreté et l'exclusion sociale» a été proposé en juillet 2001 ; il constituait la réponse à la demande d'élaboration des PNAI pour la France. A la suite du changement de gouvernement, un nouveau plan appelé plan national de renforcement a été présenté en mars 2002. Ce dernier plan précède un plan annoncé cette fois ci sous le nom de PNAI pour l'été 2003. Soit 5 plans entre 1998 et 2003...

La notion d'inclusion n'est pas bien comprise dans la culture sociale et politique française. Si les notions de pauvreté et de précarité font l'objet d'un consensus assez grand, si les notions d'insertion et d'exclusion ont été adoptées, plus d'ailleurs pour leur pouvoir de mise en forme de représentations et d'images plus que pour la rigueur de leur définition, la notion d'inclusion est restée totalement à la marge des débats. Dans certains cas, elle apparaît plutôt comme contre-productive, par exemple, dans le cadre de la préparation du prochain PNAI, il a été noté que le terme d'inclusion avait paru péjoratif et inapproprié, le terme de «cohésion sociale» paraissant plus adapté.

L'absence d'inscription des thèmes de la pauvreté dans l'agenda politique récent, qu'il s'agisse des campagnes électorales de l'année 2002, ou des actions immédiatement engagées par le nouveau gouvernement, à l'exception du plan de renforcement de la lutte contre les exclusions, mais ce dernier n'a fait débat que dans un cercle associatif restreint, l'absence de débat parlementaire sur l'évaluation des politiques de lutte contre la pauvreté, tout cela a contribué à un réel effacement de l'idée même de PNAI dans la société française. Cela fait d'ailleurs dire aux associations, réunies dans le collectif Alerte, leurs craintes de ne plus voir apparaître la lutte contre la pauvreté comme une priorité du gouvernement français.

3.2 - une faible participation

En matière de coopération et de coordination de tous les acteurs, il convient de noter que l'élaboration de cette stratégie avait fait l'objet d'un important débat dans la société française dans les années 95-98. Les réseaux associatifs, les intervenants sociaux avaient été fortement mobilisés ainsi que les services administratifs compétents de l'Etat. Prolongeant et approfondissant ces démarches, le PNAI de 2001 n'a sans doute pas suscité une aussi forte mobilisation en dehors des réseaux associatifs directement concernés et des services de l'Etat. Aussi, il semble nécessaire d'établir des mécanismes renforcés de coordination entre les services administratifs concernés ainsi que d'associer davantage les partenaires sociaux dans la mise en œuvre des dispositifs. De même, il conviendra de s'assurer de l'implication forte des autorités territoriales.

Cette faible participation est d'abord celle des associations mais aussi celle des collectivités territoriales (Conseils généraux, communes). De ce point de vue, la première vague de décentralisation des années 1982-1986 confiait la gestion de l'action sociale aux collectivités locales ; la deuxième phase de décentralisation semble confirmer ce mouvement. Il est regrettable que ces collectivités locales soient restées trop à l'écart de ce programme.

Dans son analyse du PNRLE, le CNLE insiste fortement sur le fait que les démarches proposées doivent s'intégrer dans des démarches de projets et surtout associer les usagers en difficultés – cela n'a pas été fortement développé dans la mise en œuvre du PNAI.

S'agissant de l'expression et de la participation des personnes concernées à la réflexion et à l'élaboration, au suivi et à l'évaluation des dispositifs qui les concernent, le renforcement de l'expression et de la participation est une forte exigence du CNLE. Le CNLE rappelle que l'expression et la participation des personnes en difficultés doivent être généralisées et organisées à toute mesure, tout dispositif tant au niveau de son principe, de sa définition, des conditions de sa mise en œuvre que de sa révision.

3.3- les bonnes pratiques

Le plan national d'action français contre la pauvreté et l'exclusion sociale mettait en avant six exemples de bonnes pratiques :

- Trajet d'accès à l'emploi. Ce programme offre à chaque jeune un accompagnement personnalisé sur une durée de 18 mois, par des professionnels qui s'engagent à conduire au moins 50 % d'entre eux à un emploi durable (contrat de travail plus de 6 mois).
- Développement social et économique local autour de deux projets : les plans locaux pour l'insertion et l'emploi et les aides à la création d'entreprise pour les chômeurs en difficultés.
- Le loca-pass qui consiste en une garantie couvrant jusqu'à 18 mois de loyers et de charges et en une avance accordée gratuitement au futur locataire et lui permettant de sécuriser le bailleur.
- La couverture maladie universelle et la prévention de l'exclusion des soins.
- Les maisons de la justice et du droit et les antennes justice ainsi que les délégués du médiateur de la République.
- Les bourses solidarité-vacances.

Ces bonnes pratiques recouvraient des réalités d'ampleur très différente. Elles ont été mises en place avec des échéanciers et des investissements institutionnels très dissemblables. Certaines d'entre elles ne seront probablement pas reconduites sous leur forme actuelle (le cas de TRACE ou des maisons de la justice) mais cela tient davantage à des orientations politiques qu'à la non validation de ces dispositifs dont on peut considérer qu'ils ont bien répondu à cette indication préalable de bonne pratique.

3.4 la formation des acteurs.

La loi de lutte contre les exclusions supposait de mobiliser de nouvelles compétences : par exemple être responsable de pôle interministériel pour un agent de l'Etat, ou la nécessité d'avoir une lecture transversale : la situation de santé d'un jeune qui vient dans un service pour un problème d'emploi ou de logement. Dans la majorité des cas, ces compétences nouvelles portaient sur la capacité des acteurs à intervenir de façon cohérente, à intégrer leurs interventions. La formation devait faciliter le dépassement des clivages culturels entre le logement, l'emploi, le social et la santé. A l'exception d'un séminaire reconduit annuellement à l'Ecole nationale de la santé publique et regroupant différents niveaux hiérarchiques et des représentants de différents secteurs, peu d'efforts ont été entrepris dans ce champ. Certes, le programme de travail du Conseil supérieur en travail social installé au second semestre 2003 porte sur des thèmes transversaux comme les rapports entre le sanitaire et le social, mais les fruits de ce travail ne seront disponibles que dans trois ans, c'est à dire à la fin du nouveau PNAI.

S'agissant des acteurs de terrain, un important travail de planification a été accompli tant dans les régions qu'au niveau national pour aboutir à un schéma national de la formation des travailleurs sociaux. Ce mouvement qui fait suite à de nombreux travaux tant dans le champ de la recherche que des études, et en particulier des études prospectives du marché du travail, constitue une avancée réelle dans un secteur laissé en jachère depuis une dizaine d'années.

3.5- monitoring mais pas d'évaluation

L'annexe n°2 du plan national d'action français contre la pauvreté et l'exclusion sociale se composait d'un très long programme d'indicateurs constituant un véritable tableau de bord de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion en France. Ce programme d'indicateurs était établi en cohérence avec les indicateurs structurels de cohésion sociale et les indicateurs structurels proposés par le comité de l'emploi au niveau européen.

Une version provisoire établie par la DREES fait état de 162 indicateurs répartis en indicateurs de mise en œuvre qui suivent la montée en charge et l'effectivité de l'application des politiques et retracent l'effort de la collectivité publique et des indicateurs de résultats qui mesurent, globalement ou de manière spécifique, l'évolution des phénomènes sociaux et les effets de ces mesures et politiques sur les populations. Chaque fois que cela a été possible, les indicateurs sont présentés par genre, c'est principalement le cas des statistiques pour l'emploi ou des indicateurs qui portent sur une large partie des mesures. Les indicateurs sont présentés et commentés suivant les objectifs des plans nationaux adoptés par le conseil européen de Nice.

Ce travail constitue une nouveauté dans le paysage français et une retombée directe du PNAI. Si ce travail s'inscrit bien dans la durée, comme cela est prévu, il constituera, avec d'autres outils dynamiques mis en place actuellement par cette direction, un véritable tableau de bord de l'évolution de la pauvreté et des politiques de lutte dans ce domaine.

Lors de la réunion d'installation du CNLE, des représentants d'associations ont pu rappeler que le rapport d'évaluation de la loi de lutte contre les exclusions n'avait toujours pas été présenté ni fait objet de discussion devant le parlement. Le Comité interministériel de lutte contre les exclusions n'avait toujours pas été réuni.

Il y a eu de nombreux bilans internes, des évaluations fragmentaires, par exemple sur la mise en œuvre de la LCE par les services déconcentrés de l'Etat¹ mais une absence d'évaluation globale. Les travaux d'évaluation réalisés par l'IGAS devaient être connus fin mars 2003, mais à cette date les rapports ne sont toujours pas disponibles.

¹ Bercot,R,Claude,V.,Jeannot, G., La mise en œuvre de la loi relative à la lutte contre les exclusions par les personnels des services déconcentrés : diagnostic des ressources humaines et perspectives professionnelles. LATTS, Marne La vallée, juillet 2000.

Or on se souvient de l'importance de l'évaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté impulsée en 1993-1994 par le Conseil économique et social et qui avait constitué un travail socle pour l'adoption partagée d'une loi de programmation de lutte contre la pauvreté.

Une des évaluations a été réalisée par le réseau Alerte et date de mai 2000 soit deux années après le vote de la loi de lutte contre les exclusions mais juste avant la mise en place du PNAI.

L'une des raisons des difficultés d'évaluation des programmes est la quasi absence d'objectifs chiffrés pour chacun des projets et des éléments de programmes. C'était le cas pour le PNAI ; cette faiblesse se retrouve dans le plan de renforcement de mars 2003. Ni les objectifs quantifiés ni les moyens ne sont annoncés dans ce dernier programme pour lequel une somme globale est prévue mais dont la répartition n'est pas indiquée. Il y a là d'importantes marges de progression possible pour le prochain PNAI

3.6- la faiblesse de l'intégration des politiques – mainstreaming-

Depuis la mise en œuvre de la loi de lutte contre les exclusions qui insistait sur la nécessaire cohérence des différents volets des politiques engagées, la gestion globalisée et surtout pluriannuelle de la lutte contre les exclusions est restée davantage un objectif qu'un résultat.

La mise en œuvre de la loi de lutte contre les exclusions est restée fortement segmentée entre les administrations centrales et les collectivités territoriales. Rappelons qu'en France, depuis les lois de décentralisation dites de «première vague» adoptées entre 1982 et 1986, l'action sociale relève de la collectivité départementale. De ce point de vue, l'instauration du RMI, réintroduisant une compétence partagée entre l'Etat et les collectivités locales, mais surtout la LCE de 1998, ne conféraient pas une réelle action nouvelle aux collectivités locales. On assiste à un clivage sur cette politique entre l'Etat et les collectivités locales. Il est probable que la nouvelle vague de décentralisation en préparation devrait porter remède à ce clivage. Toutefois, il restera à harmoniser la relation entre les départements et les communes ou les groupements de communes.

Deux dispositifs majeurs de coordination ont été mis en place par la LCE dans le secteur de l'urgence sociale : les CASU, commissions de l'action sociale d'urgence, et la veille sociale. A ce jour, aucun lien n'a été formalisé entre ces deux instances, ce qui explique que dans de nombreux départements, les deux instances fonctionnent en parallèle sans liens et concertation.

L'amélioration de la domiciliation des sans abris ou des personnes en errance suppose un maillage institutionnel dans lequel l'engagement des CCASS devrait être obtenu, ce qui est plus facile à énoncer qu'à mettre en œuvre.

Dans le domaine de l'emploi, la multiplication des intervenants rend peu lisible le dispositif en place : ANPE, ASSEDIC, direction départementale, plans locaux pour

l'insertion et l'emploi, conseil général, conseil régional, municipalités, associations. La fragilisation de ces dispositifs est aussi liée aux changements aussi fréquents qu'imprévisibles dans la définition, le périmètre et les modalités de mise en œuvre des différents dispositifs.

Dans le secteur du logement, on regrette l'absence de mise en place des conférences intercommunales du logement. Paradoxalement, on constate un très grand nombre d'instances de concertation : conseil départementaux de l'habitat, programmes départementaux d'insertion, plans départementaux d'action pour le logement des personnes les plus démunies, schémas d'hébergement, commissions de médiation... A l'inverse, certains dispositifs lourds comme les PRAPS demanderaient une coordination mieux identifiée non pas pour leur élaboration mais pour leur fonctionnement au quotidien.

Il reste également à évaluer la création de maisons de la solidarité regroupant les services publics pour l'accès au logement, à l'emploi et à la santé, engagée dans le programme d'action contre l'exclusion de juillet 2001.

Le PNRLE propose de réaliser un accueil polyvalent des personnes en difficultés ; le CNLE insiste surtout sur le décroisement des administrations entre elles et pas seulement au niveau de leurs services d'accueil. On se souvient des difficultés à faire fonctionner de manière coordonnée les services de l'action sociale décentralisée et les services de l'emploi. En particulier, un projet de travail conjoint de ces deux administrations, qui pourtant relèvent du même ministère, pour l'animation de plan locaux pour l'emploi, a fini par être abandonné en dépit d'un volontarisme réel des responsables des administrations. De la même manière, les liens entre le ministère du logement et les autres ministères sociaux n'ont pu être obtenus dans des conditions satisfaisantes. Les liens entre les ministères sociaux et les autres ministères concernés par la lutte contre la pauvreté et l'exclusion comme le ministère de la justice ou celui de l'éducation nationale n'ont pas abouti non plus à l'existence de réelles coordinations.

3.7 – l'accès à l'asile

L'augmentation des demandeurs d'asile était déjà perceptible lors de l'élaboration du PNAI au premier semestre 2001. Depuis cette période, l'augmentation du nombre des demandeurs et l'absence d'intervention dans ce champ dans les dix-huit premiers mois de mise en œuvre du PNAI n'ont fait qu'accroître les tensions. 48 000 demandeurs d'asile conventionnel et 30 000 demandeurs d'asile territorial sont arrivés en France en 2001. Les conditions d'accueil sont très mauvaises compte tenu de la durée de la procédure qui peut dépasser deux années, de l'insuffisance des hébergements, de l'interdiction de travailler, d'allocations qui ne permettent pas de vivre dans des conditions décentes.

Ajoutons à cela les conditions d'accueil dans certaines préfectures qui, faute de délivrer un accusé de réception de demande d'asile, laissent les personnes sous la menace d'une reconduite à la frontière. L'accès à l'emploi des personnes d'origine étrangère est particulièrement lent, les lenteurs de l'ANPE ou des directions

départementales du travail de l'emploi et de la formation professionnelle peuvent décourager les employeurs qui vont jusqu'à renoncer dans leur demande de dossier.

3.8 – une approche par genre limitée

La question du genre ne figurait pas de manière explicite dans le PNAI. Les critiques émanant des associations furent nombreuses mais très peu portaient sur les insuffisances du plan dans ce domaine. Les prises de position ultérieures n'ont pas démenti cette attitude. Il s'agit plus largement d'un problème de non prise en compte de l'ensemble des discriminations liées à l'âge, à la nationalité ou à l'origine géographique, à l'orientation sexuelle voire au sexe... Le PNAI, mais on pourrait dire cela de la plupart des politiques sociales, reste marqué par une thématique de l'égalité plus que par celle des discriminations positives. Si la nouvelle majorité semble s'engager dans une démarche différente, en particulier avec la création d'une instance indépendante de suivi et d'intervention en matière de lutte contre toutes les discriminations, cette approche pourra se retrouver dans le prochain PNAI.

On peut expliquer cette non prise en compte par une attention sans doute moins importante en France que dans d'autres pays portée à l'égalité des genres. On peut y voir aussi la conséquence d'une absence de démarche de type «mainstreaming» dans laquelle les instances, tant associatives que gouvernementales, qui portent ces préoccupations trouveraient un moyen d'expression.

4 – D'UN PNAI A L'AUTRE

Si l'on peut considérer le PNAI 2001-2003 comme une étape entre une forme de lutte contre la pauvreté et l'exclusion définie par la loi de juillet 98 et un projet en émergence défini par la nouvelle majorité et dont le PNAI 2003 constituera sans doute une expression forte, il faut s'intéresser à cette seconde partie de la période transitoire. Cette seconde étape du PNAI a d'abord été caractérisée par la mise en place d'un plan de renforcement de la lutte contre les exclusions dont nous rappelons ci-dessous les principales caractéristiques. A côté de ce plan, les évolutions de priorités sont également marquées dans d'autres mesures que les associations engagées dans la lutte contre l'exclusion analysent avec une certaine perplexité. Enfin, il est utile de rappeler les principaux enjeux du moment, enjeux qui devraient éclairer l'élaboration du PNAI à venir.

4.1 – 2002-2003 : le renforcement de la lutte contre les exclusions

Annoncé par le Premier Ministre lors de sa déclaration de politique générale du 3 juillet 2002 devant l'Assemblée nationale, soumis pour avis au Conseil national de

lutte contre les exclusions, le 18 décembre 2002 et présenté publiquement le 25 mars 2003 par la secrétaire d'Etat à la lutte contre l'exclusion et la précarité, ce plan de renforcement confirme d'abord la volonté du gouvernement de prolonger la politique de lutte contre les exclusions.

Bien que ne s'appuyant pas sur des évaluations récentes et globales, ce plan part du constat que la loi de lutte contre les exclusions est une bonne loi mais qui reste insuffisamment entrée en pratique, s'agissant particulièrement de l'accès aux droits des personnes en difficultés. Les mesures envisagées reposent sur l'hypothèse d'une organisation largement améliorable des services d'accueil et des conditions matérielles de réception aux guichets des personnes en difficultés. La seconde logique de ce plan porte sur la nécessité d'améliorer l'accès au logement et, plus spécifiquement, aux hébergements d'urgence. L'arrivée de plus en plus fréquente de demandeurs d'asile contribue à emboliser le système traditionnel d'accueil en urgence des populations précaires. Il devient donc de plus en plus nécessaire d'augmenter le nombre de places disponibles et de rendre les trajectoires plus fluides dans ce dispositif. Une troisième logique de ce plan de renforcement consiste à intervenir de façon plus nette sur les situations de souffrances psychiques dont les acteurs de terrain indiquent une montée régulière. Cela peut se faire en confortant le dispositif existant, en particulier, les pans régionaux pour la prévention et l'accès aux soins (PRAPS) mais également en mettant en place de nouveaux centres d'accueil en milieu hospitalier (PASS). Enfin ce plan met l'accent sur différentes mesures figurant dans le PNAI mais non encore mises en œuvre.

Les objectifs sont organisés autour de cinq axes prioritaires :

1-rendre effectif l'accès aux droits et à la citoyenneté

- engager une démarche qualité de l'accueil administratif des personnes en difficultés
- développer un dispositif de premier accueil administratif polyvalent
- améliorer les conditions de domiciliation
- étudier les conditions d'un rapprochement et d'une simplification des déclarations de ressource conditionnant l'accès, le maintien ou la continuité des droits aux différentes prestations
- simplifier et harmoniser les formulaires et justificatifs de demandes de prestation
- favoriser une harmonisation des conditions d'accès aux tarifs réduits
- généraliser la procédure d'information des usagers avant la sortie des dispositifs et la prospection des droits et soutiens à l'insertion
- simplifier les règles de financement des associations
- soutenir l'expression et la participation des personnes
- réaliser une campagne de communication media et hors media sur la lutte contre la précarité et l'exclusion
- renforcer l'accès au droit et à la justice
- développer un nouveau cadre d'évaluation des résultats et de suivi des moyens au service des politiques menées dans le champ de la lutte contre l'exclusion.

2 – renforcer l'accès au logement et diversifier l'offre

- faciliter l'accès aux droits et à l'information
- prévenir les expulsions
- reconnaître le parc privé comme acteur à part entière du logement social
- mieux appréhender les coûts spécifiques inhérents à la gestion du parc privé social
- développer les résidences sociales
- aider les gens du voyage qui souhaitent se sédentariser
- lutter contre l'habitat indigne
- aider et soutenir les associations au plus près du terrain
- renforcer le droit au logement
- accroître l'offre de logements pour les grandes familles et les personnes isolées

3 – améliorer les dispositifs d'accueil et d'hébergement

- engager une modernisation, un paramétrage et une mise en cohérence de l'ensemble du dispositif d'insertion allant de l'urgence à l'insertion
- développer des formules de logement d'insertion pour des publics désocialisés nécessitant un accompagnement adapté

4 – améliorer l'accès aux soins des personnes en difficulté sociale

- améliorer les conditions d'accès aux soins des publics en situation précaire dans le cadre d'une nouvelle programmation régionale
- améliorer la prise en charge de la souffrance psychique
- dynamiser et étendre les permanences d'accès aux soins de santé (PASS)

5 – mieux répondre aux besoins des publics précaires

- mettre en place des plans régionaux de lutte contre l'illettrisme
- favoriser l'aide à la reprise d'activité des femmes
- instaurer un tarif social électricité
- aménager le dispositif social téléphone
- conforter l'aide nutritionnelle des personnes en difficulté et sa place dans les parcours de réinsertion sociale
- améliorer l'aide juridictionnelle des familles à revenus modestes
- faire participer d'avantage les publics en difficulté à l'ensemble de l'offre culturelle et artistique et favoriser l'expression et les créations issues de ces publics
- conforter les dispositifs d'aide aux départs en vacances.

L'existence de ce plan a plutôt été accueillie favorablement dans les milieux associatifs ;n revanche, l'absence d'un chiffrage précis des objectifs a pu être regrettée Ce plan devrait être financé à hauteur d'un milliard d'euros supplémentaires accordés à la lutte contre les exclusions mais les récents gels budgétaires sont de nature à freiner fortement cette mise en place financière. Le CNLE a d'ailleurs souhaité, lors de sa séance plénière du 23 janvier, qu'un chiffrage des efforts consacrés à la lutte contre l'exclusion par l'Etat et les collectivités publiques soit effectué.

Par ailleurs, ce plan ne comprend pas de volet emploi. Cet aspect est pris en charge directement par le ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité et devra comprendre une série de mesures : relance du contrat initiative emploi, fusion des contrats emplois solidarité et emplois consolidés, création d'un revenu minimum d'activité. Là encore, les associations comme le CNLE ont déploré cette absence, en insistant sur l'importance de l'insertion par l'activité économique et plus généralement sur toute voie d'accès à l'emploi dans la lutte contre la précarité et l'exclusion.

Enfin, tant le CNLE que les associations s'inquiètent de la disproportion entre les mesures prévues en matière d'augmentation de l'offre de logements et les tensions sur le marché du logement social. Le CNLE demande une planification de la résorption des carences en volume de l'offre de logement.

4.2 - les priorités renforcées et les autres

Le changement de gouvernement à mi-PNAI ne s'est pas traduit par un profond bouleversement institutionnel. Le plan de renforcement adopté dans les mois qui suivirent ce changement a conforté certaines priorités. Par ailleurs, un nouveau PNAI est en cours d'élaboration. Il faut cependant noter que d'un gouvernement à l'autre, des tonalités nouvelles sont apparues et surtout l'ordre des priorités semble avoir été significativement modifié. Toutefois, il faut attendre l'avancement des travaux sur le nouveau PNAI pour confirmer ou non ces nouvelles directions politiques.

D'un point de vue institutionnel, on notera d'abord la continuité des dispositifs de connaissance et de concertation prévus par la loi de lutte contre les exclusions. Ainsi, un nouveau Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale a été installé le 12 décembre 2002 par le ministre des affaires sociales et la secrétaire d'Etat à la lutte contre la précarité et les exclusions.

Ce conseil comprend des représentants des ministères, des représentants des assemblés parlementaires, des collectivités territoriales, des représentants des associations, des personnes qualifiées et des représentants de certains organismes comme le président du haut comité pour le logement des personnes défavorisées, le président du conseil national de l'insertion par l'activité économique, le conseil national des villes, le conseil national des missions locales et le président de l'observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

L'observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale a vu également ses fonctions reconduites et dans les deux cas, les présidents choisis par la nouvelle majorité sont des personnalités reconnues et légitimes dans le champ de l'action et des politiques sociales. La création d'un secrétariat d'Etat à la lutte contre la précarité et les exclusions, confié à une personnalité ayant été la directrice du SAMU social de la ville de Paris, témoigne aussi de la volonté de doter ce secteur de l'activité gouvernementale d'un véritable pilote.

Les dossiers immédiatement prioritaires du gouvernement installé en juillet 2002 se sont portés sur une nouvelle vague de décentralisation, la réforme des retraites, la justice et la sécurité, la réforme de la fiscalité, dans une période marquée par une baisse de la croissance. S'agissant du secteur social, outre les continuités institutionnelles indiquées ci-dessus, les annonces ont porté sur différents domaines. Ainsi, parmi les priorités annoncées par le gouvernement, on note l'importance accordée à l'insertion professionnelle qui reste une priorité avec la création du contrat jeune, et, prévus pour 2003, le contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS), l'instauration d'un revenu minimum d'activité et l'ouverture de 20 000 CES. Toutefois, ces mesures restent à mettre en place et dans cette phase intermédiaire, les associations, particulièrement celles agissant dans le cadre des politiques de la ville, rencontrent des difficultés liées aux conséquences de la suppression des emplois-jeunes.

Une action importante est aussi prévue pour l'accompagnement et l'accueil des plus démunis. Sont ainsi attendus pour 2003 : 500 places de CHRS supplémentaires, 1000 places de maison relais, l'accroissement des places en CADA pour les demandeurs d'asile afin d'atteindre entre 16 500 et 17 000 places et la formation de 3000 travailleurs sociaux supplémentaires.

En matière de rénovation urbaine, un important programme de réhabilitation de 600 000 logements est annoncé.

En revanche, s'agissant particulièrement de la sécurité, d'autres législations ou d'autres annonces contribuent à donner de la pauvreté une représentation moins favorable. Ainsi, la loi sur la sécurité intérieure jette sur une part de la population pauvre un éclairage qui peut poser problème : ainsi, alors que le code pénal réprime déjà la mendicité agressive, un nouveau délit applicable aux mendiants risque d'envoyer en prison des personnes à la suite d'une agression verbale. La peine d'amende prévue très lourde sera sans aucun doute impossible à payer par les personnes dans cette situation. Les arrêtés anti-prostitution qui se sont multipliés dans certaines villes ne font que renforcer l'exclusion de personnes alors que devraient être renforcée la protection de l'Etat contre les souteneurs et les clients agressifs ; les femmes dans cette situation devraient bénéficier d'un meilleur accompagnement social.

Il est difficile aussi d'admettre que les squatters et les gens du voyage soient condamnés alors que les collectivités locales n'appliquent que très faiblement la réglementation qui oblige à créer des aires de stationnement. Dans la plupart des départements, les schémas départementaux prévus par la loi n'ont pas encore été publiés par les préfets. Il n'existe à ce jour que 10 000 places pour les gens du voyage alors que l'on estime à 35 000 le nombre de places nécessaires.

De la même manière, on peut penser que le fait de retarder d'un mois l'accès aux soins pour les bénéficiaires de la CMU constitue davantage un symbole fort qu'une économie réelle.

Il faut aussi admettre que le gouvernement est en phase avec l'opinion sur ce changement d'attitude à l'égard de la population pauvre. Les enquêtes d'opinion récentes montrent une moins grande tendance à la compassion et une plus grande reconnaissance de la responsabilité des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion dans la genèse de leur situation actuelle. L'enquête réalisée en 2002 confirme le durcissement des Français qui se traduit par une mise en cause de plus en plus fréquente de la responsabilité individuelle des personnes en situation de précarité².

4.3 - les enjeux du prochain PNAI

Parmi les multiples enjeux du prochain PNAI, la question de la méthode d'élaboration doit être soulignée. Le travail important réalisé en matière de données statistiques pendant ce PNAI devrait pouvoir venir utilement renforcer un travail de chiffrage et d'objectifs qui n'a été que jusqu'alors peu développé, aussi bien dans le précédent PNAI que dans le plan de renforcement de l'année 2003. S'agissant toujours de questions de méthode, la préparation du nouveau plan est restée jusqu'alors très confinée dans les sphères administrativo-politiques. Certes, il y a bien eu une première réunion de préparation du PNAI devant le CNLE du 12 mars 2003, mais nous sommes très loin du débat public engagé par d'autres pays. Le risque est d'adopter du PNAI une conception de document programmatique interne à l'administration plutôt qu'un outil de mobilisation des énergies collectives dans la lutte contre la pauvreté. De ce seul point de vue, il y aurait un réel gain à rapprocher les modes d'élaboration du PNAI de la démarche engagée à propos du PNAE.

Un second enjeu porte sur la capacité du prochain PNAI à intégrer ou non un ensemble de réformes lourdes engagées par le gouvernement. Qu'il s'agisse de la santé publique, de l'assurance-maladie, des retraites, de l'organisation des nouveaux pouvoirs décentralisés, mais également de la réforme de la législation sur le handicap ou sur le revenu minimum d'insertion, des textes législatifs sont en préparation ou déjà en discussion. Ces textes auront un impact certain sur la situation de la pauvreté. Le PNAI pourrait n'être qu'un document rassemblant chacun des volets de ces différentes législations en ce qu'elles abordent la question de la pauvreté, le PNAI pourrait être aussi un document visant à dégager les cohérences de ces politiques et à organiser une réelle intégration de ces politiques dans une logique de type «mainstreaming». Suivant que l'une ou l'autre de ces directions seront retenues, le PNAI aura une efficacité différente.

Le troisième enjeu porte sur la capacité du prochain PNAI à aborder une série de questions lourdes de conséquences sur la situation des populations pauvres. Parmi ces questions, celle du logement est prépondérante. Il ne s'agit pas uniquement du

² Santé, famille, protection sociale, exclusion : les opinions des français de 2000 à 2002. Etudes et résultats, n° 223, mars 2003

logement des populations sans domicile, pour lesquelles la cible est de l'ordre de 100 000 personnes, mais du mal logement, de l'habitat indigne, pour lequel l'objectif se situe entre deux et trois millions de personnes. D'autres problèmes dans le domaine de l'emploi restent mal résolus en dépit des efforts réalisés dans les années 98-2000. La multiplication des intervenants rend peu lisible le dispositif en place : ANPE, ASSEDIC, Direction départementale, Plans locaux pour l'insertion et l'emploi, conseil général, conseil régional, municipalités, associations. La fragilisation de ces dispositifs est aussi liée aux changements aussi fréquents qu'imprévisibles dans la définition, le périmètre et les modalités de mise en œuvre des différents dispositifs. Il n'est pas non plus possible que le prochain PNAI n'aborde pas la question des populations réfugiées, demandeurs d'asile sur le territoire. Le non droit au travail des demandeurs d'asile constitue un problème lourd depuis près de trois années. Ce point, qui avait été évoqué mais non traité dans le PNAI, n'a fait que s'amplifier au cours de ces trois années.

Au moment de l'instauration du premier PNAI, on pouvait pointer plusieurs défis auxquels étaient confrontés les pouvoirs publics. En dépit des actions menées durant ces deux années, ces défis restent stables.

- *Le défi de la précarité* : la lutte contre les facteurs de précarité en matière de revenu professionnel, de logement, de santé ou encore de connaissances et l'accès effectif aux droits n'a pas permis d'avancer de façon nette pour sécuriser des trajectoires et des parcours professionnels. On sent même plus qu'il y a deux ans, la tentation de focaliser l'action publique sur les publics les plus en difficultés, les plus éloignés des seuils de pauvreté, en laissant au marché le soin d'intégrer les autres personnes.
- *Le défi des territoires* reste vif. Les problèmes qui se posaient dans les quartiers sensibles d'habitat social ou dans certaines zones géographiques ne sont guère résorbés. Etant donné l'importance grandissante de l'approche territoriale de certaines politiques, comme le logement, dans la lutte contre les exclusions, une meilleure articulation entre les politiques d'inclusion sociale et les politiques de la ville est nécessaire.
- *Le défi des droits* : la réflexion actuelle ne porte que sur l'accès aux droits existants, la question n'est pas posée des droits émergents dans le domaine du logement, de l'urgence. Il reste aussi à faire progresser dans le concret, une plus grande égalité homme-femme. Là encore, le PNAE pourrait servir d'exemple à l'élaboration du PNAI.
- *Le défi des populations* reste un axe important, qu'il s'agisse des problèmes bien perçus comme celui des demandeurs d'asile ou des incidences encore mal analysées du vieillissement et de la réforme des régimes de retraite sur les populations ayant connu de longues périodes de précarité et de prise en charge sociale.

PRINCIPALES REFERENCES

Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, Rapport 2000, Paris, la Documentation française, novembre 2000, 125 p.

Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, Rapport 2001-2002, Paris, la Documentation française, février 2002, 127 p.

Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, Les travaux, Paris, la Documentation française, novembre 2000, 370 p

Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, Les travaux, Paris, la Documentation française, février 2002, 586 p

3 ème rapport du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées. Vers un droit au logement opposable, octobre 2002.

ALERTE. Première évaluation de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, mai 2000.

Proposition pour un plan d'action contre l'exclusion, novembre 2002.

Bilan associatif de la politique de lutte contre l'exclusion telle qu'elle a été initiée par la loi d'orientation de juillet 1998 et le programme d'action de juillet 2001, novembre 2002.

Avis du CNLE sur le projet de plan national de renforcement de la lutte contre la précarité et l'exclusion, février 2003

Publications 2001,2002,2003 de la DARES : premières informations et premières synthèses et de la DREES : Etudes et résultats, de l'INSEE : Insee-première.

Rapports annuels du Secours catholique et de la Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés.

PRINCIPAUX SIGLES

BIT	Bureau international du travail
CASU	Commission de l'action sociale d'urgence
CHRS	Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
CIVIS	Contrat d'insertion dans la vie sociale
CMU	Couverture maladie universelle
CNLE	Conseil national de lutte contre les exclusions
FSL	Fonds de solidarité logement
LCE	Loi de lutte contre les exclusions
PDALD	Plans départementaux pour le logement des plus démunis
PIB	Produit intérieur brut
PRAPS	Programme régional d'accès à la prévention et aux soins
DOM	Département d'outre mer
CCAS	Centre communal d'action sociale
PRAPS	Programme régional d'accès aux soins et à la prévention
PRS	Programme régionaux de santé
RMI	Revenu minimum d'insertion
SMIC	Salaires minimum interprofessionnel de croissance
TRACE	Trajet d'accès à l'emploi